

Les Echos du 18 janvier 2006 - Page 15

Idées

LE POINT DE VUE DE

■ Europe de la défense : le passager clandestin

MARTIAL FOUCAULT

Il est désormais acquis que la fin de la guerre froide a entraîné une diminution des risques militaires classiques pour laisser place à de nouveaux risques transnationaux et menaces polymorphes (terrorisme, sécurité énergétique...). Pour lutter contre de telles menaces internationales, l'Europe de la défense malgré des avancées significatives achoppe encore sur l'absence de cadre politique. Cette situation rend fragile une approche commune de la défense collective. En consacrant les prises de décision au plan national, la politique européenne de sécurité et défense (PESD) se résume peu ou prou à 25 gouvernements, autant de ministres de la Défense et plus encore d'états-majors. Dans un récent article du « Financial Times », deux ex-généraux de l'Otan clamaient leur pessimisme sur la capacité de l'Union à assurer des missions essentielles de sécurité et recommandaient plus de spécialisation. Curieuse prescription, car ce n'est pas d'un manque de spécialisation dont souffre l'UE mais d'un déficit de coopération « renforcée ».

Si la dimension politique a longtemps dominé les débats, la fourniture de sécurité pose finalement deux problèmes économiques majeurs : le choix d'un mécanisme d'allocation d'un bien collectif particulier qu'est la sécurité européenne, et la nature des stratégies coopératives ou non des Etats. Le dénominateur commun à ce paradigme concerne évidemment l'adéquation entre la « surface » de bénéfices de sécurité extérieure et les contraintes posées par le regroupement de plusieurs pays. Dès lors, comment s'assurer que le fameux partage du fardeau de la défense ne constitue pas une entrave à la montée en puissance de la PESD ? Ou encore les pays de petite taille ne sont-ils pas incités à optimiser leur propre budget en se défaussant sur la contribution incompressible des grands pays ?

Pour y répondre, la théorie des biens collectifs apporte un éclairage fort utile. Considérons que l'Union européenne se caractérise aujourd'hui par une très forte hétérogénéité des préférences des Etats. Il s'ensuit que les choix publics de défense engagés par le Portugal et la France ne convergent pas nécessairement. Autrement dit, l'arbitrage du gouvernement portugais peut consister à satisfaire en priorité d'autres besoins sociaux que la défense et à admettre que son adhésion à l'UE lui permet (à moindre frais) d'être protégé par le parapluie sécuritaire européen dont l'ossature repose sur les principaux pays « producteurs de défense ». Certains pays peuvent donc se comporter en passager clandestin (« freerider » selon l'expression de l'économiste américain Mancur Olson) en anticipant que leur non-participation à un programme commun ne les empêchera pas d'en bénéficier à la marge.

En examinant sous cette hypothèse le comportement des Etats européens, force est de reconnaître qu'à partir de 1991 les pays aux revenus les plus élevés consacrent certes une part élevée mais proportionnellement moins forte que les pays de petite taille à l'effort collectif de défense européenne. Cette situation laisse entendre que les stratégies de freerider ne seraient pas aussi dominantes que le laisse prévoir la théorie. Plutôt que de constituer un frein, ce résultat indique clairement que d'autres phénomènes expliquent l'effort collectif des Etats membres en matière de sécurité extérieure. Précisément, c'est parce qu'il existe des bénéfices spécifiques à certains Etats (on pense évidemment entre autres au juste retour industriel ou au difficile transfert de souveraineté militaire) que la probabilité de freeriding diminue et « protège » la PESD de cet écueil. A contrario, plus les missions de la PESD tendent vers des bénéfices purement collectifs (dissuasion nucléaire...), plus les logiques de passager clandestin augmentent.

Dès lors, si les pays cadres de la PESD n'ont pas à craindre un « resquillage » des nations plus petites, il reste malgré tout à définir un cadre d'action avec l'assurance d'un mode de coordination et de coopération. Le respect des objectifs ou missions dites de Petersberg définies en 1992 constitue finalement une cible que chaque Etat peut remplir individuellement sans se préoccuper du niveau d'effort fourni par les pays voisins, car il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme contraignant un Etat à contribuer au financement de la sécurité européenne. A l'instar de l'Union économique et monétaire, les coopérations renforcées en matière de défense offrent une alternative sérieuse à l'hypothétique coordination efficace des Etats. En la matière, une Europe à deux vitesses serait provisoirement souhaitable.

MARTIAL FOUCAULT est économiste, Institut universitaire européen de Florence, lauréat du prix économie et défense 2005

