

La défense de l'Europe à l'heure du réarmement allemand et de défis existentiels

On parle, on reparle beaucoup d'armée européenne. Mais de quoi parle-t-on précisément ? A l'évidence, sous un même vocable, se cachent des projets fort divers. Parle-t-on d'une armée européenne unique ou commune ? D'une armée intergouvernementale ou d'une armée placée sous l'autorité des institutions européennes ? D'une armée constituée de contingents nationaux ou d'une armée composée de soldats européens ? Comme nous allons le voir, sur base de la réponse à ces trois questions, les scénarios qui émergent sont très différents, tant dans une configuration à 27 (improbable) que dans une configuration réunissant un nombre plus restreint d'Etats-membres de l'Union européenne au travers d'une Coopération Structurée Permanente telle que prévue aux articles 42 et 46 du Traité de Lisbonne.

Une armée européenne unique et intergouvernementale

Il s'agirait d'une alliance plus ou moins organique entre les ou des armées nationales des pays membres de l'Union. Un *remake* en quelque sorte de la Communauté Européenne de Défense (CED) où l'autorité restait aux mains des seuls Etats. Dans un tel scénario revisité, ce sont les armées nationales dans leur intégralité qui passeraient sous l'autorité intergouvernementale européenne tout en demeurant, en première instance (pouvoir décisionnel, organisation, budget) et en ultime instance (droit de véto au niveau intergouvernemental européen) soumises à l'autorité de leur Etat respectif. La dynamique d'intégration y serait extrêmement faible, voire inexistante. En outre, on imagine sans peine que de nombreux Etats, en particulier les plus « petits », se garderaient bien de lâcher la proie pour l'ombre, l'Otan, avec ce que cette organisation comporte en termes de garantie de sécurité (article 5, dissuasion du fort au fort garantie par la présence des Etats-Unis, puissance de l'armée conventionnelle américaine, ...) pour une armée unique européenne s'apparentant pour l'essentiel aux alliances du temps jadis.

Une armée européenne unique et communautaire

Dans ce scénario, les armées nationales seraient intégrées dans une grande armée européenne placée sous l'autorité des institutions européennes communautairesⁱ : Commission, Conseil, Parlement européen et, pour toute autorisation d'engagement, Conseil Européen des Chefs d'Etat et de gouvernement siégeant en qualité de Haut Conseil Européen de Sécuritéⁱⁱ. Le « produit fini » serait sans conteste une armée résolument plus européenne.

Ce scénario comporte cependant des aspects particulièrement problématiques. Il suppose l'articulation d'armées nationales aux traditions, modes d'organisation et d'engagement fort différents sans bénéficier de la puissance ou du concours intégrateur, comme dans l'Otan, des Etats-Unis. Il implique également la gestion d'une très forte tension entre, d'une part, une architecture européenne de décision commune et, d'autre part, des outils – les armées – qui continueraient à dépendre, en ultime instance, de leur Etat-membre respectif. En outre, il oblige à affronter immédiatement la question délicate de l'articulation politique et militaire entre la force de dissuasion française et l'armée commune ainsi que la question de la sécurité et de la défense des territoires d'outre-mer qui ne font pas partie de l'Union européenne.

Certaines décisions récentes de l'Union comme celle prévoyant la création d'un « Etat-major » européenⁱⁱⁱ, d'un fonds pour la recherche en matière militaire, ... relèvent de ce scénario dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre communautaire. Mais le rythme de mise en œuvre de ce type d'initiatives renvoie l'avènement de l'armée européenne aux calendes grecques.

Une armée européenne commune et intergouvernementale

A la différence des deux scénarios précédents, cette armée « européenne » serait composée de segments des armées nationales et non des armées dans leur ensemble. La proposition de création de « *Battle groups* » européens, récemment relancée, s'inscrit dans ce scénario. Ses deux principales limites sont celle d'être exposée au changement de majorité gouvernementale dans l'un ou l'autre pays-membre, et celle de prêter le flanc aux risques de chantage en cas d'intervention. Comme le montrent de nombreuses expériences d'intervention armée de l'histoire récente (Bosnie, Rwanda, Iraq, Afghanistan, ...), il est extrêmement aisé (prise d'otage, opération-suicide, ...) de faire pression sur un pays participant à une initiative internationale, ici européenne, pour qu'il retire son contingent.

En outre, un tel type d'armée exacerberait - au lieu de les estomper - les rivalités nationales en ce qui concerne la question du commandement et, surtout, concernant les choix des types d'armements aujourd'hui largement aux mains d'industries nationales.

C'est dans cette catégorie également que s'inscrivent les différentes expériences d'intégration en matière de sécurité et de défense qui ont vu le jour ces vingt ou trente dernières années : Eurocorps, Brigade franco-allemande, ... Le déploiement opérationnel de ces corps a été pratiquement inexistant en raison, précisément, de la persistance des appartenances nationales des diverses composantes de ceux-ci. Enfin, quoique avec une connotation plus impériale qu'européenne, c'est aussi dans cette catégorie qu'il faut ranger la politique allemande d'intégration au sein de la *Bundeswehr* de brigades hollandaise, roumaine et tchèque voire, demain, de brigades finlandaise et suédoise.

Une armée européenne commune et communautaire

Contrairement à l'Armée européenne unique et communautaire, l'Armée européenne commune et communautaire que nous appelons de nos vœux se juxtaposerait aux armées nationales. Placée sous l'autorité exclusive des institutions européennes : Commission, Conseil, PE et Haut Conseil Européen de Sécurité composé des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-membres participants, elle serait composée d'officiers et de soldats européens. Il s'agirait donc d'une armée créée *ex novo*.

Etrangement, c'est l'hypothèse la moins discutée et, quand elle l'est, c'est celle qui est éliminée avec le plus de désinvolture, raison pour laquelle nous la développerons plus longuement ici. Quelles sont les certitudes invoquées pour dénigrer cette option ? Pour ses contempteurs, l'absence de légitimité des institutions politiques européennes appelées à prendre des décisions de vie et de mort serait, à elle seule, rédhitoire. Ce qui ne laisse pas d'étonner dans une configuration institutionnelle où toute décision d'engagement proposée par le Président de la Commission devrait être ratifiée par la majorité d'un Haut Conseil Européen de Sécurité composé des Chefs d'Etat et de gouvernement, qui plus est, adoptant ses décisions à la majorité qualifiée^{iv}. Evoquée aussi, l'énorme difficulté de créer une nouvelle armée à partir de rien. Argument qui fait passer par pertes et profits tant le savoir-faire des militaires des différentes armées nationales que deux expériences récentes : la création de l'armée croate en

1991 et, plus récemment, la création pratiquement *ex-nihilo* de l'armée ukrainienne^v. Enfin, l'impossibilité intrinsèque de pouvoir compter sur un patriotisme européen, autrement dit une volonté d'engagement de la part de soldats et d'officiers qui combattraient en tant qu'Européens et non plus en tant que citoyens de tel ou tel pays-membre. Cet argument ne manque pas de surprendre quand on sait que quelques unes parmi les unités les plus prestigieuses (et les plus utilisées sur les théâtres d'opération extérieurs) de certains Etats membres sont composées en majorité de citoyens de pays-tiers^{vi}. Surprenant si l'on se remémore tous ces soldats venus d'ailleurs qui constituèrent l'essentiel des troupes qui ont libéré l'Europe occidentale en 1944 et, plus remisés encore dans les oubliettes de l'histoire, ces dizaines de milliers de Nord-Africains et Africains qui sont morts en Europe durant la Première et la Seconde Guerre mondiale. Etonnant aussi quand on sait que l'histoire de la construction européenne a montré que l'« asexuation » nationale des fonctionnaires de la Commission européenne était, pour l'essentiel, une réussite, tout comme celle, par exemple, des Juges de la Cour de Justice de Luxembourg.

Enfin, argument définitif, l'absence de moyens financiers dans une Europe en crise. Mais, à moins de partir du postulat selon lequel seuls sont à prendre en considération les facteurs qui menacent notre cohésion « interne », économique et sociale, et de considérer en outre que ceux-ci sont sans relation avec des facteurs externes, il est impératif de s'interroger sur la capacité réelle de chacun des Etats-membres et de l'Union dans son ensemble à répondre aujourd'hui aux menaces extérieures. Sans que celles-ci soient toutes de type militaire, loin s'en faut, il reste que l'irruption à nos frontières d'une Russie revancharde remettant en cause à la force de ses baïonnettes, les frontières d'Etats européens (Géorgie, Moldavie, Ukraine) ainsi que la faiblesse voire la déliquescence d'Etats dans le voisinage proche de l'Europe (Irak, Syrie, Libye, Mali, ...) et la montée des phénomènes terroristes qui les précèdent, les accompagnent ou en découlent, couplées à une accentuation du tropisme isolationniste des Etats-Unis, posent avec une acuité radicalement nouvelle la question de la sécurité et de la défense de l'Union.

C'est déjà en réponse à cette situation nouvelle que les pays-membres de l'Otan se sont donné lors du Sommet de Cardiff en 2014, l'objectif de consacrer d'ici à 2024, 2% de leur PIB à la défense.

La défense de l'Europe et le réarmement allemand

Comme les autres pays membres de l'Otan, Berlin s'est engagé à consacrer 2% de son PIB à la défense. Sans être juridique, cet engagement pris devant et avec les autres membres de l'Otan a une signification politique forte. Concrètement, cela signifie que les dépenses militaires allemandes pourraient s'élever en 2024 à quelques 62 milliards d'euros^{vii}. La France qui y consacre déjà selon le SIPRI, 2,2 %^{viii} de son PIB devrait voir au même moment, à situation inchangée, ses dépenses militaires s'élever à quelques 50 milliards d'euros dont 3,5 milliards consacrés à la force de dissuasion nucléaire et 2,5 milliards à la modernisation de cette dernière^{ix}, soit environ 44 milliards d'euros pour ses forces conventionnelles. Dans le même cas de figure, les dépenses militaires de l'Italie et de l'Espagne devraient s'élever en 2024 à respectivement 34 et 22 milliards d'euros.

Ces chiffres qui en disent beaucoup plus que de longs discours, ne sont pas les seuls qui concourent à annoncer l'histoire à venir. La politique d'intégration au sein de la Bundeswehr de parties substantielles des armées nationales d'autres Etats-membres, impériale par défaut et mercantile par choix, a en effet de fortes implications en termes de choix des armements pour

ces armées « intégrées » et est source de retombées importantes sur l'industrie allemande de la défense que d'aucuns considèrent déjà comme dominante en Europe^x.

« La seule armée européenne, c'est l'armée française »^{xi}

Si la France est sans conteste, parmi les 27, le pays qui possède aujourd'hui l'armée la plus performante, dotée du plus haut niveau d'autonomie, cela n'en fait pas pour autant une armée au niveau requis pour faire face, de façon autonome, aux menaces auxquelles l'Europe est confrontée. La brouillonne intervention franco-britannique en Libye où le soutien de l'Otan fut décisif, ainsi que le triste fiasco de l'intervention avortée en Syrie suite au volte-face du président américain et au « retrait » de la France, le démontrent à souhait. Ou, plus prosaïquement, une force aéronavale à temps partiel, un déficit en termes de renseignement satellitaire, ... sont là pour rappeler qu'il ne suffit pas d'être meilleur que tous les autres pour être à la hauteur.

Mais, à moins de postuler que certains Etats-membres décideraient et les autres paieraient, cela ne fait pas non plus, loin s'en faut, de l'armée française une armée européenne. Pas plus que l'euro ne pouvait être le deutschmark - et il ne l'est pas, comme le montre notamment le fonctionnement du Conseil des Gouverneurs de la BCE où l'Allemagne est plus souvent qu'à son tour dans l'opposition -, une armée européenne ne peut être une armée nationale ou l'émanation de l'une de celles-ci.

Last but not least, la France se trouve confrontée à des choix stratégiques dans un horizon temporel rapproché qui annoncent des arbitrages budgétaires cornéliens : modernisation de la dissuasion nucléaire, construction d'un second porte-avion, investissements dans la cyber-guerre, conception et construction du successeur du Rafale, ... pour ne citer que quelques-uns des secteurs où d'importants investissements seront ou seraient nécessaires.

Une armée impayable

Sous réserve des apports de l'indispensable livre blanc sur la défense européenne que propose le général Perruche^{xii} et donc de la mise en mouvement des multiples compétences en matière de sécurité et de défense que recèlent les 27, on peut, sur base des principales menaces évoquées plus haut, imaginer ce qui pourrait constituer le premier noyau de cette armée commune : trois divisions d'intervention rapide basées dans les pays baltes, en Slovaquie et en Roumanie (45.000 soldats) ; trois groupes aéronavals basés aux pays baltes, en Grèce et au Portugal ; un service de renseignement militaire avec de fortes capacités satellitaires ; un service consacré à la cyber-guerre ; doté d'un budget équivalent à 0,3 % de PIB, une trentaine de milliards d'euros^{xiii}, de l'ordre par ailleurs de ce que rapporterait la Taxe sur les Transactions Financières.

Les avantages indéniable d'une Armée européenne commune et communautaire

Le premier mérite, indiscutable, de cette armée serait celui de contribuer, de par sa seule existence, à la cohésion d'une construction européenne qui en a bien besoin. Grâce au processus institutionnel dans lequel elle serait insérée, elle serait l'occasion et le moyen de créer un lieu de construction de la confiance entre les Etats-membres dans un domaine où les suspicions, méfiances et rivalités séculaires ainsi que les intérêts nationaux consolidés sont légion.

Sans remettre en cause l'appartenance à l'Otan, elle renforcerait *ipso facto* notre défense à l'égard de notre grand voisin de l'Est et, par la même occasion, rassurerait les pays de l'Union qui partagent des frontières avec lui. Elle « nous aiderait à mettre au point une politique étrangère et de sécurité commune »^{xiv} et, par conséquent, à retrouver une voix au chapitre dans des dossiers « chauds » où nous jouons aujourd'hui – dans la meilleure des hypothèses – un rôle d'appoint (Syrie, Iraq, pays du Golfe, ...).

Elle contribuerait à l'émergence d'un marché européen des armements globalement autosuffisant et, par là même, d'une industrie européenne de défense plus intégrée, source d'économies notables^{xv}. Et ce faisant, elle permettrait, comme le préconisait le général de Gaulle, d'accompagner éventuellement une politique étrangère de vente d'armements et non plus, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, de fonder des politiques étrangères sur de possibles ventes d'armements.

Elle rendrait possible la sauvegarde de savoir-faire militaires et technologiques, en particulier dans des domaines particulièrement dispendieux (satellitaire, aéronaval, informatique, aéronautique, ...). Elle apporterait une réponse, partielle certes, à l'épineuse question du budget européen, en augmentant celui-ci de 30%.

Elle constituerait un début de réponse au sentiment d'impuissance instillé chez les citoyens européens par des décennies d'incapacité à répondre politiquement, en temps et en heure, aux crises, guerres et génocides perpétrés à quelques heures d'avion de l'Europe – la Yougoslavie, le Rwanda, la Tchétchénie et, aujourd'hui, l'Ukraine, la Syrie et l'Iraq.

Enfin, contrairement à moult initiatives compréhensibles par les seuls experts, une armée européenne commune et communautaire représenterait, comme l'euro qui continue, en dépit de tous ses défauts de conception, à être plébiscité par les citoyens européens, une réalisation tangible dont ils pourraient mesurer concrètement l'utilité et qu'ils pourraient s'approprier.

Olivier DUPUIS

i

Il existe une variante à ce scénario où l'armée unique et communautaire serait une seule et même armée, composée de soldats et d'officiers européens. Mais n'ayant d'autre attrait que celui de la pure théorie, nous ne l'aborderons pas ici.

ii Selon la formule de Pierre de Boissieu, diplomate français, ancien secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

iii En réalité une « Military Planning and Conduct Capabilities unit » avec un staff d'une trentaine de personnes

...

iv 72% des Etats-membres concernés représentant 65% de la population de ces pays

v En 2014, au moment de l'invasion de la Crimée par l'armée « hybride » de la Fédération de Russie, l'armée ukrainienne comptait quelques six mille hommes en capacité de combat

vi C'est le cas des Gurkhas Népalais de l'armée britannique ou de la Légion étrangère française où quelque 80% des soldats ne sont pas français.

vii Les projections ont été réalisées sur base des données du SIPRI (www.sipri.org), un peu différentes de celles fournies par l'Otan.

viii 1,78 % selon les chiffres de l'Otan. La différence s'explique probablement par la prise en compte ou non des coûts de la dissuasion nucléaire.

ix Les coûts de modernisation de la force de dissuasion française sont estimés à 2,5 milliards d'euros pendant 20 ans.

-
- ^x « Otan : querelle de gros sous entre alliés », Jean-Dominique Merchet, *l'Opinion*, 26 mai 2017
- ^{xi} « La seule armée européenne, c'est l'armée française », interview du Prof. Jean-Luc Sauron par Jean Quatremer, *Libération*, le 2 février 2017
- ^{xii} Voir notamment l'article de Jean Paul Perruche dans ce numéro
- ^{xiii} Sur base de l'hypothèse d'une Coopération Structurée Permanente rassemblant Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Espagne, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie
- ^{xiv} « M. Juncker relance l'idée d'une armée européenne », Jean-Pierre Stroobants, *Le Monde*, 10 mars 2015
- ^{xv} «The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy », European Parliament, 2013