

Question d'Europe

n°486

1er Octobre 2018

Valerie HERZBERG

Edouard VIDON

Le glaive et le marché -- Une union de défense renforcerait l'intégration économique européenne

Le « moment Hamilton » de l'Europe est-il arrivé ?[1] Certains observateurs ont ainsi plaidé pour un renouveau fédéraliste impliquant la création d'un budget de la zone euro à des fins de stabilisation et de convergence économique[2]. De fait, le 19 juin 2018, [la déclaration de Meseberg](#) comportait une proposition franco-allemande visant à établir dans cet esprit un budget de la zone euro à partir de 2021. Cependant, l'Europe est encore loin d'un accord politique sur quelque forme de mutualisation de la dette publique et des ressources fiscales que ce soit, lesquelles ont historiquement été des éléments clés de la définition du rôle du gouvernement fédéral des États-Unis. Pour autant, la stabilisation économique n'était pas la préoccupation des pères fondateurs américains. Au lieu de cela, ce sont les dépenses militaires qui jouèrent un rôle primordial dans l'augmentation du budget fédéral américain au début du XIX^{ème} siècle. Tandis que près de la moitié du budget était affectée à la réduction de la dette fédérale, la part des postes « Guerre » et « Marine » a fait un bond, passant de près d'un quart des dépenses ordinaires sous la présidence de Jefferson, à plus de moitié au cours de la guerre dite de Madison[3]. En pratique, le budget fédéral avait pour rôle de financer les dépenses militaires et la protection des frontières, afin de consolider l'existence même d'une nouvelle entité politique. Quelles leçons peuvent-elles être tirées de cette expérience pour l'Europe actuellement ?

L'Union européenne est confrontée à des risques extérieurs considérables, à des menaces pour sa sécurité sur ses flancs Est et Sud et à une exigence renouvelée d'assurer de manière indépendante sa propre sécurité. La présidence de D. Trump et la perspective du Brexit ont suscité de nouveaux doutes sur la solidité de la solidarité atlantique et sur l'autonomie des capacités de défense européenne. Ces capacités ont d'ailleurs considérablement diminué depuis la fin de la Guerre froide, tant en termes d'équipement que de degré de préparation, en partie en raison de contraintes budgétaires : à environ 1,3% du PIB, les dépenses de défense de l'Europe représentent moins de la moitié de leur équivalent américain, ont été dépassés par le budget de la défense chinois, et restent sensiblement en deçà des engagements pris vis-à-vis de l'OTAN (2 % du PIB en 2024), comme le Président américain l'a souligné d'une manière très controversée au sommet de l'OTAN de juillet dernier.

Pendant ce temps, sur le front économique, il existe un consensus sur le fait que l'architecture de l'Union

monétaire européenne (UEM) reste insuffisamment complète pour prévenir la réémergence de menaces existentielles telles que la crise de la dette souveraine de 2012. L'euro et les institutions de type fédéral telles que la BCE garantissent une forme de protection par une monnaie stable et crédible ; cependant les États membres de la zone euro n'ont que peu d'outils à leur disposition pour atténuer les effets sur l'emploi et la croissance de chocs asymétriques de grande ampleur. Contrairement aux États-Unis ou au Canada, il y a entre États européens peu de partage des risques aux fins de stabilisation de l'activité. En outre, la convergence économique entre pays européens, qui pourrait accroître la robustesse de l'union économique, s'est également enlisée, si ce n'est inversée, depuis la crise financière, et les marchés financiers et bancaires restent divisés selon les frontières nationales. Dans ce contexte, les efforts nationaux visant à renforcer les capacités de défense pourraient créer des tensions budgétaires compte tenu de la prévalence de niveaux élevés d'endettement public et privé, surtout si des

1. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

2. Voir Pierpaolo Barbieri et Shahin Vallée, « Europe's Hamilton Moment », *Foreign Affairs*, 26 juillet 2017

3. Voir Jacob Funk Kirkegaard et Adam Posen, *Lessons for European Integration from U.S. History*, Peterson Institute of Economics, janvier 2018

2

dépenses additionnelles sont mises en œuvre dans un environnement de hausse des taux d'intérêt.

L'OTAN reste la pierre angulaire de la défense de l'Europe, tandis que les dispositions des traités de l'Union européenne sur la politique de sécurité et de défense commune[4] sont l'archétype d'une approche intergouvernementale, avec peu de fonctions intégrées. Il existe des raisons historiques à cela : lorsque l'ambitieux traité de 1952, formant une communauté européenne de défense (CED) comportant une force, un budget et des structures de décision communs (le « plan Pleven ») a échoué face aux résistances politiques, l'idée s'est établie que l'intégration européenne serait plus facilement faite par des moyens économiques (et la création d'un marché commun) plutôt que par une plus grande intégration politique. Pourtant, les États membres ont récemment montré une volonté accrue d'aller vers un « européenisation de la défense ». En 2016, la France et l'Allemagne ont défini une vision commune pour une union européenne de défense, tandis que l'Italie a également proposé un « Schengen pour la défense »[5] et une force militaire commune permanente. Dans son [discours de septembre 2017 à la Sorbonne](#), le Président français E. Macron a appelé l'Europe à établir « une force d'intervention commune, un budget de la défense commune et une doctrine commune pour l'action ». En réponse à ces appels, la Commission européenne a lancé un [Fonds européen de la défense](#) et a publié un [document de réflexion](#) sur les possibilités d'une union de sécurité et de défense, suivis de la création officielle, en décembre 2017, de [la coopération structurée permanente](#) (CSP) par 25 États membres dans le cadre de l'Union européenne. En juin dernier, la déclaration de Meseberg a souligné les ambitions de défense et de sécurité de façon encore plus visible que celles concernant l'UEM, mettant en évidence un accord entre l'Allemagne et la France pour « progresser sur la voie d'une défense européenne mieux intégrée ». [L'initiative européenne d'intervention](#), impliquant 9 États membres, dont le Royaume-Uni, a été lancée peu après.

Ces premiers pas, s'ils sont suivis d'autres, pourraient aider à surmonter certaines des contraintes auxquelles les pays européens font face lorsqu'ils renforcent leurs budgets de défense et dans la construction d'une culture

stratégique commune. Sans cela, ces intentions risquent de ne pas produire davantage d'effets que la mise en place de l'Agence européenne de défense en 2004.

Relever le défi d'assurer une défense autonome de l'Europe, non pas contre, mais à l'appui de l'OTAN, nécessite une volonté commune des États membres de fournir des moyens concrets en partageant son coût tant humain que financier. À cet égard, les réticences culturelles importantes qui demeurent dans certaines parties de l'opinion de nombreux États membres ne doivent pas être sous-estimées compte tenu de l'histoire de leurs relations avec les pays voisins de l'Union, ou dans certains cas en raison d'une tradition de neutralité.

Pourtant, des considérations économiques viennent à l'appui d'une telle décision stratégique. En bref, si l'Europe coopérait davantage en matière de défense, elle serait en mesure d'assurer une plus grande sécurité collective tout en maîtrisant ses dépenses publiques et en poursuivant son intégration économique, en ligne avec ses préférences stratégiques et économiques.

COMMENT LA PERSPECTIVE D'UNE PLUS GRANDE INTÉGRATION DE LA DÉFENSE EST-ELLE LIÉE À L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ?

Sans préjuger l'avenir de la coopération militaire entre l'Union européenne et des pays tiers, une union de la défense peut contribuer à rendre les liens économiques plus étroits et résilients au sein de l'Union, surtout là où c'est le plus nécessaire, à savoir dans la zone euro.

Premièrement, la défense et la sécurité sont des biens publics européens étant donné le caractère commun de la plupart des menaces externes. D'un point de vue économique, les biens publics fournissent des bénéfices communs (tels qu'un environnement sûr pour le marché européen et la croissance) qui dépassent l'analyse coût/bénéfice spécifique à chaque pays. Une attaque militaire contre un État membre par un pays tiers ne serait pas sans impact sur les autres, en particulier les États membres voisins. Le bilan humain des attentats terroristes de ces dernières années a été tragique, notamment en Belgique, en France, en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. Ils ont aussi miné la confiance

4. Articles 42 et 46 du traité sur l'Union européenne

5. P. Gentiloni, « EU needs a Schengen for defense », *Politico EU*, 15 septembre 2016

économique en Europe plus largement, même si cet effet n'a été que temporaire, grâce à une résilience sociale remarquable. En outre, les terroristes ont ciblé l'Europe dans son ensemble, tout en utilisant les facilités offertes par la libre circulation des personnes pour perpétrer leurs actes dans plusieurs pays. La pression à la fermeture des frontières et à la restriction de la liberté de circulation pourrait sensiblement augmenter les coûts d'exploitation des entreprises dans toute l'Europe. Le caractère de « bien commun » d'un marché européen sécurisé met en évidence l'importance économique de la coopération européenne dans la lutte contre le terrorisme et les autres menaces à sa sécurité.

Deuxièmement, les modalités et l'étendue de la mutualisation des capacités européennes de défense soulèvent des questions de conception qui sont similaires à celles soulevées par la coordination des politiques économiques ou par l'intégration de l'UEM. Les critères d'évaluation du succès d'une politique de défense sont certainement plus complexes que dans le cas de la politique monétaire, par exemple. Pourtant, comme lorsqu'il s'agit de définir une stratégie économique collective, il est nécessaire de se mettre d'accord sur les objectifs, sur la gouvernance, et sur la taille des capacités mises en commun ainsi que des ressources nécessaires pour les financer. En particulier, en raison des enjeux budgétaires, la prise de décisions communes sur le partage de ces ressources nécessiterait un alignement entre leur contrôle exécutif et la responsabilité démocratique correspondante. Les différences de pratiques démocratiques d'un pays à l'autre quand il s'agit d'autoriser l'usage de la force létale rendraient la prise de décisions communes sur l'envoi de troupes au combat encore plus difficile que son financement.

Troisièmement, en tant que politique « sectorielle », une politique européenne de défense et de sécurité présente un certain nombre de bénéfices qui pourraient contribuer au renforcement de l'Union économique et monétaire.

L'EUROPE A TOUT À GAGNER À LA MISE EN COMMUN DE SES CAPACITÉS DE DÉFENSE ET AU RENFORCEMENT DE SES MARCHÉS DE DÉFENSE

L'analyse du « coût de la non-Europe » en matière de défense a mis, à juste titre, l'accent sur les économies

d'échelle dans le développement des capacités de défense, et les possibilités de renforcer l'industrie européenne de défense.[6] Comme souligné par la Commission européenne, la dispersion et la duplication des dépenses de défense dans l'Union européenne présentent de nombreuses possibilités d'amélioration de leur efficacité. L'Union européenne dispose de 178 types de systèmes d'armes différents, contre seulement 30 aux États-Unis, tandis que les dépenses d'investissement par soldat représentent un quart de leur équivalent américain, et qu'environ 80% des marchés sont passés sur une base strictement nationale. Au total, les estimations les plus conservatrices évaluent à environ 25 milliards € les gains d'efficacité annuels qui pourraient être obtenus par la coopération européenne en matière de défense, relativement à un montant total de dépenses de 227 milliards € pour l'Union européenne en 2017. S'il atteint son but, le Fonds européen de défense devrait contribuer à matérialiser ces gains économiques. Bien entendu, la structure du marché européen de la défense est davantage qu'une simple question d'organisation industrielle à des fins d'efficacité. La préservation d'une base industrielle et technologique de défense est une exigence stratégique, qui nécessite de bien considérer la manière dont une préférence européenne s'appliquerait. En tout état de cause, une approche européenne pourrait contribuer à surmonter les biais nationaux qui imprègnent encore à ce jour ces procédures.

L'IMPACT DES DÉPENSES DE DÉFENSE SUR L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE A PEU RETENU L'ATTENTION

Du point de vue de l'économie de l'offre, l'amélioration des technologies de défense, l'harmonisation des normes et la création d'une industrie de défense européenne intégrée, y compris au moyen des politiques d'achat, devraient également soutenir la croissance et la convergence au sein de l'Union européenne, et en particulier de l'UEM. Les travaux de la [Conférence de Munich](#) sur la sécurité montrent que l'Europe a un besoin d'investissement de 120-140 milliards \$ à satisfaire en termes d'interconnexion et de numérisation de ses équipements militaires, nécessitant des dépenses de R&D, d'innovation et de formation. Certes, l'effet direct de tels investissements sur l'économie du secteur privé serait faible au départ, mais au fil du

6. B. Ballester, « The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy », Service de recherche du Parlement européen, 2013

temps ils seraient largement bénéfiques aux secteurs des nouvelles technologies, de l'électronique et des industries aéronautiques, tous étroitement liés à la défense et à la sécurité. Ce qui se passe dans l'industrie de la défense pourrait profiter à terme à la compétitivité de l'ensemble des structures industrielles et manufacturières. Par exemple, l'armée américaine a eu de longue date des relations avec la Silicon Valley. L'agence de la défense américaine pour la recherche avancée (DARPA), en particulier, a joué un rôle clé pour faire bénéficier des entreprises de nouvelles technologies des fonds et des contrats du département de la défense. L'initiative européenne de « disruption » (JEDI) lancée sur une base franco-allemande va dans ce sens.

Outre les gains de l'intégration en termes de développement des capacités industrielles et d'efficience des marchés de la défense, l'impact macro-économique des dépenses de défense peut aussi comporter des bénéfices en termes de stabilisation. S'il y a matière à plaider pour davantage d'investissement en matière de défense, les gains d'efficience attendus à l'échelle européenne impliquent également des économies au niveau national, susceptibles de dégager de plus grandes marges de manœuvre budgétaires, notamment en période de ralentissement économique. Dans le cas des pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif en vertu des règles budgétaires européennes, de tels gains d'efficacité ou même la mise en commun de dépenses, faciliteraient, toutes choses égales par ailleurs, le respect de la limite de déficit de 3% du Pacte de stabilité et de croissance. La Grèce fournit ainsi un exemple frappant d'un pays satisfaisant ses engagements auprès de l'OTAN en matière de dépenses de défense, tout en ayant été pendant longtemps en infraction vis-à-vis de ses engagements budgétaires européens. Avec une Europe de la défense plus efficace, l'Union européenne n'aurait pas à choisir entre son pacte de stabilité et son « pacte de sécurité ».

Du point de vue de l'économie de la demande, les dépenses de défense sont persistantes et non cycliques : elles peuvent en principe bénéficier à l'activité économique locale indépendamment du cycle des affaires (par exemple à travers des dépenses liées aux bases militaires et l'activité de sous-traitance des industries locales). Les données concernant les États-Unis suggèrent que les États où le secteur de la défense représente une partie

très importante de l'économie, comme Hawaï, la Virginie ou l'Alaska, connaissent une croissance moins volatile que ceux où ce secteur est de taille réduite, voire non-existant, comme le Minnesota ou le Michigan.

L'impact économique régional des dépenses de défense a été étudié principalement dans le contexte de fermeture des bases militaires et de réductions budgétaires après la fin de la Guerre froide[7]. Ces études montrent que, pour chaque emploi dans la défense, correspondait jusqu'à un emploi supplémentaire dans l'activité économique connexe de la région, avec plusieurs régions d'Europe où les industries de défense représentaient des parts importantes de l'emploi local. La préoccupation était à l'époque celle de politiques d'accompagnement de la baisse des dépenses de défense. Dans la mesure où il y a dorénavant matière à investir davantage dans la défense, la préoccupation sera d'éviter le gaspillage résultant d'une rivalité des responsables politiques régionaux dans la course aux emplois liés à la défense, dans un contexte où l'industrie de la défense entretient souvent une relation spéciale avec les gouvernements qui sont leurs clients captifs. En outre, la poursuite des gains d'efficacité exigerait une consolidation de la base industrielle de défense à l'échelle européenne, qui peut contredire les appels à mieux répartir entre régions les emplois liés à la défense. En bref, au cours de la transition vers un nouveau modèle de défense européenne, une tension risque de se faire jour entre les avantages de stabilisation et les gains d'efficacité. Il faudra garder cet arbitrage à l'esprit en examinant les grandes orientations possibles pour l'industrie de défense dans le contexte plus large de l'intégration économique.

Un budget européen pour la défense et sécurité pose aussi la question des ressources communes. Cette perspective devrait susciter un débat politique qui est souvent éludé par la discussion des mesures plus techniques. La consultation des citoyens et le processus démocratique prennent du temps, mais sont essentiels afin de former une opinion publique véritablement informée en ce qui concerne les coûts, les avantages et les méthodes de l'intégration européenne. À court terme cependant, un impôt européen de défense est probablement aussi difficile à proposer politiquement qu'une taxe carbone européenne. En revanche, un budget européen de défense pourrait dans un premier temps être financé par la mise en commun des

7. D. Braddon, « The Regional Impact of Defense Expenditure », *Handbook of Defense Economics*, vol. 1, 1995

ressources budgétaires nationales (à due proportion de la réduction des budgets nationaux); en outre, une capacité d'emprunt collective permettrait de faire face aux besoins de financement inter-temporels. Des titres obligataires (ou « emprunts de défense ») seraient émis en euros, et devraient bénéficier de la garantie conjointe et solidaire des États membres participant à l'union européenne de défense. De telles obligations pourraient ainsi contribuer au fil du temps à la création d'un actif sûr européen – dont la sécurité caractériserait l'objet et les modalités de financement.

Il ne fait pas de doute que l'objectif principal d'une union européenne de défense est stratégique plutôt qu'économique, et les points de vue entre États membres divergent encore sur la définition de cette stratégie. Certains se focalisent sur la protection des frontières européennes, tandis que d'autres soulignent la nécessité d'une plus grande participation au développement en Afrique. Une vision stratégique partagée constitue un préalable essentiel à une telle union. En outre, la coopération en matière de défense (comme la CSP) s'étend au-delà des 19 pays de l'UEM – et même de l'Union européenne, ne serait-ce que pour ce qui concerne le Royaume-Uni. Le Brexit n'aboutira pas nécessairement à une diminution de la coopération militaire avec l'Union européenne, même si la portée d'une future coopération en matière d'industrie de défense dépendra de la nature de l'ensemble de la relation économique future, qui reste à déterminer[8]. Pour autant, après le Brexit, l'Union européenne sera composée à 70% de pays de la zone euro, avec un engagement de la part de tous les autres (sauf le Danemark) à adopter la monnaie unique dans l'avenir, de sorte que la distinction entre les deux ensembles deviendra de moindre importance. Il est par conséquent d'autant plus nécessaire de concevoir

l'union de défense de façon à maximiser ses synergies économiques.

L'intégration politique et économique européenne ne peut aller de l'avant que sur la base d'un diagnostic partagé concernant les éléments manquants, et d'un terrain d'entente sur ses bénéfices mutuels. Au cours des dernières années, les situations de crise ont souvent été à l'origine de grands changements, tels que l'établissement de mécanismes permanents de surveillance bancaire d'une part et de gestion de crise financière d'autre part.

Du point de vue de l'UEM, la sécurité et la défense pourraient fournir un terrain d'entente via le financement conjoint de biens publics européens, mais aussi en tant qu'accélérateur de l'intégration économique. Cette complémentarité plaide pour faire de l'union de la défense une priorité. Pour autant, il faudra surmonter les considérations de politique industrielle nationale, le lobbying régional pour les emplois militaires et les hésitations quant aux instruments de financement commun. C'est pourquoi une telle avancée ne sera peut-être possible que dans le cadre d'un plan d'action plus large de renforcement de l'Union économique européenne.

Valerie Herzberg

(Banque Centrale d'Irlande)

Edouard Vidon

(Banque de France)

8. S. Besch, I. Bond, et C. Mortera-Martinez, « Plugging in the British – Completing the circuit », Center for European Reform, juin 2018

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.