



Perspectives sur l'actualité • **Guerre**

L'armée européenne, chimère ou réalité en devenir ?

Du serpent de mer de l'Europe de la défense à l'armée européenne comme idéal-type, tour d'horizon des avancées et des blocages sur l'architecture de sécurité du continent.

AUTEUR

Eurodéfense, GEG | Guerre

COVER

© Hans Hartung

DATE

16 janvier 2020

PARTAGER



Une question ancienne

L'idée d'une défense européenne, et le débat qui l'accompagne, émergent au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. Dès 1948, le traité de Bruxelles crée une Union de l'Europe Occidentale (UEO) réunissant le

Royaume-Uni, la France et le Bénélux afin de favoriser la coopération entre ces cinq pays dans un contexte de Guerre Froide. L'UEO se dote par la suite de plusieurs organes, dont un Comité militaire situé à Londres et un état-major commun établi à Fontainebleau.

Cette intégration limitée, et les insuffisances qu'elle révèle face à la menace soviétique engendrent une présence américaine accrue sur le territoire européen et la création en 1949 de l'Alliance Atlantique. Mais préoccupés par leur intervention en Corée, les Etats-Unis proposent peu après le réarmement de l'Allemagne. Ils se heurtent alors aux réticences de l'ensemble de la classe politique française qui suggère pour sa part la création d'une Communauté Européenne de Défense (CED) rassemblant l'Allemagne de l'Ouest, le Benelux, la France et l'Italie afin de contrôler le processus, considéré comme inévitable. Néanmoins, la non-ratification du traité par l'Assemblée nationale met un terme au projet en 1954.

Si cette première initiative s'avère ainsi être un échec, elle génère malgré tout une dynamique positive sur le continent, qui se manifeste notamment par la signature en 1963 du traité de l'Élysée entre la France et l'Allemagne de l'Ouest, actant la réconciliation entre les deux pays et annonçant une coopération ambitieuse en matière de défense. A l'issue de la Guerre Froide, un nouveau *momentum* européen en matière de défense se produit avec la signature du Traité de Maastricht en 1992 qui entérine la mise en œuvre d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Les Conseils européens suivants accélèrent le processus en transférant certaines compétences de l'UEO à l'Union européenne et en dotant cette dernière de véritables organes militaires au début des années 2000 : le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire et l'État-major de l'Union européenne. Malgré ces avancées institutionnelles, renforcées par le traité de Lisbonne de 2007, l'OTAN demeure néanmoins le principal producteur de sécurité en Europe aux yeux de nombreux États.

Comment alors comprendre la résurgence du concept d'armée européenne dans le débat public ? Celle-ci s'explique à l'aune des transformations récentes du paysage politique et sécuritaire européen, mais également américain.

À l'occasion du centenaire de l'Armistice, Emmanuel Macron déclare que l'Europe ne pourra se défendre sans une « armée européenne », alors que la Russie se montre menaçante et que les Etats-Unis font preuve d'inconstance dans leur politique étrangère tout en se tournant progressivement vers l'Asie. Le président français est accompagné dans son élan europhile par la Chancelière allemande qui se déclare également favorable à un tel projet soutenu par une partie de la classe politique allemande depuis 2015. L'activisme d'Emmanuel Macron suscite alors un débat particulièrement vif sur les ambitions françaises en la matière : la France, envisage-t-elle de substituer l'Europe de la Défense à l'OTAN ? Dans le cas contraire, comment s'articulerait cette armée européenne avec les efforts déjà fournis par les nations dans le cadre de l'OTAN ? Quels pays seraient volontaires et capables de contribuer à ce projet et quelles conséquences porte-t-il en termes de délégation de souveraineté ?

Les récentes déclarations du président à l'égard de l'OTAN qui serait en « état de mort cérébrale » alimentent la perception d'une France se comportant comme un hégémon militaire en Europe, et la crispation de certains Etats fortement dépendants de la protection américaine. Mais la décision abrupte de Donald Trump de retirer les troupes américaines du nord de la Syrie, et l'intervention militaire turque consécutive, posent la question légitime de l'avenir de la défense européenne qui doit se penser à la fois dans et hors de l'OTAN pour être efficiente. Le principal enjeu est ainsi d'approfondir la coopération politique, militaire et industrielle entre nations européennes, tout en améliorant la complémentarité des outils développés au niveau européen avec ceux proposés par l'OTAN.

À ce titre, le développement d'un débat sur le concept d'armée européenne est bénéfique, malgré les préoccupations et interprétations divergentes qu'il engendre. De par son acception première, l'« armée »

européenne pensée au singulier suggère effectivement une intégration des forces nationales et touche ainsi à une dimension fondamentale de la souveraineté des nations. Il n'est donc pas étonnant que des critiques acerbes aient été formulées à son encontre. Nous considérons pour notre part que les imprécisions sémantiques relatives au concept d'armée européenne nourrissent ces critiques. A rebours de la dynamique actuelle, cet article s'inscrit donc dans un réalisme épistémologique dont le but est d'interroger l'objectivité dont se prévalent ceux qui rejettent en bloc toute réflexion constructive sur la défense européenne.

Ce travail est le fruit d'une série de rencontres entre le programme « Guerre » du Groupe d'études géopolitiques et l'association Eurodéfense France ayant débuté en avril 2019. Il permet de conjuguer l'expertise militaire, diplomatique et industrielle de terrain avec une réflexion académique afin de dépassionner l'analyse du concept d'armée européenne. Il s'attachera ainsi à déconstruire dans un premier temps les principales critiques formulées à l'encontre d'une plus grande intégration européenne en matière de sécurité et de défense, afin de formuler en second lieu une série de recommandations prenant en considération les contraintes du réel.



Hans Hartung

Repenser le débat conceptuel au-delà de la controverse

Des perceptions divergentes de la menace

Dans son discours « Pour une Europe souveraine, unie, démocratique » de 2017, Emmanuel Macron dénonce l'hétérogénéité des cultures stratégiques européennes. A la lecture des livres blancs et concepts stratégiques

nationaux, il semblerait effectivement que les perceptions de la menace, la nature des réponses à apporter et les canaux institutionnels privilégiés diffèrent entre les nations européennes. La division de l'Europe en plusieurs blocs possédant des préoccupations distinctes est alors devenue une litanie au sein du monde médiatique qui n'hésite pas à parler de véritable scission. ①

Les préoccupations sécuritaires nationales reposent sur une combinaison délicate de facteurs politiques, économiques, militaires, historiques et géographiques. Il semble donc logique d'observer des divergences entre pays ou groupes de pays. C'est ainsi que la plupart des nations d'Europe orientale insistent particulièrement sur la menace conventionnelle et hybride posée par la Russie depuis la seconde moitié des années 2000, tout en manifestant un fort attachement à l'OTAN dans leurs divers documents stratégiques. ② Les pays d'Europe du Sud perçoivent pour leur part le terrorisme et l'immigration illégale et incontrôlée comme des menaces bien plus tangibles pesant sur leurs territoires, et encouragent une réponse européenne à celles-ci. ③

Ces deux exemples paradigmatiques de blocs régionaux masquent néanmoins des réalités diverses et souvent plus nuancées que celles affichées publiquement. Les pays d'Europe de l'est, tels que l'Estonie, participent non seulement aux opérations de l'Union européenne en Afrique, mais également aux opérations françaises en y envoyant régulièrement des militaires. En novembre 2019, le parlement estonien a d'ailleurs voté un doublement des troupes affectées à l'opération Barkhane qui est considérée par le ministre de la défense Juri Luik comme étant un moyen de travailler avec l'un des plus proches alliés de l'Estonie.

Les pays d'Europe occidentale participent pour leur part aux missions de police du ciel à l'Est et y envoient depuis 2017 des bataillons dans le cadre de la présence avancée renforcée. C'est ainsi que la France affecte chaque année des soldats alternativement en Estonie et en Lituanie, alors que l'Italie et l'Espagne contribuent pour leur part au groupement tactique multinational dirigé par le Canada en Lettonie.

Au-delà des perceptions divergentes, il est donc possible d'observer une compréhension mutuelle entre pays européens et un soutien réciproque aux activités militaires de chacun dans leurs zones régionales respectives. Si cela s'inscrit dans le cadre d'un jeu de marchandage, il n'en demeure pas moins que la dynamique engendrée a le mérite d'encourager les nations européennes à prendre en considération les défis se posant à leurs partenaires au-delà de leurs préoccupations sécuritaires propres. Cette dynamique positive se manifeste notamment dans les déclarations publiques formulées par le groupe Bucharest nine qui soutient le développement de solutions relatives aux menaces provenant du sud, telles que le terrorisme ④. Le paysage sécuritaire européen est ainsi moins divisé que ne laisse paraître la lecture seule des documents stratégiques nationaux.

UNE GRANDE DISPARITÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES

La problématique des ressources budgétaires, humaines et matérielles porte une seconde critique opposée régulièrement aux promoteurs du concept d'armée européenne.

Si la plupart des pays européens commencent à remédier au déclin de leur budget de défense, la moyenne des investissements de défense des pays membres de l'UE demeure encore en dessous des 2% du PIB. Selon les dernières estimations produites en 2019 par l'OTAN, seuls l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Pologne, le Royaume-Uni et la Roumanie ont franchi le seuil des 2% du PIB cette année. Ainsi, compte tenu des dépenses actuelles, l'Institut International pour les Etudes Stratégiques (IISS) souligne que plusieurs nations n'atteindront pas l'objectif de 2024 établi lors du Sommet du Pays de Galles en 2014. Cependant, la mesure des dépenses de défense fondée sur le PIB possède des limites. Il semble artificiel de corréliser le budget de défense d'un pays à sa richesse nationale et non pas à ses besoins militaires, même s'il se justifie partiellement par la

nécessité de solidarité entre alliés au sein de l'OTAN. ⑤ De plus, utiliser comme valeur de référence le PIB masque les efforts réels fournis par les nations : à dépenses de défense constantes, une variation du PIB peut entraîner une baisse ou une augmentation de leur part dans le budget national. Cette méthode de calcul ne permet donc pas de mesurer justement les investissements de défense des nations européennes, ni de comparer efficacement leurs efforts. Il serait pertinent de réfléchir à de nouveaux indicateurs afin d'analyser plus finement les dynamiques nationales en matière de dépenses militaires et de fixer des objectifs plus adaptés et réalistes.

Quant aux ressources humaines, c'est-à-dire le volume de personnels militaires actifs, il existe indéniablement une grande disparité entre les armées des pays membres de l'Union européenne : la France arrive au premier rang avec 206 000 militaires, alors que le Luxembourg possède la plus petite armée composée de moins de 1000 militaires. Ces disparités sont d'autant plus fortes au regard de l'absence de forces navales ou aériennes dans un certain nombre de pays européens. Néanmoins, une trop grande focalisation sur l'aspect quantitatif des ressources humaines, fortement dépendantes des variables géographiques et démographiques, masque les spécificités nationales. L'approche qualitative permet alors de cibler et de mettre en valeur les compétences et domaines d'excellence de chaque pays européen, comme le cyber dans le cas de l'Estonie. Ce système d'évaluation réaliste, fondé sur l'expertise, présente ainsi l'avantage d'envisager un emploi optimal des ressources humaines disponibles plutôt que de se concentrer sur un aspect difficilement modulable.

Enfin, les opérations Protecteur Unifié et Barkhane ont mis en exergue les lacunes capacitaires des pays européens, dont la plupart se fournissent principalement en matériel américain. Il existe ainsi une dépendance européenne aux États-Unis pour le ravitaillement en vol, le renseignement, la reconnaissance et la surveillance (drones) et le transport stratégique et tactique. Le Parlement Européen estime également qu'environ 26,4 milliards d'euros sont gâchés chaque année par la duplication, la surcapacité et les obstacles à l'approvisionnement en Europe. Certes, la coopération intra-européenne en matière d'investissements capacitaires stagne depuis de nombreuses années : aujourd'hui, la part du budget annuel d'investissement de défense des Etats membres de l'UE dépensée dans des programmes de coopération reste inférieure à vingt pour cent. Ce pourcentage est stable depuis plus de trente ans alors que les pays européens s'étaient donnés en novembre 2007 un objectif de trente-cinq pour cent. Cependant, on peut penser que les actions récemment lancées par les institutions européennes vont insuffler un nouvel élan coopératif. L'avancée la plus significative porte sur la mise en place d'un Fonds Européen de la Défense (FED) en 2017, financé par l'Union. Si son budget définitif n'est pas encore arrêté, ce dernier répartira une première enveloppe de 525 millions d'euros en 2019-2020 entre différents projets capacitaires européens ⑥. La création en 2019 d'une nouvelle direction générale, chargée de l'industrie de défense et de l'espace, au sein de la Commission européenne s'inscrit dans la continuité des récents efforts institutionnels. Elle sera notamment chargée de la gestion de ce FED. Du côté des nations, le programme SCAF (Système Aérien de Combat du Futur), le projet MGCS (Main ground Combat Systems) de blindé du futur et le drone MALE (*Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*) incarnent concrètement la volonté des pays européens de mutualiser leurs ressources. ⑦ L'approfondissement en cours des efforts de coopération pourrait ainsi accroître considérablement l'autonomie stratégique visée par les Européens en matière capacitaire dans le cadre de la stratégie globale de l'UE de 2016. La dynamique est donc résolument positive dans ce domaine, et elle soutenue par une politique institutionnelle volontariste.

DU SOUS-DIMENSIONNEMENT AU RISQUE DE DUPLICATION DES STRUCTURES MILITAIRES

Une critique régulièrement formulée à l'encontre des organes militaires de l'UE est leur sous-dimensionnement causé par le principe de non-duplication avec les institutions otaniennes. En effet, celui-ci empêche l'Union Européenne de développer un véritable quartier général militaire permanent dédié à la

planification et au commandement des opérations de l'UE. Deux solutions s'offrent actuellement aux Etats membres : la première est l'établissement de quartiers généraux de manière *ad hoc* dans l'un des pays européens. Par exemple, l'opération Sophia en Méditerranée est conduite depuis un quartier général italien européenisé situé à Rome. La seconde option est d'utiliser la structure de commandement de l'OTAN par le biais des accords Berlin plus ^⑧. C'est le cas de l'opération Althéa qui vient de fêter ses 15 ans.

En outre, une Capacité Militaire de Planification et de Conduite (MPCC), embryon de quartier général d'opération, a été créée en 2017 au sein de l'état-major de l'UE (EMUE) mais n'est compétente que pour les missions dites « non exécutives ». Les trois missions d'entraînement en Afrique (EUTM) entrent dans cette catégorie, et sont actuellement commandées au niveau stratégique par cette structure. Si son champ d'action est modeste compte tenu des ressources humaines limitées de l'EMUE, il existe néanmoins chez certains Etats (dont la France) une volonté d'élargir ses compétences, expérimentée depuis un an déjà dans le cadre de missions exécutives. La MPCC et ses activités sont donc appelés à évoluer dans un futur proche.

Ce possible renforcement des organes militaires de l'UE s'expose alors à une seconde critique, celle du risque de violation de la règle des trois D - non-duplication, non-découplage, non-discrimination - formulée par Madeleine Albright en 1998 et destinée à maintenir la primauté de l'OTAN en matière de sécurité européenne. ^⑨Or, critiquer l'Union européenne à la fois pour la faiblesse de sa structure militaire et pour sa volonté de la renforcer n'est pas recevable et ne peut déboucher que sur une situation de blocage et d'immobilisme. Celle-ci a été créée pour servir lorsque l'OTAN ne le peut ou ne le souhaite pas, et seulement pour la gestion de crises extérieures au territoire de l'UE. Elle n'a donc pas vocation à atteindre une taille semblable ou à réaliser les mêmes tâches que la structure de commandement de l'OTAN. De ce fait, les risques de duplications inutiles sont minimes. De plus, l'Union européenne intervient aujourd'hui principalement dans une région délaissée par les Etats-Unis et l'OTAN, ou pour succéder à ses opérations en Europe. Il n'est donc pas question d'entrer en compétition avec l'Alliance dans ces zones ou d'évincer les Etats-Unis de l'équation. S'inscrivant dans le cadre des missions de Petersberg, les activités militaires de l'UE sont donc bel et bien complémentaires à celles de l'OTAN.

ENTRE EMPIÈTEMENT DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET PROBLÉMATIQUES D'INTEROPÉRABILITÉ

Dans le débat public, la mention du concept d'armée européenne est généralement indissociable des questions de souveraineté nationale. Il est vrai que l'idée d'une armée européenne requiert une prise de conscience de la part des Etats de leurs propres limites, et de la nécessité d'aborder certains problèmes à l'échelle européenne afin d'y apporter une réponse plus efficace. ^⑩Cela ne doit alors pas être considéré comme un amenuisement de leur souveraineté, mais plutôt comme un renforcement de celle-ci puisqu'il s'agit de combler ensemble des lacunes et non pas de remplacer des capacités existantes. Il est d'ailleurs possible de trouver des exemples réussis de mutualisation des ressources entre nations fortement contraintes budgétairement, telles que la Belgique et les Pays-Bas dont les marines possèdent un état-major conjoint et dont la défense aérienne est coordonnée.

Historiquement, les exemples de forces armées composites formées d'unités de différentes origines géographiques abondent également, de la France de l'Ancien Régime au corps de réaction rapide européen, en passant par l'opération Overlord commandée par le Général Eisenhower en 1944. L'emploi multinational des forces armées est ainsi devenu la règle en matière d'opération militaire, que ce soit sous la bannière de l'ONU, de l'UE, de l'OTAN ou en coalition *ad hoc*.

Les armées européennes savent donc travailler ensemble. Dans la perspective d'une meilleure intégration, trois formats d'« armée européenne » pourraient alors être envisagés et sont actuellement sujets à débats :

1. Une armée recrutée, financée, formée et employée par l'Union européenne ;
2. Une armée composée uniquement de forces fournies par les Etats membres, mises à la disposition de l'UE de manière permanente ou à la demande ;
3. Une armée composée à la fois de contributions nationales et de forces ou capacités communautaires.

Avec la première solution, le problème d'interopérabilité entre nations européennes disparaîtrait. Cette solution semble néanmoins utopique, et ne pourrait être envisagée qu'à très long terme, puisqu'elle suppose un « État » européen possédant l'ensemble des fonctions régaliennes.

Dans les deux autres, le problème de l'interopérabilité se pose de manière plus ou moins cruciale pour les armées de terre d'un côté, et les armées de l'air et les marines de l'autre. Ces dernières ont en effet l'habitude de travailler de manière intégrée grâce à l'OTAN et à leurs expériences opérationnelles. Elles possèdent déjà des procédures communes et des moyens de télécommunication interopérables, malgré la composition purement nationale de chaque navire ou aéronef. Si les armées de terre ont également participé à des opérations en coalition, leur interopérabilité est plus complexe à réaliser sur le terrain. A ce titre, le régiment ou bataillon de mêlée (infanterie ou cavalerie) - de l'ordre de mille hommes - est l'unité qui nous semble devoir conserver un caractère national.

La question de la langue ne pose quant à elle pas de réel problème en matière d'interopérabilité : la Légion étrangère démontre depuis sa création que des soldats venant de tous les horizons peuvent combattre ensemble avec une connaissance minimale du français. De plus, l'anglais s'est peu à peu imposé dans les structures d'opérations multinationales comme la principale langue de communication.

En ce qui concerne l'ouverture du feu, les règles d'engagement et les systèmes d'information et de communications doivent permettre non seulement d'assurer la cohérence dans l'emploi des forces, mais également de contrôler son adéquation avec la volonté politique des Etats. Le principe du *Red Card Holder* national ⁽¹⁾, qui valide ou refuse l'ordre d'ouverture du feu, fonctionne ainsi de manière satisfaisante dans le cas des aéronefs engagés en coalition depuis plusieurs années déjà (en Afghanistan, Irak, Syrie et Libye). Ce contrôle politique serait assuré par l'Union européenne pour tout ou partie dans le cas des modèles 1 et 3 proposés. Celle-ci devrait également assumer le risque politique des pertes humaines, ainsi que l'échec ou le succès de ses opérations, ce qui reste aujourd'hui problématique.

Cette question de la légitimité de l'usage de la violence, et des lourdes responsabilités qui lui sont associées, doit ainsi être au cœur de la réflexion relative au concept d'armée européenne. Quelle que soit la formule choisie, il est donc moins question de problématiques opérationnelles *per se*, que de volonté politique d'agir en commun et de créer un leadership européen responsable et crédible.



Vers une meilleure intégration des armées européennes

« Compatibiliser » les cultures stratégiques nationales

Les nations européennes reconnaissent aujourd'hui la pluralité des défis posés au continent, malgré des préoccupations nationales distinctes. Il s'agit désormais d'approfondir cette dynamique en rendant les cultures stratégiques non pas semblables, mais compatibles.

Pour cela, il semble nécessaire de réemployer *a minima* les éléments de langage développés par la Stratégie Globale de 2016 dans les livres blancs et concepts stratégiques nationaux afin d'encourager une « compatibilisation » des cultures stratégiques européennes.

Cette Stratégie Globale englobe l'ensemble des défis posés à l'Union européenne tout en proposant une approche « intégrée » et coordonnée aux activités de l'OTAN. Il n'est donc pas question pour l'UE de remplacer l'OTAN dans sa mission de défense collective, mais de la soutenir en incitant ses Etats-membres à renforcer leur propre défense nationale. De plus, il est possible d'observer aujourd'hui un partage des tâches et des zones d'activité entre les deux organisations. L'OTAN semble se concentrer de nouveau sur ses '*core tasks*' - assurer la défense collective - comme le démontrent le lancement de plusieurs activités militaires à l'Est et la réforme de la structure de commandement après le Sommet de Varsovie. Le vide laissé au Sud est graduellement comblé par l'Union, dont la palette d'instruments civilo-militaires lui permet d'affronter plus efficacement les menaces diffuses qui en émanent. Cette situation est non seulement reconnue, mais également acceptée par la plupart des nations européennes et explicitée dans la Stratégie Globale.

Il existe ainsi un cadre doctrinal européen permettant de penser l'ensemble des menaces, ainsi que les instruments nécessaires pour les affronter et leur articulation. Des efforts doivent dorénavant être fournis par

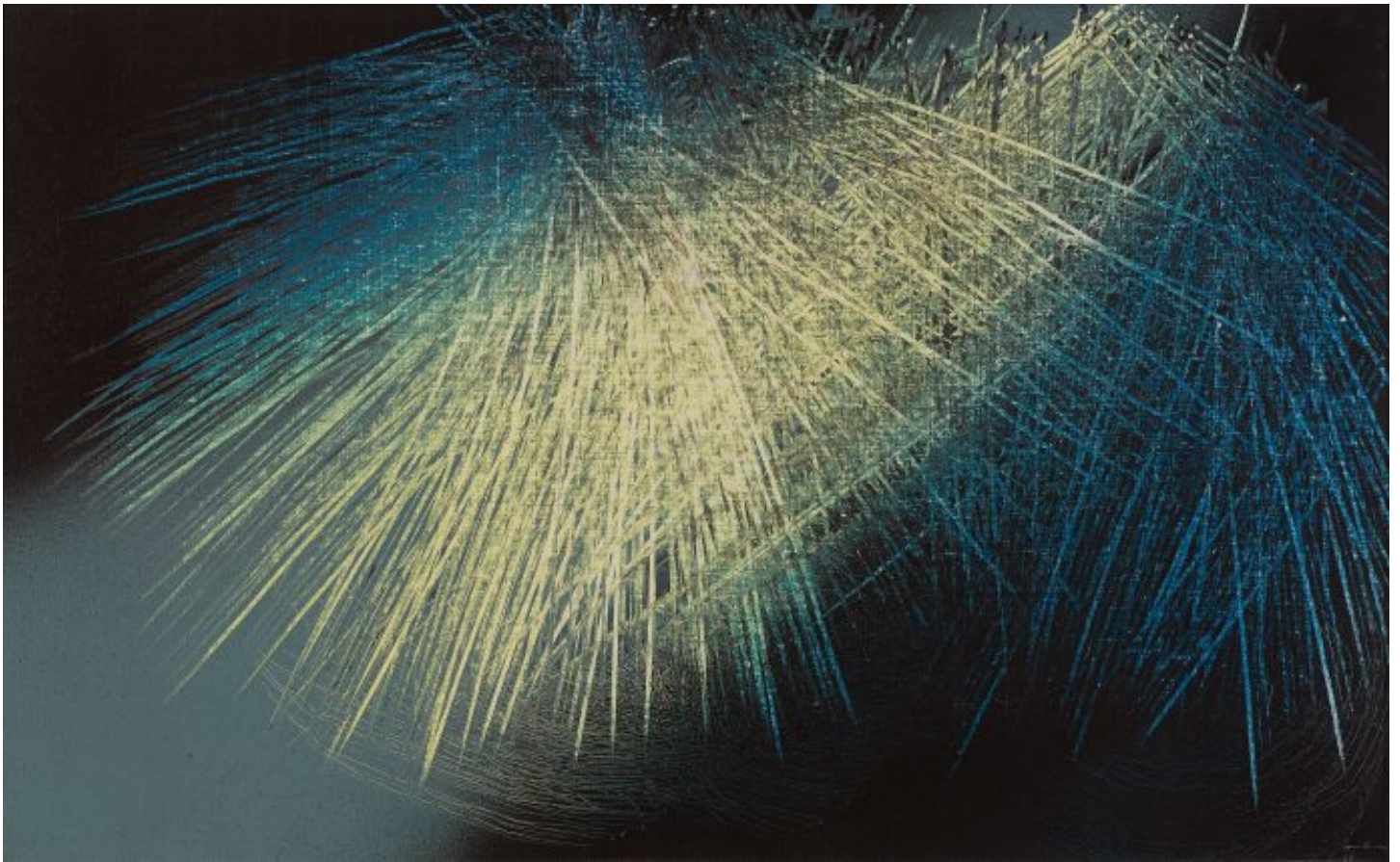
chaque pays pour accompagner cette dynamique positive d'harmonisation doctrinale.

Accroître la coordination européenne au sein de l'OTAN

L'idée d'un pilier européen au sein de l'OTAN n'a jamais pu se transformer en réalité concrète. Il est donc nécessaire que les pays membres de l'Union européenne prennent exemple sur leur mode d'organisation à l'ONU afin de coordonner leurs efforts dans l'Alliance. Cette coordination doit néanmoins demeurer informelle et adaptable au gré des sujets, à l'image du fonctionnement des groupements minilatéraux. La dynamique européenne doit ainsi être pensée de manière inclusive, volontaire et non contraignante. Elle pourrait se reposer sur l'organisation régulière de réunions relatives à la défense européenne entre représentants permanents et militaires auprès de l'OTAN, dont la présidence serait tournante ⁽¹²⁾.

Il semble également opportun d'approfondir la coordination entre représentants permanents auprès de l'OTAN et de l'UE afin de favoriser le dialogue inter-organisationnel : une intensification des réunions et des événements organisés en commun serait ainsi particulièrement bénéfique au niveau politique. Les représentants militaires possèdent pour leur part une double casquette OTAN-UE, ce qui limite - du moins partiellement - les incohérences dans leurs approches et favorise une meilleure connaissance des deux organisations.

L'amplification de la coordination entre nations européennes pourrait ainsi leur donner plus de poids dans les négociations formelles grâce à une meilleure information et une harmonisation de leurs positions respectives sur des sujets clés. Elle permettrait également d'encourager la dynamique actuelle de production de non-papiers relatifs à la coopération OTAN-UE. Ces derniers doivent alors être poussés simultanément aux niveaux politique et militaire au sein des deux organisations afin d'obtenir une visibilité optimale. Ce travail de longue haleine s'inscrit dans une démarche *top-down* visant à influencer la production doctrinale de l'OTAN et de l'UE dans le sens d'une meilleure défense des intérêts européens au sein de l'Alliance, et d'une plus grande coopération politique inter-organisationnelle.



Encourager la socialisation européenne des officiers

Karl Haltiner considère que les officiers adoptent généralement trois grandes postures relatives à la défense européenne : l'euro-progressisme, l'euroscepticisme pragmatique, et le conservatisme national ⁽¹³⁾. Frédéric Mérand explique alors cette divergence de perceptions par le degré d'internationalisation des officiers dans leur carrière. Ceux qui sortiraient à peine de leurs écoles militaires seraient réputés moins ouverts que leurs aînés à l'intégration européenne. Ce constat nous incite à envisager une série de mesures réalistes destinées à influencer la perception des jeunes officiers de la défense européenne, ainsi que leur compréhension de ses enjeux.

Dans cette perspective, l'Erasmus militaire doit gagner en visibilité et en ampleur afin d'atteindre les objectifs qui lui étaient attribués en 2008 :

- Harmoniser la formation de base des officiers ;
- Faire émerger une culture commune en matière de sécurité et de défense européenne ;
- Accroître l'interopérabilité ;

Le collège européen de sécurité et de défense doit également être développé, tout en alignant sa formation sur celle du collège de défense de l'OTAN afin de délivrer une équivalence reconnue à ses élèves. Sa délocalisation à Strasbourg auprès de l'Eurocorps, ou bien hors de France, lui permettrait de se défaire d'une image franco-française qui nuit aujourd'hui à son rayonnement européen.

Enfin, des missions de six mois à un an pourraient être proposées aux officiers des pays membres de l'UE dans leurs délégations militaires nationales respectives. Celles-ci leur permettraient non seulement de se familiariser aux organes européens, mais seraient également bénéfiques en termes de réseaux dans la poursuite de leur carrière.

L'ensemble de ces propositions s'inscrit dans une démarche cette fois-ci *bottom-up*, afin de susciter l'émergence d'une culture militaire européenne par le bas.

Créer des commandements opérationnels interarmées

La création de commandements multinationaux constitue une réponse efficace à la problématique des ressources limitées, comme nous l'avons déjà souligné. À ce titre, l'*European Air Transport Command* (EATC) est un exemple particulièrement réussi de mutualisation des ressources des nations européennes dans le domaine du transport stratégique. Né d'une initiative franco-allemande en 1999, il a été inauguré en 2010 sur la base d'Eindhoven par la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. Le Luxembourg, l'Espagne et l'Italie ont depuis rejoint l'initiative qui leur permet de partager leurs moyens de transport aérien, et d'accroître ainsi considérablement leur efficacité. L'EATC fonctionne grâce à une délégation partielle d'autorité des États participants : le contrôle opérationnel « à la carte » des appareils peut donc être retiré par un *Red Card Holder* national en cas de besoin. L'EATC est un véritable succès car il vient combler un besoin identifié par l'OTAN et l'UE et non pas se substituer à des capacités existantes. Dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP), un projet similaire est en cours d'établissement : le Commandement Médical Européen.

Il pourrait être envisageable de répliquer ces initiatives à d'autres domaines, tels que la formation des personnels militaires, et même d'aller au-delà de la simple gestion ou du soutien logistiques. Nous pensons que la création de commandements opérationnels multinationaux est la prochaine étape à franchir pour les nations européennes. Cependant, peu d'Etats sont prêts aujourd'hui à déléguer une partie de leur autorité à un commandement destiné à faire usage de la force. Il s'agira donc de réfléchir à une formule qui puisse satisfaire l'ensemble des acteurs politiques et militaires européens.

Faciliter la mobilité militaire en Europe

Il est nécessaire d'améliorer la capacité de déplacement libre et rapide du personnel, du matériel et des équipements à travers les territoires des Etats membres et hors des frontières de l'Union européenne. Cette dernière a un rôle crucial à jouer dans ce domaine grâce à son cadre institutionnel unique. Des mesures ont d'ailleurs été prises par les institutions européennes depuis quelques années, comme en témoignent la déclaration de 2017 du Parlement et du Conseil européens, intitulée « améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne », ainsi que la Stratégie Globale de 2016 qui aborde également la question. Parmi les projets collaboratifs adoptés en 2018 dans le cadre de la Coopération Structurée Permanente, figure aussi une initiative de mobilité militaire destinée à simplifier et à standardiser les procédures transfrontalières. La Commission a quant à elle proposé d'inclure une enveloppe de 6,5 milliards d'euros dans le budget 2021-2027 de l'UE afin d'adapter les infrastructures de transport à la mobilité militaire. Cette enveloppe budgétaire, si elle est adoptée, devra servir de levier au Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE) afin de favoriser une meilleure synergie dans ce secteur clé qui sert à la fois des intérêts civils et militaires.

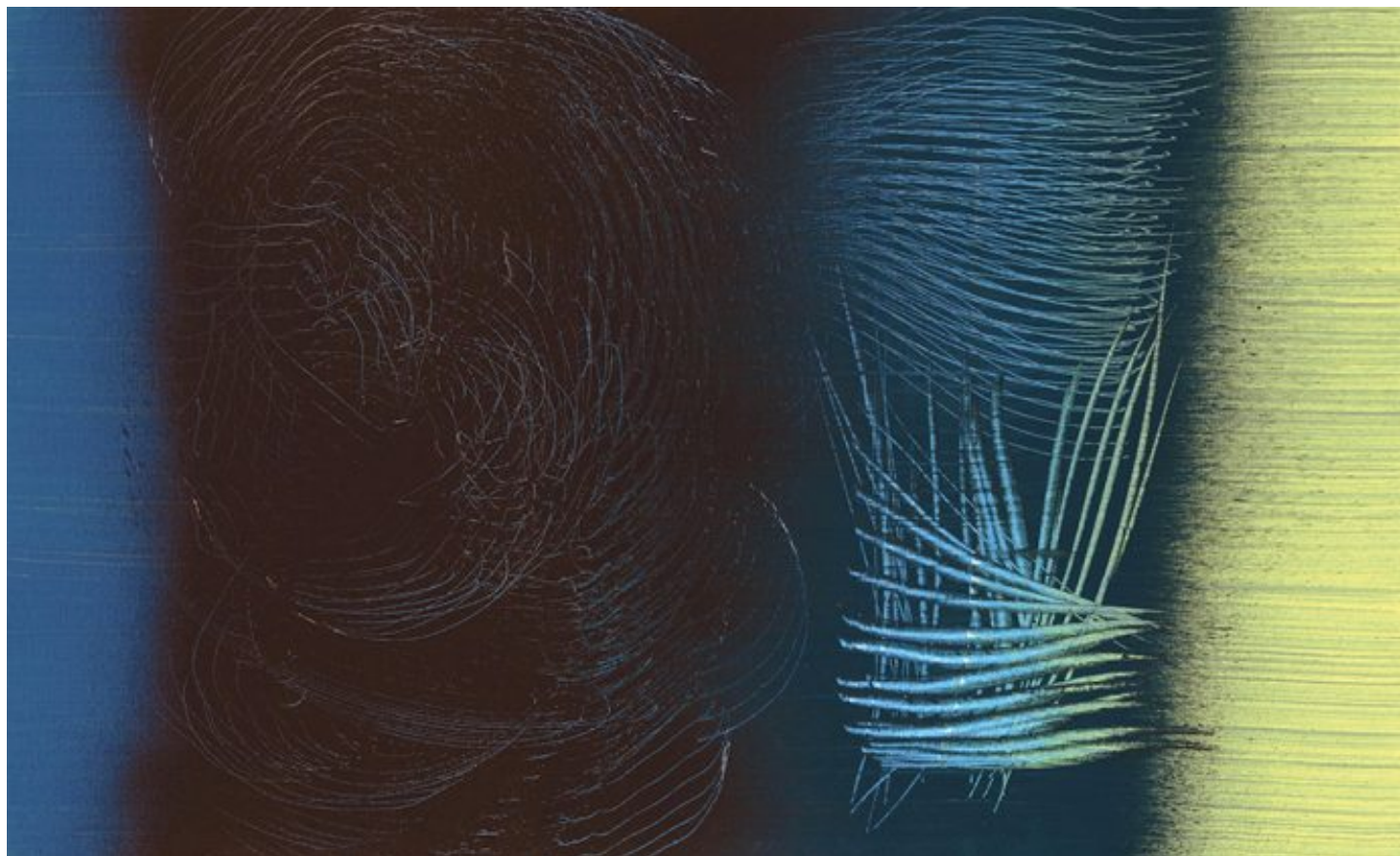
Il existe donc une véritable volonté institutionnelle d'améliorer la mobilité militaire en Europe par l'adaptation des règles et des infrastructures. Celle-ci doit s'articuler avec les récentes initiatives de l'OTAN en la matière afin d'éviter tout risque de duplication ou d'essoufflement des efforts. En effet, l'OTAN a inauguré en septembre 2019 un nouveau commandement à Ulm, destiné à faciliter la mobilité des troupes et du matériel sur le continent en situation de crise.

Capitaliser sur les opérations réussies de l'Union

Dans leur article « *Analysing the effectiveness of EUFOR Althea operation in Bosnia and Herzegovina* », Ivana Boštjančič Pulko, Meliha Muherina, et Nina Pejič tentent d'identifier les critères de réussite des opérations de l'Union européenne. Dans le cas d'Althéa, les auteurs considèrent que les efforts de stabilisation et de reconstruction fournis par l'UE en Bosnie Herzégovine semblent avoir porté leurs fruits. En effet, depuis le lancement de l'opération, les conflits ethniques se sont apaisés dans la région et les forces armées nationales bénéficient d'une formation dispensée par les soldats de l'opération. Si elle souffre de quelques faiblesses en matière de planification et de périmètres du mandat, elle a globalement rempli ses objectifs de départ à moindres coûts et peut donc être considérée comme un succès.

L'opération Atalante (2008-2016) de contre-piraterie maritime au large des côtes somaliennes est un autre exemple de réussite. Elle a su développer une coopération fructueuse avec le Programme Alimentaire Mondial ainsi que la Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM) afin de protéger leurs navires naviguant dans les eaux affectées par la piraterie. Ses bases juridiques solides lui ont aussi donné la possibilité d'appréhender les pirates présumés, et de les détenir jusqu'à leur transfert aux autorités compétentes dans la perspective d'un jugement. Correctement financée et approvisionnée en matériels et personnels, elle a permis de mettre un terme à la détention de navires et d'otages dans cette zone en l'espace de huit années.

Ces deux exemples doivent continuer à faire l'objet d'une analyse attentive par les mondes académique, politique et militaire afin d'identifier correctement les raisons de leurs succès, ainsi que les problématiques qui ont pu survenir sur le terrain et dans les organes de planification. A ce titre, s'il peut être reproché aux opérations de l'UE de n'avoir qu'une amplitude limitée et de souffrir parfois d'un manque de réactivité causé par le processus décisionnel, il semblerait que le développement de la MPCC aille dans le sens d'une amélioration des procédures.



La déclaration conjointe signée entre l'OTAN et l'Union européenne en 2016 a été renouvelée en 2018, démontrant la volonté des deux organisations d'approfondir leur coopération. Il y est notamment fait mention de la Méditerranée où elles travaillent ensemble afin de combattre la traite et le trafic de migrants.

Cette mutualisation des efforts se réalise en mer par le biais d'une intensification des interactions entre l'Opération Sea Guardian (OTAN) et Sophia (UE) qui se déroulent dans la même zone. La coopération entre les deux opérations repose sur un échange d'informations, l'utilisation d'installations militaires communes et la possibilité de se soutenir et se réapprovisionner en mer. Le forum SHADE MED (*Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean*) est né en 2015 de cette coopération. Il est organisé chaque année alternativement par l'OTAN et l'UE afin de discuter des mesures civiles et militaires à prendre pour remédier à la crise migratoire.

Ces deux opérations menées simultanément représentent ainsi une opportunité pour les militaires engagés de se familiariser avec les pratiques respectives des deux organisations, tout en développant des ponts permettant d'améliorer la coordination et le dialogue opérationnel entre l'UE et l'OTAN.

Afin d'entretenir cette dynamique coopérative, les Etats membres de l'UE doivent résoudre leurs désaccords relatifs à l'accueil des migrants en Europe, et développer un dialogue avec la Turquie qui déploie actuellement ses navires en Méditerranée orientale pour empêcher l'exploration d'hydrocarbures par Chypre. Les actions menées par cet allié de l'OTAN seraient susceptibles de déstabiliser encore plus la région si elles étaient amenées à se poursuivre. Il est donc encore une fois question de volonté politique sur un sujet affectant la sécurité du continent européen.

Favoriser l'émergence de champions industriels européens

Enfin, une meilleure intégration européenne en matière de sécurité et de défense ne peut se réaliser sans un approfondissement des efforts dans le secteur industriel. Les lacunes capacitaires mentionnées précédemment ont encouragé le lancement de plusieurs projets d'armements soutenus financièrement par l'Union et démontrant la volonté des États membres de combler ces déficits collectivement. Afin d'entretenir cette dynamique positive d'investissements en commun, il est nécessaire de se défaire des logiques de concurrence et de compétition entre Etats membres de l'Union européenne.

La Commission semble avoir compris les spécificités du marché militaire et tente aujourd'hui de développer une politique industrielle qui serait administrée par sa nouvelle direction générale. La communautarisation de ce sujet n'est pas anodine et marque une évolution favorable à l'émergence de champions industriels européens dans le domaine de la défense. Cette stratégie contredit d'ailleurs le reste de sa politique industrielle visant à casser les monopoles en Europe, mais permettrait à ces champions européens d'être concurrentiels sur le marché mondial.

Pour autant, nous devons considérer le risque d'ingérence américaine dans les initiatives en cours, comme le laissent présager les sanctions économiques émises à l'encontre des Européens. De plus, le Royaume Uni s'inscrit actuellement dans une logique de compétition avec ses alliés européens, comme en témoigne son programme Tempest d'avion du futur. Son départ de l'UE s'avérant désormais inéluctable, il cherchera certainement à nuire à la politique industrielle développée par la Commission en favorisant un environnement compétitif en Europe. Cependant, les relations futures entre l'UE et le Royaume Uni feront l'objet d'accords qui restent à négocier. À ce titre, un rapprochement ultérieur des programmes SCAF et Tempest n'est pas à exclure ⁽¹⁴⁾.

L'armée européenne comme idéal-type

Cet article a ainsi tenté de déconstruire les critiques relatives au concept d'armée européenne afin d'évaluer les efforts concrètement fournis par les Etats membres et l'Union en matière de sécurité et de défense. À l'aune des constats effectués, il semblerait que les principaux obstacles à une meilleure intégration se situent à l'échelle politique, et concernent notamment la délégation d'autorité en matière d'usage de la force. Néanmoins, les initiatives récentes démontrent une réelle volonté des Etats européens d'aller de l'avant dans ce domaine. La série de recommandations formulées dans cet article a donc pour objectif d'encourager une meilleure intégration entre les nations européennes et une consolidation des compétences de l'UE en matière de sécurité et de défense.

Compte tenu des débats actuels, il semble néanmoins nécessaire de questionner la pertinence de l'appellation « armée européenne » et de réfléchir à une formulation moins controversée. Tout comme le concept d'« Europe de la Défense » qui est mal compris par nos partenaires, parler d'« armée européenne » pourrait en effet contrarier les discussions à venir. Il serait d'ailleurs trompeur de considérer ce concept au sens premier du terme. Il est ici moins question d'aboutir à une armée unique - objectif utopique - que de l'utiliser comme idéal-type permettant de penser une réalité complexe. ◀

SOURCES

- ① Voir notamment : Sandrine Morel, Jean-Pierre Stroobants, Sylvie Kauffmann, « Josep Borrel: C'est la désunion affichée Par l'Europe qui la paralyse », *Le Monde*, 8 Novembre 2019, ;
« À Berlin, Le Président Allemand Appelle à Abattre Les 'Nouveaux Murs' », *Radio France International*, 9 Novembre 2019, ;
Jean-Christophe Ploquin, « Les Divisions Politiques En Allemagne Empêchent l'Europe De La Défense d'Avancer », *La Croix*, 20 Mai 2019, ;
Moira Mastrone, « Francia E Germania Spronano Per Creare Un Esercito Europeo », *Babilon Magazine*, 29 Décembre 2018, ;
Jacopo Barigazzi, « France dominant in new flurry of EU military projects », 11 Décembre 2019, *Politico*,†
- ② « The concept of defence of the Republic of Poland, » Ministry of National Defence, June 13, 2017, p.16.†
- ③ « Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 » Ministère des Armées, 4 Décembre 2017, p.8, 9, 19.
Voir aussi : « White Paper for International Security and Defence, » Italian Ministry of Defence, July 2015,†
- ④ Bucarest nine regroupe la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, et la République Tchèque à l'occasion de réunions de haut niveau depuis 2014.†
- ⑤ Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, « 2 pour cent du PIB : Les moyens de la défense nationale », *La Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées*, 24 Mai 2017,†
- ⑥ Il sera définitivement adopté au cours de l'année 2020, parallèlement à l'adoption du cadre budgétaire de l'UE pour la période 2021-2027. Le programme précurseur du FED est l'EDIDP (European Defence Industrial Development Program).†
- ⑦ Le drone MALE bénéficie d'ailleurs du soutien financier du programme précurseur du FED.†
- ⑧ Le quartier général serait établie au SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) situé à Mons en Belgique†
- ⑨ Voir: Stanley R. Sloan, NATO, the European Union, and the Atlantic Community – The Transatlantic Bargain *Challenged*, 2nd ed., Rowman & Littlefield Publishers, 2005.†
- ⑩ Ibrahim Azeem, « Europe is Ready for its own army, » *Foreign Policy*, September, 5, 2019†
- ⑪ David P. Auerswald, Stephen Saidman, Stephen M. Saideman, NATO in Afghanistan. *Fighting Together, Fighting Alone*, Princeton University Press, 2014, p.156.†
- ⑫ Afin d'éviter la perception d'une emprise de certaines nations sur les questions de défense européenne.†

¹³ Voir également : Christophe Pajon, « L'Europe de la Défense et la transformation des identités militaires : Quelle Européanisation ? », *Politique Européenne*, 1^{er} Septembre 2009, p. 148-171. ↑

¹⁴ Ce rapprochement est d'ailleurs souhaité par le Président exécutif d'Airbus, dans une interview donnée au Sunday Times, le 24 novembre 2019. John Collingridge, [“Airbus boss Guillaume Faury urges fighter deal,” *The Sunday Times*, November 24, 2019,](#) ↑
