

**PROGRAMME
EUROPE, STRATÉGIE,
SÉCURITÉ**

UNE ARMÉE EUROPÉENNE SOUS QUELLE FORME ?

(5/5)

PAR FRÉDÉRIC MAURO

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ AU GRIP

& OLIVIER JEHIN

JOURNALISTE INDÉPENDANT, COLLABORATEUR DU BLOG BRUXELLES 2 (B2)

FÉVRIER 2019

*Série de cinq éclairages publiés par l'IRIS et le GRIP
sur le concept d'armée européenne.*

ANALYSE #5

Les termes « armée européenne » suscitent inmanquablement des images de soldats sous le même uniforme et sous la même bannière. En réalité, une « armée » est bien plus qu'un ensemble de soldats. C'est tout ce qui permet à ces soldats d'agir, à savoir : un budget conséquent, des ordres clairs, des équipements efficaces et une organisation industrielle et technologique capable de les fabriquer. C'est tout cela à la fois qu'il faudra réunir si l'on veut donner corps au rêve d'une armée européenne.

DES OBJECTIFS DE DÉFENSE COMMUNS ET UNE PLANIFICATION EFFICACE

À la naissance d'une armée ou d'une alliance, il faut s'accorder sur deux points : des objectifs de défense clairement définis, ce que l'on appelle communément Livre blanc ou concept stratégique et, dans la foulée, un plan de construction de l'outil de défense jugé nécessaire pour atteindre ces objectifs, ce que l'on appelle la planification de défense.

C'est la raison pour laquelle la première chose à faire dans la perspective de la création d'une armée européenne serait que les États de l'Union ou, à défaut, ceux parmi eux qui constitueraient un Eurogroupe de défense (voir tribunes « [Une armée européenne dans quel cadre ?](#) » et « [Une armée européenne avec qui ?](#) ») s'accordent sur un document de référence explicitant les objectifs poursuivis. Pour tenir compte de l'évolution du contexte stratégique et des missions qui en découlent, ce document devra être révisable dans le temps. Mais surtout il devra être crédible et refléter une réelle volonté de réaliser l'ambition affichée.

Il ne devrait pas s'agir d'une « stratégie globale » et encore moins d'un document volumineux à l'instar des Livres blancs français et britanniques. Ce type de document présente l'inconvénient de longues négociations qui pour contenter tout le monde conduiraient inévitablement à diluer les priorités et à rester flou quant aux moyens à mettre en œuvre. Il serait plus efficace de viser un « concept stratégique » d'une dizaine de pages, à l'image de celui de l'OTAN, renouvelable chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

Si cette étape cruciale est franchie, il faudra ensuite amender le processus de planification de défense européen afin de le rendre efficace, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

De ce point de vue, la question la plus épineuse à résoudre est celle de la coexistence d'un tel processus de planification avec celui de l'OTAN.

En effet, la raison pour laquelle les États membres se satisfont d'un processus défaillant tient au fait qu'ils ne veulent surtout pas d'une troisième « liste de commissions » en plus de leur liste nationale et de celle de l'OTAN. C'est pourquoi, sans clarification préalable de la relation entre la défense européenne et l'Alliance atlantique, toute tentative d'amélioration serait vouée à l'échec.

Il s'agit d'abord pour les Européens de savoir s'ils veulent faire quelque chose en dehors de l'Alliance, mais parfaitement compatible avec cette dernière – recentrée sur sa mission première de défense collective euro-atlantique – en développant une véritable capacité autonome de gestion des crises en dehors du territoire de l'Union.

En complément, ces mêmes Européens devront faire le choix, ou non, d'assumer, de façon intégrée, leur défense commune, en offrant un pilier européen à la défense collective de l'Alliance atlantique. Si tel est leur choix, la question de l'extension de la garantie nucléaire française à l'ensemble des membres de l'Eurogroupe de défense se posera. Une telle clarification effectuée, tout redevient possible.

UN BUDGET COMMUN

Pecunia nervus belli. L'argent est le nerf de la guerre. Sans argent pas d'armée. C'est donc par là qu'il faut commencer. Or le financement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sur une base intergouvernementale a montré ses limites. Le principe selon lequel les États membres supportent les coûts des opérations qu'ils mènent au nom de l'Union s'est traduit par une réticence de plus en plus forte à mener de telles opérations.

Il faut donc assurer le financement en commun des opérations décidées en commun. Il s'agit également d'assurer l'équité du partage du fardeau entre les États membres. Le financement ne peut pas dépendre de la bonne volonté de chacun, de la conjoncture budgétaire ou de l'orientation politique du moment. La seule solution réaliste est celle d'un budget commun dont le financement serait assuré sur la base d'une clef de répartition proportionnelle. À l'instar du budget général, ce budget serait soumis au contrôle parlementaire, selon des modalités qui découleraient du modèle institutionnel suivi.

Au demeurant, les premiers éléments d'un budget européen de défense sont en voie de constitution. Dans le projet de cadre financier pluriannuel pour 2021-2028, trois sources de financement sont prévues en matière de défense. Il s'agit du fonds européen de défense (13 milliards EUR sur sept ans) et des crédits affectés à la « mobilité militaire », c'est-à-dire à l'interconnexion en Europe continentale (6,5 milliards EUR sur sept ans). À ces deux premières lignes du budget communautaire, s'ajoute un troisième instrument en dehors du budget de l'Union : la « facilité européenne pour la paix ». Il s'agit d'un accord international dont les modalités seront arrêtées par les États participants et ne seront donc pas soumises aux limitations des traités. Cette facilité devrait permettre de financer les opérations extérieures et les mesures de renforcement des capacités des partenaires de l'Union. Selon la proposition de la Haute représentante, cette facilité devrait être dotée de 10,5 milliards EUR sur sept ans. Ses modalités sont en cours de négociation.

Pour compléter ce dispositif budgétaire, il faudrait y ajouter un instrument permettant une acquisition de capacités communes par l'Union, telles que des infrastructures (bases, centres d'essais, centres de recherche...), des réseaux de communication, des systèmes de systèmes ou des équipements communs tels que les avions de guet aérien, des ravitailleurs, des drones ou des satellites et d'une façon plus générale tous les systèmes pour lesquels la mutualisation présente un avantage, ne serait-ce que parce que les coûts afférents sont prohibitifs pour un seul État. Ce n'est qu'en unifiant la demande que l'on arrivera à défragmenter l'offre, ou pour le dire autrement à ne plus avoir dix-sept programmes de blindés ou trois types d'avions de combat. L'expérience a montré que les États européens étaient incapables de progresser dans cette voie sur la base de la coopération et que l'acquisition de capacités communes, à l'instar des satellites Galileo, était la meilleure solution.

Enfin, il serait souhaitable de réunir tous ces instruments au sein du budget européen, dans un chapitre spécifique afin de permettre l'exercice par le Parlement de sa compétence sur l'ensemble ainsi que le contrôle de la Cour des comptes européenne. Mais cela ne pourrait fonctionner que si tous les États membres acceptaient de participer à l'armée européenne.

Comme c'est très peu probable, il faudra nécessairement dissocier les instruments communautaires actuellement envisagés dans le budget général sous l'autorité budgétaire du Conseil et du Parlement européen et établir un autre budget défense-opérations-acquisitions pour l'Eurogroupe de défense constituant cette armée, avec un contrôle parlementaire adapté à cet ensemble.

UNE CAPACITÉ DÉCISIONNELLE

Pour décider de ce budget et de l'emploi que l'on en fait, il faut une architecture décisionnelle claire. D'autant que la défense ne se prête pas à la tergiversation. En cas d'urgence, il faut intervenir vite. C'est pourquoi le cadre de décision doit être robuste et légitime. Les militaires ont un besoin absolu de savoir qui leur donne des ordres et à qui ils doivent rendre compte de leur exécution.

Évidemment la question se pose de façon très différente selon que l'on se place dans le cadre des institutions actuelles ou dans celui d'un Eurogroupe de défense.

Si l'on souhaite rester dans le cadre des traités actuels, plusieurs modifications seraient nécessaires pour aboutir à la création d'une authentique capacité décisionnelle. On peut par exemple imaginer que le Conseil européen se réunisse dans plusieurs configurations dédiées à la sécurité : chefs d'État et de gouvernement, ministres des Affaires étrangères ou ministres de la Défense. Le terme sécurité renvoie ici à l'ensemble des actions militaires ou civilo-militaires ayant pour finalité la défense de l'Union, de ses États membres et de ses citoyens.

Dans ses deux premières configurations, ce Conseil européen de sécurité aurait la responsabilité de toutes les décisions de nature institutionnelle et budgétaire. C'est également lui qui adopterait le concept stratégique et déciderait le lancement de toute opération majeure ayant pour finalité la défense commune. Il nous semble indispensable que ces décisions soient prises à la majorité qualifiée. Toutes les autres missions et opérations découlant du concept stratégique, en particulier de type expéditionnaire (gestion de crise, stabilisation, lutte contre le terrorisme, etc.) seraient également prises dans ce cadre, mais resteraient soumises à la règle de l'unanimité, chaque État conservant dans ce cas un droit de veto sur la mobilisation de ses propres forces.

En formation des ministres de la Défense, le Conseil européen de sécurité serait plus particulièrement chargé de la planification de défense et de l'exécution des décisions relatives aux opérations. Il bénéficierait pour cela du soutien d'un ministre européen de la Défense ou Haut représentant/vice-président de la Commission européenne placé à la tête d'un département de la défense comprenant un quartier général complet, incluant un commandement de la planification et un commandement des opérations, ainsi que l'ensemble des fonctions de sécurité et de défense actuellement assumées par le SEAE et à travers lui le comité militaire de l'UE et l'état-major de l'UE. L'agence européenne de défense et une agence européenne d'acquisition lui seraient rattachées. Il se verrait enfin attribuer un portefeuille de la sécurité (hors sécurité intérieure) et de la défense au sein

de la Commission réunissant au minimum la recherche de sécurité, le fonds européen de défense, et la mobilité militaire.

En l'absence d'un accord sur une révision des traités assurant une participation de tous les États de l'Union, il appartiendrait aux États participants à l'Eurogroupe de défense de mettre en place un schéma analogue, avec un Conseil se réunissant en trois formations distinctes et appliquant les modalités de vote précitées. Cet Eurogroupe devrait disposer d'un secrétariat et d'un quartier général permanent, comprenant un commandement de la planification et un commandement des opérations. L'ensemble serait placé sous l'autorité politique du président du Conseil de l'Eurogroupe de défense, chargé de l'exécution de toutes les décisions du Conseil. La coopération de cet Eurogroupe avec l'UE serait facilitée par l'attribution à un commissaire européen d'un portefeuille réunissant la sécurité (hors sécurité intérieure) et la défense.

Le Parlement européen ou une structure parlementaire ad hoc devrait être étroitement associé aux décisions les plus importantes, telles que le lancement d'une opération. Cette dimension parlementaire est une condition essentielle de la légitimité du système et des décisions qu'il prend. Au sein du Parlement européen, cela nécessiterait que l'actuelle sous-commission sécurité et défense soit élevée au rang de commission à part entière.

UNE CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE

C'est sans doute ici, où la méprise entre ce que pourrait être l'armée européenne et ce qu'elle devrait être est la plus grande. En effet, si armée européenne il doit y avoir, il ne s'agit pas de fusionner les forces nationales sous le même uniforme, mais de les mettre en capacité de combattre ensemble, si besoin en les spécialisant.

Là encore, il faudrait distinguer les hypothèses selon que la réforme interviendrait dans le cadre des traités ou bien dans celui de l'Eurogroupe.

Dans tous les cas de figure, Il faudrait réexaminer l'utilité de toutes les structures existantes : Brigade franco-allemande, Eurocorps, Euronav Corps, battlegroups, etc.

Au-delà de ce réexamen, trois axes d'effort nous semblent envisageables.

Le premier serait la mise ne place d'une chaîne de commandement exclusivement européenne, ce qui suppose un quartier général civil-militaire digne de ce nom. Il serait doté en personnels et équipé en matériel de façon à pouvoir assurer le *Command and Control* (C2) des forces européennes. Il aurait à sa tête un commandant en chef des forces

européennes. Le commandement européen doit être capable de faire de la planification opérationnelle à froid et de conduire l'ensemble des missions définies par le traité de Lisbonne, y compris les plus exigeantes. Il pourrait avoir autorité sur des groupements de forces comme l'Eurocorps, qui est un état-major interarmées projetable, ou sur des capacités communes qui seraient dédiées à l'Union européenne.

Il faudrait ensuite, et bien évidemment, une armée au sens strict du terme, c'est-à-dire des forces permanentes. C'est la seule façon réaliste de parvenir à ce que la génération de forces se déroule de façon fluide et rapide, car elle dépendrait alors du commandement européen et non plus des commandements nationaux. C'est une étape cruciale sur le chemin de l'intégration qui ne pourra se faire sans une étroite implication des états-majors nationaux.

Si l'objectif est clair, convenons que sa réalisation est complexe. Toutefois, on peut imaginer plusieurs solutions, parmi lesquelles figure l'assignation de certaines forces multinationales existantes à l'Union, sous le commandement du quartier général européen ; la faculté pour les États qui le peuvent d'affecter une ou plusieurs unités ou capacités à l'Union ou encore la constitution d'unités ou de modules capacitaires spécialisés à haute réactivité financées par le budget commun et placés sous le commandement européen. Des solutions analogues peuvent s'appliquer dans le cadre d'un Eurogroupe. Mais, que l'on reste dans le cadre des traités ou que l'on établisse un Eurogroupe de défense, ces solutions ou leur combinaison ne seront viables que si le comité militaire de l'UE ou une réunion des chefs d'état-major des pays de l'Eurogroupe de défense en assume la paternité. C'est un point nodal que les militaires européens doivent dénouer ensemble.

Enfin, il faudrait veiller à développer une culture stratégique commune. Cela pourrait passer par la création d'une Académie européenne de défense, financée sur le budget de l'Union, qui assurerait la formation des officiers supérieurs européens, mais aussi par des entraînements communs fréquents. Il faudrait également renforcer la capacité d'analyse des situations européenne, autrement dit le centre de renseignement européen (IntCent). Enfin, l'initiative européenne d'intervention devrait naturellement être intégrée à ce dispositif.

UNE CAPACITÉ INDUSTRIELLE

Si l'objectif est bien de parvenir à assurer l'autonomie stratégique, il est nécessaire que l'Europe entretienne une base industrielle capable de développer les technologies

critiques pour les capacités clefs. Ce ne sera le cas que si les États membres adoptent une planification de défense commune. Dans cette perspective, il serait souhaitable de mettre en place un commandement pour la planification de défense, en charge de la prospective de défense et capable d'exprimer les besoins capacitaires de l'Union européenne. L'amélioration de la planification de défense européenne doit se traduire par la mise en place d'un cycle de planification européen et d'une feuille de route capacitaire unique, cohérente avec celles des États membres et celle de l'OTAN.

Il est nécessaire que les Européens conduisent la recherche de défense ensemble ou à tout le moins de façon coordonnée. Cela passe par la mise en réseau des agences de recherche et des organisations de recherche à travers une AED qui devra être refondée, ou d'une agence dédiée capable d'assurer la cohérence et l'efficacité des efforts consacrés à la recherche et au développement technologique. Cette agence serait responsable d'établir un agenda stratégique de recherche pour l'Union.

Il faut également que les États européens développent et acquièrent ensemble leurs équipements militaires. Pour cela, il est nécessaire que les Européens s'accordent enfin sur des normes et des spécifications communes et respectent en tout état de cause les règles qu'ils se sont eux-mêmes fixés dans le cadre de la directive de 2009 sur les marchés publics de défense. Mais il faudrait également que l'Union ou à défaut l'Eurogroupe de défense puisse acquérir des capacités propres. Les acquisitions conjointes des États membres comme les acquisitions de capacités propres par l'Union nécessitent, outre une planification commune, la création d'une agence d'acquisition et de conduite des programmes qui pourrait être l'OCCAR (l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement) à condition toutefois de l'europaniser, ce qui pourrait être fait par une fusion avec l'AED.

Enfin, soutien et maintien en conditions opérationnelles communs doivent devenir la norme. Cela passe par une mise en commun des structures qui doit être prévue dès le lancement des programmes. Ceci est particulièrement nécessaire dans le domaine aéronautique, où le coût du soutien est deux fois supérieur à celui de l'acquisition. Une stratégie commune, soutenue par un budget commun, mise en œuvre par une chaîne de commandement claire et efficace, capable de commander une capacité militaire autonome, utilisant des équipements européens, c'est en substance ce à quoi devrait ressembler une armée européenne.

CONCLUSION

Armée européenne, armée des Européens, défense européenne, défense commune, Union européenne de défense, Eurozone de défense ou encore comme nous le préconisons, un Eurogroupe de défense, tous ces termes convergent vers la même idée : une défense de l'Europe, par l'Europe et pour l'Europe, ce qui suppose de disposer d'une capacité militaire autonome et intégrée pour défendre nos propres intérêts, si besoin par la force.

Jusqu'à présent, la défense de l'Europe a été effectuée en grande partie par les Américains. Mais les temps ont changé. Ceux-ci ne souhaitent plus payer pour une défense dont ils estiment, à juste titre, qu'elle devrait être assumée par ceux qui en bénéficient et, à tort, qu'elle a pour eux plus d'inconvénients que d'avantages. Ils demandent donc aux Européens de prendre en charge leur propre défense. Et ils ont raison, car l'on n'est jamais mieux défendu que par soi-même.

Certains Européens continuent d'avoir peur d'une armée européenne parce qu'ils craignent qu'elle conduise les États-Unis à leur retirer sa protection. Mais peut-on encore, après ce qui s'est passé lors du dernier sommet de l'OTAN à Bruxelles, après l'annonce de la suspension de l'application du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), après l'annonce du retrait des troupes américaines de Syrie et après le départ de Jim Mattis, écarter l'hypothèse où les États-Unis sortiraient de l'Alliance atlantique ? Et s'ils le faisaient, cela rendrait-il moins nécessaire l'armée européenne ?

Pour l'instant, Donald Trump se sert de l'OTAN pour gagner des avantages commerciaux et semer la zizanie en Europe. S'il venait à se réaliser, le projet d'un « fort Trump » en Pologne signifierait la consécration d'une approche bilatérale sur des bases transactionnelles. Les États-Unis ont aussi pris l'habitude de soumettre les grandes entreprises européennes à l'extraterritorialité de leur droit et au racket de leur administration judiciaire. Non seulement ils entendent dicter aux Européens la conduite de leur politique étrangère et de leur politique commerciale, mais ils leur imposent encore avec qui ils peuvent conclure des traités et à qui ils peuvent acheter du gaz ou du pétrole.

Cette situation n'est plus acceptable. Les Américains sont nos amis et nos alliés. Et nous souhaitons rester les leurs. Mais nous ne sommes pas leurs vassaux et n'avons pas vocation à le devenir.

C'est pourquoi, l'armée européenne n'est pas une option, c'est une nécessité. C'est le choix de la dignité, de la liberté et du refus de la soumission. À nous d'y mettre les moyens. ■

ANALYSE #5

UNE ARMÉE EUROPÉENNE SOUS QUELLE FORME ? (5/5)

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ AU GRIP

& **OLIVIER JEHIN**

JOURNALISTE INDÉPENDANT, COLLABORATEUR DU BLOG BRUXELLES 2 (B2)

FÉVRIER 2019

Série de cinq éclairages publiés par l'IRIS et le GRIP sur le concept d'armée européenne. Ces textes traduisent l'opinion de leurs auteurs, mais ne reflètent pas nécessairement la position de l'IRIS.

PROGRAMME EUROPE, STRATÉGIE, SÉCURITÉ

Sous la direction de Olivier de France, directeur de recherche à l'IRIS

defrance@iris-france.org

et de Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

jpmaulny@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org