



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 4 février 2019

MAURO Frederic et JEHIN Olivier, *Une armée européenne pour faire quoi ?*, Éclairage du GRIP, 4 février 2019, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2717>



Éclairage

Cet éclairage fait partie d'une série de 5 textes rédigés par Frédéric Mauro et Olivier Jehin, sur le concept d'armée européenne. Ces textes traduisent l'opinion de leurs auteurs mais ne reflètent pas nécessairement la position du GRIP. Le GRIP a décidé de les diffuser, avec l'IRIS, en tant que contribution constructive au débat nécessaire sur l'avenir d'une défense européenne commune.

Une armée européenne pour faire quoi? (2/5)

Frédéric Mauro & Olivier Jehin

4 février 2019

La question de savoir à quoi servirait une armée européenne est fondamentale au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'elle vient en premier.

C'est une question qui se pose aux États européens depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui n'a jamais reçu de réponse satisfaisante, parce que ces États sont en profond désaccord sur les objectifs qu'il faudrait assigner à cette armée européenne.

Pourtant, répondre à cette question est indispensable, car construire un outil militaire est long et onéreux, et dépend entièrement de la finalité qu'on lui assigne.

Une question déjà ancienne...

S'il ne faut jamais s'y laisser enfermer, l'histoire permet de mieux comprendre les raisons qui conduisent à envisager aujourd'hui une armée européenne, même si les États européens ont souvent varié sur les objectifs à assigner à une défense européenne.

Bien avant que l'Union européenne existât ces États avaient ressenti le besoin de s'unir, face à une menace extérieure. C'est ainsi qu'a été signé en mars 1948 le traité de Bruxelles entre la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Ce traité essentiellement militaire, mais comportant aussi des éléments de coopération sociale et culturelle, prévoyait en son article 5, une assistance automatique entre les cinq membres.

Mais très vite, face à l'importance de la menace soviétique, les Européens ont ressenti la nécessité de se tourner vers les États-Unis et c'est ainsi qu'a été créée l'OTAN par le traité de l'Atlantique nord en avril 1949. Le projet d'une « Communauté européenne de défense » (CED), longtemps portraiture comme l'occasion manquée de la défense européenne, n'était en réalité qu'un moyen de renforcer l'Alliance atlantique en faisant accepter à la France le réarmement de l'Allemagne puisque cette « armée européenne » eût été placée sous l'autorité du commandant en chef de l'OTAN, lui-même nommé par le président des États-Unis.

Plus intéressante du point de vue qui nous occupe est l'histoire de « l'Union de l'Europe occidentale » (UEO). Créée en 1954, après le refus de la ratification du traité instituant la CED par la France, elle intégrait outre les cinq signataires du traité de Bruxelles, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie. Dans le contexte de la Guerre froide, sa première fonction était de permettre aux États européens de prendre une part active à leur propre défense au sein de l'OTAN, ce que l'on appellerait plus tard le « pilier européen » de l'Alliance.

Toutefois, la domination des États-Unis au sein de l'Alliance atlantique fut jugée à la longue insupportable par le Général de Gaulle. Arrivé au pouvoir en 1958, il décida de retirer la France du commandement militaire intégré de l'Alliance en 1966, position qu'elle ne réintégra qu'en 2009. Il est important de comprendre pourquoi. Dans ses lettres, notes et carnets publiés le 17 juillet 1961, le général de Gaulle en donne la raison : « (...) l'Europe forme un tout stratégique (...) ou bien c'est l'Europe qui défendra "elle-même" son territoire, ou bien il n'y aura pas pour l'Europe de défense qui tienne. Il y a l'OTAN. Qu'est-ce que l'OTAN ? C'est la somme des Américains, de l'Europe et de quelques accessoires. Mais ce n'est pas la défense de l'Europe par l'Europe, c'est la défense de l'Europe par les Américains. Il faut une autre OTAN. Il faut d'abord une Europe qui ait sa défense. Il faut que cette Europe soit alliée à l'Amérique. »

L'UEO, dont les activités s'étaient fortement ralenties, fût relancée en octobre 1984 avec la déclaration de Rome qui assignait aux États signataires : « La définition d'une identité de sécurité européenne » et l'harmonisation progressive de leurs politiques de défense. L'UEO était censée devenir le « bras armé » de l'Union européenne. Malheureusement, les guerres et les massacres liés à la décomposition de l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 ont montré l'incapacité des États européens à résoudre des crises sécuritaires dans leur voisinage immédiat.

C'est pour cette raison que les Européens ont souhaité, d'abord à Saint-Malo en 1998 puis à Cologne et à Helsinki en 1999, disposer d'une « capacité autonome d'action reposant sur des moyens militaires crédibles ». Ils ont donné à cette capacité et à l'utilisation qu'ils en feraient le nom de politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Cette PSDC était censée être compatible avec l'OTAN, laquelle pouvait continuer à assurer la défense collective de l'Europe (et de l'Amérique du Nord), avec le soutien des Américains, y compris en ayant recours à des armes nucléaires, alors que la PSDC offrait aux États membres de l'Union européenne capables et désireux de le faire, la possibilité de constituer des forces expéditionnaires pour intervenir en dehors du territoire de l'Union, afin de gérer des crises extérieures et ce sans le soutien des Américains. La preuve de cette compatibilité – théorique – entre l'OTAN et la PSDC était apportée par le fait que les Britanniques, les plus ardents défenseurs de l'OTAN, en étaient, avec les Français, les instigateurs.

Malheureusement, les États européens ont en grande partie échoué à constituer cette capacité autonome d'action qui leur aurait permis de résoudre les crises intervenues dans leur voisinage depuis 1999. Les trente-cinq missions et opérations extérieures menées par l'Union depuis 2003, ont été majoritairement civiles. Seulement douze d'entre elles ont été militaires et trois des missions mixtes. Et encore, ne s'agissait-il que d'opérations de faible ou basse intensité. Jamais l'Union n'a été en mesure de « gérer » des crises telles que celle de la Syrie, de la Libye, ou même du Mali, alors même que ces crises ont engendré une immigration massive vers l'Europe et l'ont profondément déstabilisée.

Cette incapacité de l'Union tient sans aucun doute au fait que pour des raisons diverses l'Union n'a jamais mis en place le processus capacitaire qui aurait dû permettre la constitution de cette capacité autonome, à savoir la « coopération structurée permanente » (CSP). Elle ne l'a fait qu'en 2017 et d'une façon tellement éloignée du dessein original qu'il est peu probable que cette CSP débouche sur autre chose que de simples coopérations bi ou multilatérales, comme il en existe depuis toujours. Mais ceci est une autre histoire.

Pendant ce temps, les menaces auxquelles les États membres de l'Union sont confrontés se sont multipliées et se sont diversifiées. Tout d'abord les menaces conventionnelles de la Russie qui s'est montrée de plus en plus agressive vis-à-vis des États à sa périphérie : cyber-attaque contre l'Estonie en 2007, conflit en Géorgie en 2008 puis intervention en Ukraine en 2014. Elle est également accusée d'avoir interféré dans les élections américaines en 2016 et de s'être rendue coupable d'assassinats ou de tentatives d'assassinats contre d'anciens espions sur le territoire d'États européens. À ces menaces de nature étatique se sont évidemment ajoutées des menaces de type non étatique avec la multiplication des attentats terroristes imputables à l'organisation « État islamique » depuis les attentats de Paris en 2015.

... Qui n'a jamais reçu de réponse convaincante...

Jusqu'à présent, le seul objectif de défense communément agréé par les États membres de l'Union était celui fixé par le Traité sur l'Union européenne (TUE), à savoir la capacité de réagir, de façon autonome, aux crises et aux conflits extérieurs.

C'est l'objet même de la PSDC inscrite au titre V du TUE et en particulier de son article 42 dont la traduction en termes militaires mesurables est celle de « l'objectif global » d'Helsinki en 1999, redéfini au sommet de Bruxelles en 2004 et qui était censé être atteint en 2010.

Toutefois, dans ses conclusions du 14 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la stratégie globale dans le domaine de la sécurité et de la défense, le Conseil de l'UE a adopté un « niveau d'ambition » comprenant trois objectifs de défense. C'est une première qui mérite d'être soulignée.

Tout naturellement, le premier objectif de ce « niveau d'ambition » reste « la réaction aux crises et conflits extérieurs » et couvre l'ensemble des missions de la PSDC. *Nihil novi sub sole*. C'est la confirmation du niveau d'ambition fixé dans le traité et qui n'a jamais été satisfait. Les États membres ne pouvaient pas faire autrement que de le réitérer, sauf à constater qu'ils n'appliquaient pas le traité.

Le second est le « renforcement des capacités de partenaires », ce qu'il est convenu d'appeler dans le jargon militaro-politique le *capacity building*. Cela pourrait être une nouveauté à condition que cela se traduise, en bonne logique, par la fourniture d'armements aux troupes partenaires formées à des fins de maintien de la paix. Ce qui a été jugé impossible jusqu'à présent en termes de financement.

Enfin, le Conseil de l'Union a ouvert une porte jusqu'à présent fermée en posant comme troisième objectif de défense la « protection de l'Union et de ses citoyens ». Cette ambition nouvelle, apparue avec la stratégie globale de juin 2016, regroupe toutes les actions qui ne font pas partie du mandat originel de l'OTAN (contre-terrorisme – cyber – menaces hybrides – résilience, etc.) On peut les résumer sous le vocable de « sécurité commune ». À l'exception de quelques timides progrès dans le domaine cyber, les États membres n'ont pas réussi pour l'instant à donner un contenu concret à cette ambition.

Le fait est que ce niveau d'ambition n'a pas été traduit en termes militaires de façon sincère et transparente lors des différents exercices de planification de défense menés entre 2016 et 2018. En effet, la liste des objectifs capacitaires critiques du comité militaire de l'Union européenne reste centré exclusivement sur la PSDC et ne tient pas réellement compte de l'objectif de « protéger l'Union et ses citoyens ». Quant au plan de développement capacitaire de l'agence européenne de défense, il tient avant tout compte des lacunes capacitaires et propose des priorités telles que la défense anti-missiles balistiques qui n'ont pas grand-chose à voir avec la PSDC. C'est également le cas de la coopération structurée permanente, dont le projet phare, le seul qui réunisse vingt-quatre États membres sur vingt-cinq – la mobilité militaire sur le territoire de l'Union – satisfait aux besoins de l'OTAN et nullement à ceux de la PSDC.

Il y a donc pour l'instant une grande confusion dans les objectifs de défense de l'Union, due pour l'essentiel aux inquiétudes d'un grand nombre d'États membres, en particulier les Baltes, les Nordiques, les Polonais et les Roumains, face aux menées de la Russie sur le flanc est de l'Europe.

En principe, la réponse est celle de la défense collective assurée par l'OTAN. Mais les appels constants et répétés des dirigeants américains aux Européens de prendre en main leur propre défense devrait logiquement conduire ces derniers à assurer leur propre défense sans toujours tout attendre des États-Unis et à être capables de se défendre par eux-mêmes, ou à tout le moins à commencer à le faire.

Or, ces différents objectifs, et leurs combinaisons possibles, conduisent à des outils militaires très différents. Ce n'est pas la même chose de contrer des attaques de blindés dans les pays baltes, de parer des cyber-attaques sur les infrastructures vitales, de prévenir des attentats terroristes sur le sol européen, de mener des « opérations de stabilisation » au Moyen-Orient ou en Afrique, ou encore de faire tout cela à la fois.

Et c'est bien parce qu'ils ont, jusqu'à présent, été incapables de s'accorder sur un objectif commun que les États européens n'ont jamais dépassé le stade du bavardage stratégique. Chaque État se détermine en fonction de sa situation géographique et de son histoire. Chaque dirigeant voit midi à sa porte et les menaces à sa fenêtre. Chacun noue les alliances du moment qu'il juge nécessaire et se contrefiche de l'intérêt général européen. Pendant ce temps, rien de concret ne se fait et ce qui se fait de bien – comme le fonds européen de défense – risque fort de décevoir faute d'une direction clairement indiquée par les États membres.

... Et cette absence de réponse bloque toute avancée...

Compte tenu de l'importance de la supériorité technologique dans les conflits modernes, du coût des armements et de leurs délais de fabrication, la planification de défense est devenue une activité essentielle pour la préparation des armées et l'efficacité de la défense.

En effet, les équipements militaires aujourd'hui déployés dans les forces, y compris les plus « modernes », ont été conçus il y a plus de quinze ans. Ainsi l'avion de combat américain F-35 est issu d'un programme, le *Joint Strike Fighter* lancé officiellement en janvier 1994. Reconnu opérationnel en 2017, cet avion aurait effectué sa première mission de combat en 2018 au-dessus de la Syrie, c'est-à-dire vingt-quatre ans après le lancement du programme. Cela signifie que les décisions qui seraient prises aujourd'hui concernant les équipements militaires les plus complexes armeraient potentiellement les forces dans les années 2035-2040. Il est évident que la situation géopolitique aura beaucoup évolué d'ici là. Tout cela souligne l'importance de ne pas se tromper de menaces et d'être au clair sur ses ambitions de défense. D'où l'importance des processus de planification.

De ce point de vue, l'Union européenne est défailtante. Elle dispose bien depuis 2003, d'une planification de défense. Mais celle-ci a été mise en place par étapes successives qui se sont stratifiées les unes sur les autres et la cohérence d'ensemble est tout sauf assurée.

Il existe en effet non pas un, mais quatre processus capacitaires dans l'Union : le « mécanisme de développement capacitaire » (MDC) confié au comité militaire de l'Union européenne avec le soutien de l'état-major de l'UE ; le plan de développement capacitaire (PDC) de l'agence européenne de défense ; la revue annuelle coordonnée de défense (CARD) confiée à l'agence européenne de défense, associée à la coopération structurée permanente (CSP) qui est aussi un processus capacitaire aux mains des États membres et dont le secrétariat est assuré par le service européen d'action extérieure et l'agence européenne de défense ; enfin, le fonds européen de défense qui débutera en 2021 avec pour objectif de financer la recherche et le développement de capacités et dont le programme de travail devrait être élaboré par la Commission selon la règle dite de la double comitologie, c'est-à-dire avec une forte implication des États membres.

Ces quatre processus fonctionnent comme autant de silos, produisant des documents faiblement reliés entre eux, et sont aux mains d'institutions davantage préoccupées par leurs propres compétences que par la nécessité de produire une feuille de route unique. Une remise en ordre s'impose, mais elle supposerait une révolution copernicienne, à savoir que les États membres commencent à planifier ensemble, avant de planifier nationalement.

D'autant qu'il n'y aura pas de planification européenne efficace sans que ne soit élaboré un document ou un ensemble de documents explicitant clairement ce que l'Union veut faire en matière de défense – le niveau d'ambition politique – et ce que cela signifie concrètement en termes militaires – le niveau d'ambition militaire – autrement dit, un Livre blanc ou ce qui serait de loin préférable : un concept stratégique.

Ce qui nous ramène à la question de départ : une armée européenne pour faire quoi ?

... Vers une défense commune

Il nous semble évident qu'une armée européenne devrait être capable d'assurer la défense commune des États qui la constituent et pas seulement faire de la gestion de crises. Une clarification avec l'OTAN est donc indispensable. Il s'agit pour les Européens de savoir s'ils veulent vraiment se donner les moyens de gérer, de façon autonome, des crises extérieures, ce qui est parfaitement compatible avec leur présence dans l'OTAN, recentrée sur sa mission première : la défense collective euro-atlantique. Il appartient aux mêmes Européens de faire, ou non, le choix d'assumer leur défense commune en constituant ainsi un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique.

Mais rien ne sert de spéculer davantage car c'est aux États membres et à eux seuls de répondre à cette question. Tant qu'ils ne le feront pas, aucune fondation solide ne pourra être établie et rien de durable ne pourra être entrepris.

Auteurs

Frédéric Mauro est chercheur associé au GRIP et avocat au barreau de Paris et au barreau de Bruxelles, spécialisé dans les questions de stratégie et de défense européenne, ainsi que celles relatives à l'équipement des forces armées.

Olivier Jehin est journaliste indépendant, collaborateur du blog Bruxelles 2 (B2).