

La défense européenne comme priorité de la présidence française

Nicole Gnesotto

DANS **REVUE INTERNATIONALE ET STRATÉGIQUE 2008/1 N°69**, PAGES 153 À 160
ÉDITIONS **IRIS ÉDITIONS**

ISSN 1287-1672

ISBN 9782247078783

DOI 10.3917/ris.069.0153

Date de mise en ligne : 01/04/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-1-page-153?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour IRIS éditions.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LA PRÉPARATION FRANÇAISE DE LA PRÉSIDENTICE
EUROPÉENNE**La défense européenne comme priorité
de la présidence française**

Entretien / **Nicole Gnesotto** Ancienne directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, professeur au Conservatoire national des arts et métiers

Fabio Liberti – La mise en œuvre des priorités de la présidence française de l'Union européenne semble problématique. Je pense à l'environnement qui inclut la réforme de la Politique agricole commune et donc du budget de l'Union, l'énergie, la relance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et l'immigration. En effet, certains de nos partenaires européens semblent avoir des points de vue difficilement conciliables avec ceux de la France. De plus, au deuxième semestre 2008, toutes les attentions seront centrées sur la campagne électorale américaine, ce qui nous privera d'un interlocuteur à Washington. Dans ce contexte, ne pensez-vous pas que les propositions françaises sont trop ambitieuses ?

Nicole Gnesotto – La France, État fondateur de la construction européenne, va être le dernier grand pays de l'Union à la présider. Après la présidence française, le Traité de Lisbonne devrait entrer en vigueur, avec des changements en particulier dans le domaine de la politique étrangère. Le nouveau Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devrait entrer en fonction. Par conséquent après la présidence française, les présidences ne seront plus des présidences globales. La France clôt donc un cycle. Elle est le dernier grand pays de la phase historique au cours de laquelle, tous les 6 mois, un État marquait la construction européenne. Il est donc on ne peut plus normal qu'elle affiche de hautes ambitions. Le contraire lui serait reproché et ce serait d'ailleurs une erreur de perdre l'opportunité de marquer peut-être pour la dernière fois la présidence traditionnelle de l'Union. Le fait d'afficher des priorités ambitieuses me paraît donc tout à fait normal. On pourrait tout aussi bien dire que les priorités affichées ne sont pas assez ambitieuses. Les 4 thèmes proposés sont certes difficiles, car ils présentent aujourd'hui un problème de fonctionnement, comme l'énergie, ou bien un problème de réforme conflictuelle, comme le budget ou la Politique agricole commune (PAC). Mais ce que la présidence française affiche pour l'instant ce sont des thématiques générales, et non des objectifs. Elle aurait pu proposer par exemple un renforcement de

l'intégration politique de l'Europe, le lancement d'un deuxième *Round* d'élargissement, ou la création d'une défense commune. Mais elle ne le fait pas. Il est vrai que la présidence française sera essentiellement jugée sur sa capacité à mettre en œuvre ou à anticiper la mise en œuvre des grandes dispositions du Traité de Lisbonne. Bien évidemment, les différentes ratifications ne dépendent pas de la France. Mais elle doit prévoir, anticiper et gagner du temps, de façon à ce qu'une fois les ratifications effectuées, la mise en œuvre du Traité soit facilitée. C'est en particulier vrai pour la PESC puisque, sur cet aspect, le Traité est censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009. À la fin de la présidence française, si la France réussit à anticiper, les présidences suivantes, tchèque et suédoise, n'auront plus de grandes initiatives à prendre sur ce dossier puisque ce sera au nouveau Haut représentant de l'Union/Vice-président de la Commission de conduire la politique étrangère de l'Union européenne. La France sera donc jugée sur ses capacités à faciliter cette mise en œuvre, mais également sur sa capacité à anticiper le triumvirat de personnalités, c'est-à-dire le président de la Commission, le président permanent du Conseil européen et le Haut Représentant de l'Union, qui fera fonctionner l'Union après les élections parlementaires de juin 2009. Le Conseil européen va commencer à réfléchir aux trois titulaires en termes d'équilibre politique, de nationalités et de personnalités idéales pour diriger l'Europe après juin 2009. Tels seront les deux points sur lesquels il faudra que la présidence française marque et fasse des propositions pour permettre à l'UE, si le Traité est ratifié par l'ensemble des États membres, de commencer au 1^{er} janvier 2009 avec un Haut Représentant transitoire et avec une idée plus ou moins précise des équilibres politiques qui dirigeront la Commission, le Conseil européen et la Politique étrangère de l'Union, six mois après.

Vous mentionnez l'importance de la PESD parmi les priorités poursuivies par la présidence française. Concernant la mise en œuvre du Traité, je trouve très important d'avoir pensé aux Coopérations structurées permanentes (CSP)¹. Mais le Traité reste vague quant à la mise en œuvre de ces coopérations. Qu'en pensez-vous ? Faut-il privilégier une approche « ouverte » avec des critères peu exigeants, pour permettre la plus grande participation possible, ou au contraire prévoir des critères stricts, pour lancer une dynamique vertueuse notamment en matière d'adaptation du budget de défense aux besoins mondiaux ?

Nicole Gnesotto – La Coopération structurée permanente avait déjà été évoquée par la Convention européenne chargée d'élaborer le traité établissant une Constitution pour l'Europe. À l'époque, on avait difficilement trouvé des critères objectifs sur lesquels se baser pour identifier les États participants. L'introduction d'un certain degré de flexibilité dans la PESD est une avancée : la CSP permettra à certains pays d'aller plus vite et plus loin en matière de défense. Mais, sur le plan politique, il ne faut pas perdre de vue que

1. S'il est ratifié, le traité de Lisbonne ouvrira aux États membres de l'UE la possibilité d'adhérer à des coopérations renforcées, dites « structurées » en ce qui concerne la défense. Ces coopérations ont été inscrites à l'article 28 A, paragraphe 6 et à l'article 28 E du Traité sur l'Union européenne, dans sa version revue par le Traité de Lisbonne. Un protocole annexé au Traité détaille les objectifs de ces coopérations.

le véritable avantage de la PESD est de convaincre tout le monde d'y participer. Il faudra donc tenter de cumuler ces deux objectifs, de l'approfondissement par quelques-uns et de l'appropriation collective de tous. Il serait d'une part contre-productif de vouloir faire une mini-défense européenne à quelques-uns, sachant que de toute façon les opérations militaires se décident à 27 et que chaque pays a un droit de veto. Mais il serait d'autre part également dommageable de niveler la PESD au plus bas niveau des ambitions ou des capacités des États membres. La difficulté sera donc de tirer partie de la CPS, tout en incitant les États qui n'y participent pas à la rejoindre pour collaborer à terme au plus haut niveau militaire. Se pose alors la question des critères d'entrée. Si l'on souhaite créer un cercle restreint, on sera tenté de trouver des critères techniques très exigeants de façon à rester entre pays « sérieux » en matière de défense : on pourra alors penser à la part du budget de défense consacrée aux investissements ou à d'autres critères chiffrés – part du budget de défense dans le produit intérieur brut, participation aux actions extérieures – — de façon à ce que cette Coopération structurée permanente ne concerne que 5 ou 6 pays véritablement ambitieux en matière de PESD. Si l'on opte pour une version plus incitative de la CSP, on sera tenté de trouver des critères plus larges, ou en tout cas suffisamment souples pour permettre à chacun, comme par exemple au Luxembourg – dont chacun sait qu'il n'a pas d'armée mais qu'il est un pays européen volontariste en matière de PESD – de participer ne serait-ce que financièrement. La définition des critères correspond donc à la vision que l'on a de cette Coopération structurée permanente. D'ailleurs, il ne s'agit pas seulement de définir des critères mais aussi un type de gouvernance spécifique à la CSP : par exemple l'institutionnalisation d'un Conseil des ministres de la Défense pourrait constituer un modèle de gouvernance. La vraie difficulté, c'est qu'aucun des critères possibles n'est à ce stade satisfaisant. Si l'on adopte un critère budgétaire, l'Allemagne risque de ne pas pouvoir participer. En effet, le niveau de son budget de défense n'a cessé de baisser et ses investissements dans ce domaine sont faibles. Si l'on veut que l'Allemagne participe néanmoins à la CSP, il faudrait que ce critère soit très bas, ou bien ne pas l'utiliser. En revanche, si le critère retenu est celui de la participation aux opérations militaires de l'UE le pays qui risque d'être exclu serait le Royaume-Uni : en effet, depuis 2004, à l'exception de l'opération en Bosnie, les Britanniques ne participent que très peu aux opérations militaires de la PESD. Des pays comme la Pologne, l'Espagne ou l'Italie font beaucoup plus en matière de défense européenne que les Britanniques depuis la guerre en Irak. Ce n'est donc pas un bon critère. Autrement dit, la discussion s'avère difficile et le compromis sera politique. La présidence française de l'Union européenne devra jeter les bases de cette Coopération structurée permanente. Elle pourrait proposer des objectifs en termes de capacités, d'organisation militaire, de technologies ou encore de pourcentage de participation aux opérations de la PESD. Mais elle devra être très volontariste et très ambitieuse de façon à créer une dynamique. Et beaucoup de choses sont envisageables, comme la création d'un collège permanent en matière de sécurité et de défense, ou la mutualisation de certaines capacités civiles, logistiques, voire militaires.

Vous semblez dire que la partie se jouera encore sur l'axe franco-britannique concernant la PESD. Et plus spécialement sur la capacité française à convaincre les Britanniques...

Nicole Gnesotto – Je crois qu'il y a un très grand paradoxe s'agissant de la Grande Bretagne. D'un côté, il est légitime d'affirmer que l'on ne peut pas faire de la politique européenne de défense sans les Britanniques. De l'autre il faut aussi considérer la réalité. Après une phase très active en matière de PESD, les Britanniques, depuis la guerre en Irak et leur soutien à la politique de l'Administration Bush, ont freiné leurs efforts en matière de PESD et n'ont participé à pratiquement aucune opération militaire de l'UE. Le Royaume-Uni bloque également le développement de l'Agence européenne de défense (AED), il est contre toute institutionnalisation et toute permanence des structures militaires de l'Union, qu'il s'agisse du Collège européen de défense ou de la création d'une capacité de planification et de commandement permanente. Faut-il dès lors attendre que les Britanniques reviennent à des jours meilleurs, (mais quand ?? ?) ou, au contraire, tout en respectant les difficultés intérieures de Monsieur Gordon Brown, la France doit-elle continuer à être fidèle à elle-même, à afficher des ambitions et un projet politique européen qui passeraient notamment par le renforcement de la défense ? C'est un peu le dilemme dans lequel on se trouve aujourd'hui dans la relation franco-britannique. Il me semble pour ma part que la dynamique de la PESD s'est maintenue et peut encore se développer, en dépit des réserves britanniques. Depuis trois ans, c'est l'Europe continentale, les Italiens, les Espagnols, les Polonais, les Suédois, les Belges, les Allemands, qui ont le plus contribué aux opérations militaires de l'UE. L'opération planifiée pour le Tchad est un exemple éclairant : je trouve pour ma part admirable que cette opération dans un pays africain qui n'est pas *a priori* dans l'espace stratégique de la plupart de nos partenaires européens, soit commandée par l'Irlande, pays neutre, avec des contributions de pays aussi divers que l'Autriche, la Pologne, l'Allemagne. Le grand succès de la PESD est d'ailleurs cette appropriation collective de la responsabilité stratégique par des pays qui ne sont pas traditionnellement des pays à forte culture d'intervention extérieure. Il faut, par conséquent, rendre hommage aux pays continentaux, compter sur leur dynamisme, tout en faisant le maximum pour convaincre Londres de retrouver son esprit de 1998, son esprit Saint-Malo. Mais sauf à être d'une ambition démesurée en matière de PESD, en proposant par exemple de créer une véritable armée européenne qui ne pourrait se concevoir sans participation britannique, il y a encore beaucoup de choses que l'on peut faire en dépit de leur relative abstention.

Pensez-vous que la clé se trouve à Washington ? Nicolas Sarkozy propose de réintégrer le commandement militaire intégré de l'OTAN. Cette proposition pourrait-elle amener Washington à faire pression sur Londres pour qu'elle accepte un éventuel développement de la PESD ? Est-ce que les partenaires européens de la France risquent d'être froissés par cette négociation directe entre Paris et Washington ?

Nicole Gnesotto – Si le président de la République prend cette décision, il répondra à un objectif de sécurité pour la France et non pas à une perception plus ou moins positive des autres pays, européens ou américain. Cela étant, même si les partenaires européens

sont aujourd'hui prudents dans leurs commentaires, je crois que la plupart des pays considèrent que ce serait très bien que la France rejoigne le commandement intégré. Cela mettrait fin à une espèce de crise permanente au sein de l'OTAN. Les conditions de négociations doivent ensuite être bien définies. Le problème actuel avec les États-Unis réside dans la difficulté à trouver des interlocuteurs pour négocier, puisqu'on est en fin de mandat et que l'on ne connaît pas encore la prochaine Administration. L'autre question sur ce dossier concerne l'acceptation par le corps politique français de cette normalisation de la relation France-OTAN, autrement dit la préservation du consensus français en matière de défense. En 2009 va être célébré le 60^e anniversaire de la création de l'OTAN ; par conséquent si nous devons avancer sur ce dossier, cela devrait se faire à cette date. L'objectif déclaré est d'avancer parallèlement et de manière équilibrée sur les deux dossiers, c'est-à-dire renforcer la défense européenne et réorganiser la relation France-OTAN. Je comprends donc que plus la présidence française de l'Union européenne est un succès en matière de PESD, plus la route vers l'OTAN sera facilitée. Dans la mesure où il existe un lien entre le renforcement de la défense européenne et la relation avec l'OTAN, il faut faire le maximum pour que la présidence française engrange des résultats au niveau de la PESD, afin de pouvoir négocier avec l'OTAN dans des conditions à la fois les plus favorables au niveau européen et les plus consensuelles au niveau politique intérieur. C'est ce lien qui me fait espérer une présidence française de l'Union européenne volontariste, offensive et ambitieuse en matière de PESD.

Pensez-vous qu'aujourd'hui les Français et les Européens croient de nouveau en l'Europe ?

Nicole Gnesotto – S'il y a un domaine où l'UE est en état d'échec continu, c'est bien celui de la communication vis-à-vis des citoyens européens. La plupart des gouvernements, et surtout les gouvernements français quels qu'ils soient, utilisent l'Europe comme bouc émissaire des échecs nationaux. En termes de communication, cette attitude à un prix et nous l'avons payé très cher, lors du référendum de 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. S'agissant de l'opinion française, il me semble qu'il existe aujourd'hui une certaine réconciliation pragmatique avec la construction européenne. D'abord les sondages le montrent, les Français sont de nouveau majoritairement satisfaits de l'appartenance de la France à l'UE, ce qui n'était pas le cas depuis de nombreuses années. Cela ne signifie pas que les Français soient favorables à un renforcement de l'intégration, mais ils semblent accepter leur identité européenne. À l'époque du référendum de 2005, on avait interprété le « non » français comme un triple refus de la construction européenne, de l'élargissement, et de la mondialisation. Je crois que deux ou trois ans après, les Français ne sont enthousiastes ni vis-à-vis de la mondialisation ni vis-à-vis de l'élargissement, mais ils considèrent ces deux faits comme des données inévitables. Il existe d'ailleurs un grand paradoxe dans les sondages d'opinion : les enquêtes montrent que les Français n'aiment pas l'Europe telle qu'elle existe, mais qu'ils adorent l'Europe telle qu'elle pourrait être. Les opinions sont en effet critiques ou très méfiantes vis-à-vis de l'euro, parce que beaucoup estiment que la monnaie unique est responsable d'une augmentation du coût de la vie et d'un risque de paupérisation. Et ce même en

dépité des analyses qui montrent que l'inflation n'a rien à voir avec l'introduction de l'euro. À l'inverse, les mêmes sondages montrent que les Français sont très favorables à une Europe puissance, une Europe qui soit un grand acteur politique international. 70 % d'Européens souhaitent d'ailleurs davantage d'action internationale de la part de l'Union, et attendent d'elle qu'elle soit une grande puissance influente face à la puissance américaine. Ces aspirations soulignent la nécessité pour un pays comme la France, si elle veut maintenir une fibre européenne au sein de son opinion publique, de mettre sans cesse en avant des projets qui font rêver, de grandes ambitions pour l'Europe. La France est traditionnellement le pays qui porte un projet européen. Elle doit être fidèle à cette mission de faire rêver l'Europe en élaborant, avec d'autres partenaires, non seulement des projets techniques, mais aussi des projets politiques.

Quelle est, à votre avis, l'image de la France en Europe et serait-il possible de la modifier ? Avez-vous l'impression que les positions françaises sont écoutées ?

Nicole Gnesotto – Il existe traditionnellement une grande attente à l'égard de la France. Le fait que la France ait été très longtemps, avec l'Allemagne, une force de proposition sur l'ensemble des dossiers économiques, monétaires et politiques, a marqué les esprits. On a donc une première image consensuelle en Europe d'une France qui doit être une force de proposition. Inversement, beaucoup d'Européens estiment que la France n'est plus en mesure d'être leader, soit parce qu'elle est très affaiblie sur le plan économique, soit parce qu'elle connaît des problèmes de politique intérieure soit parce qu'elle est très en retard dans ses processus de libéralisation par rapport à ce qu'exigerait la mondialisation. Il existe une attente à l'égard de la France, mais parallèlement le sentiment qu'elle n'est plus vraiment en mesure de jouer ce rôle d'explorateur d'idées ou de propositions à l'égard de l'Union. Quant à l'arrogance, je crois que c'est une perception qui est permanente chez nos partenaires. Quel que soit le gouvernement, quel que soit le ministre, quel que soit le chef d'État, cette perception persiste et je doute qu'elle change très vite. Ce que nos partenaires entendent par l'arrogance française, c'est la difficulté qu'ont les Français à préparer très en amont les négociations, à anticiper les discussions européennes de façon à y associer tout le monde. Autrement dit, c'est de ne pas savoir partager, informer, discuter avec l'ensemble des partenaires et pas seulement avec les « grands » États. Mais c'est aussi bien souvent d'avoir eu raison avant tout le monde ! Regardez l'Irak, regardez la défense européenne ! Pourquoi cela ne continuerait-il pas ? L'essentiel est toutefois que la France retrouve une légitimité à proposer des projets européens qui soient ambitieux, même s'ils sont difficiles. On est entré dans un monde « globalisé » extrêmement complexe, dans lequel l'Union n'est plus ce qu'elle était il y a dix ans, dans lequel l'avenir est beaucoup plus incertain, beaucoup plus difficile, aussi bien en termes de prospérité que de sécurité. Dans ce contexte, je crois que ce que l'on attend de la France c'est qu'elle propose un modèle de fonctionnement et d'influence de l'Union européenne au sein de la mondialisation. On n'attend pas de la France qu'elle propose de nouvelles normes techniques ou juridiques pour faire fonctionner le marché ! Ce n'est pas là le génie français, c'est le génie britannique ou le génie néerlandais. Comment l'Europe peut-elle aider à l'émergence d'une nouvelle gouvernance écono-

mique, financière, politique, adaptée à la mondialisation et capable de l'infléchir par d'autres règles que celle du marché ou des rapports de forces, c'est sur ce défi-là qu'on attend je crois une contribution française spécifique.

Quelle est alors votre perception du futur de l'Union ? Quels sont les défis clés à relever ?

Nicole Gnesotto – Au-delà de la présidence française, et aux regards des critères extérieurs qui vont influencer le développement de l'Union, ma conviction est que les États européens seront obligés de faire toujours plus en matière de défense commune. L'avenir de la défense européenne est devant nous, contrairement à ce que disent certains qui affirment que tout a été fait et qu'on ne peut plus rien faire. Parmi les critères de développement de la PESD, trois me paraissent extrêmement porteurs. En premier lieu figure la faiblesse relative de la puissance américaine, tant sur le plan militaire que sur celui de l'influence et du *soft power*, à cause notamment de la gestion désastreuse du dossier irakien depuis quatre ans. Quelle que soit la nouvelle Administration américaine, sa priorité stratégique restera le Moyen-Orient et la Chine. Autrement dit, pour toutes les stabilisations de crises extérieures non stratégiques, qu'il s'agisse de l'Afrique, du pourtour européen, des Balkans, les Américains ne seront pas présents. Ils n'enverront pas de troupes et ne mettront pas d'argent pour des opérations qu'ils considéreront comme non vitales pour leurs intérêts. Je suis, par conséquent, absolument convaincue que la gestion des crises extérieures par les Européens va se développer. Il y aura une nécessité pour l'Union à faire plus et l'Amérique sera demandeur. On le voit déjà très bien pour le Kosovo, où l'idée américaine est que les Européens reprennent à terme l'ensemble des leviers d'influence sur ce pays.

Le deuxième élément, qui m'amène à penser que la PESD est obligée de se développer dans les années à venir, est la question de la légitimité. Les Américains sont désormais perçus comme illégitimes dans un certain nombre de régions du monde, en particulier le Moyen-Orient et l'Afrique. Il est presque impossible de mettre un drapeau de l'OTAN sur un certain nombre de théâtres extérieurs après la guerre en Irak. Par conséquent, pour l'instant, le seul drapeau légitime à côté de celui des Nations unies est celui de l'UE.

Le troisième élément est la perspective d'une insécurité croissante aux marges de l'Union, qu'il s'agisse de l'Afrique, du Maghreb, du Caucase, de la périphérie orientale de l'UE. Or on voit mal comment l'Europe pourrait prétendre être une grande puissance politique, influente dans les affaires internationales, par exemple à l'égard de l'Iran, si elle n'est pas capable de stabiliser d'abord son pourtour. Plus l'UE voudra être crédible sur les grands dossiers de la mondialisation plus elle devra s'investir, y compris militairement quand il le faut, dans la stabilisation de sa périphérie. C'est je crois la fin de ce qui fut pendant longtemps le réflexe traditionnel des Européens : une sorte « d'esquive stratégique », qui consistait à croire que le marché ou l'Amérique suffisaient à stabiliser leur monde...

(Propos recueillis par Fabio Liberti le 8 janvier 2008)