

## L'EUROPE et sa DÉFENSE

### SOMMAIRE

- INTRODUCTION : LA DÉFENSE SANS L'EUROPE Page 3 à 4
- RÉALITÉ ET MYTHES DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : QUEL RÔLE POUR L'EUROPE DE LA DÉFENSE ? Page 5 à 15
- LES PARADOXES DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE Page 16 à 24
- CONSÉQUENCES SUR LA PSDC DE L'UE DE LA RÉINTÉGRATION DANS L'OTAN Page 25 à 27
- CONSIDÉRATIONS SUR LES CONCEPTS DE MUTUALISATION DE MOYENS ET DE PARTAGE CAPACITAIRE... Page 28 à 35

---

*Le G2S est un groupe constitué d'officiers généraux de l'armée de terre qui ont récemment quitté le service actif. Ils se proposent de mettre en commun leur expérience et leur expertise des problématiques de défense, incluant leurs aspects stratégiques et économiques, pour donner leur vision des perspectives d'évolution souhaitables de la défense.*

### *Éditorial*

Les derniers événements dramatiques sur le sol français pourraient être l'électrochoc salutaire d'un continent européen qui ne croit plus à la guerre ou qui se trouve dans l'incapacité collective d'envisager l'avenir sous une forme dramatique mais bien humaine... Electrochoc dont l'effet semble déjà s'estomper, mais qui pourrait conduire à mieux assurer la défense et la sécurité de l'Europe, chaque Etat pour soi en premier lieu, puis enfin collectivement. Car, si la France a été frappée cette fois-ci, les causes et les racines de ce drame sont partagées entre tous les Etats de l'Union européenne. Confrontés aux mêmes maux trop longtemps occultés par facilité, les responsables politiques ménagent une opinion publique consentante - du moins c'est la vision que nous en présentent les médias.

Le sujet du territoire national, des territoires nationaux en fait par ricochet, pourrait dès lors être l'occasion d'un renouveau de l'Europe de la défense, en faisant fi d'utopies telles que l'armée européenne, voire même celle d'une union politique sous une gouvernance unique. Mais, ce sursaut, attendu des populations, doit regarder avec réalisme la persistance des Nations et leur volonté de survie dans un ensemble bâti et soudé par une histoire, une civilisation, un art de vivre, une culture, des modes de pensée communs, quoiqu'on en dise.

Il nous faut donc considérer cette réalité que les peuples vivent quotidiennement, cette situation « de guerre » contre le terrorisme, comme la qualifie notre Premier ministre, et construire enfin une défense commune sur des bases concrètes et saines. Mais, le préalable serait déjà que chaque Etat membre de l'UE reconsidère à la hausse ses propres dépenses de défense, cesse ce désarmement structurel pernicieux et rétablisse un outil militaire cohérent au niveau national, ne serait-ce que pour assurer la protection de leur propre population, objectif déjà hors de portée de la plupart des membres de l'Union...

C'est pourquoi, le G2S a décidé avec ce nouveau dossier de participer au débat sur l'Europe, en évoquant aussi quelques aspects militaires liés à la construction d'une défense commune, au rôle de l'OTAN et aussi sur les contraintes rédhibitoires d'exercices tels que la mutualisation de moyens ou le partage capacitaire<sup>1</sup>. L'issue heureuse d'une Europe de la défense ne peut venir que de volontés politiques fortes et non de constructions d'outils militaires par le bas (*bottom up*) dont nous avons déjà assez mesuré les limites ou le faible rendement.

*Général d'armée (2S) Jean-Marie Faugère  
ancien inspecteur général des armées*

---

<sup>1</sup> Déjà paru dans le dossier n° 4 du G2S de novembre 2012 - et actualisé, ici.

## INTRODUCTION : LA DÉFENSE SANS L'EUROPE ?

Faut-il encore rêver « d'Europe de la défense » ou bien, au regard des réalités et repoussant cette vision à un horizon toujours plus glissant, faut-il, par simple esprit de responsabilité, reconstruire notre « défense sans l'Europe », en préservant d'abord ce qui reste de la nôtre ? Cette question est de moins en moins théorique.

Car l'année 2014 fut une année de terrible vérité. Même aux plus aveugles, elle ne peut que déciller les yeux : le monde a pris feu autour de nous. Au nord-est, avec l'Ukraine, à l'est avec l'incendie qui ravage le moyen orient, au sud, en Lybie, au Nigeria puis au Sahel jusqu'au Mali. Les attentats terroristes du mois de janvier 2015 à Paris confirment le pire : désormais, attisés par le vent de la barbarie, les départs de feu touchent le cœur même de notre territoire. De manière dramatique, les Français redécouvrent la guerre après l'avoir trop longtemps rejetée de leur horizon.

La cruauté la plus obscène se développe en Syrie et en Irak. Elle nous montre, que contrairement à nos schémas d'occidentaux chrétiens, le monde ne progresse pas de manière linéaire du mal vers le bien ; elle nous confirme que le monde post-moderne est bien une utopie de nantis. Il y a, et il y aura toujours, des retournements radicaux : nos manières de guerre devront pouvoir retrouver leurs caractéristiques les plus brutales lorsqu'aucun compromis n'est possible.

Monsieur Poutine nous a rappelé que la force brute est un atout autant stratégique que tactique pour celui qui la possède et ne craint pas de s'en servir. Il nous a montré, en creux, que notre force, sans volonté, sans vision, n'avait rien à voir avec la puissance.

Le problème de l'Europe est qu'elle a tué l'esprit de défense en même temps qu'elle a tué la guerre... chez nous ! Elle a retiré de l'esprit des jeunes générations d'Européens toute légitimité à la guerre comme outil de consolidation ou de défense d'un projet politique ; donc aussi, une grande part de légitimité aux dépenses de défense.

Le fait est que, aujourd'hui, le monde a pris feu autour de l'Europe mais que ni l'Europe, ni la France, n'en tirent aucune conséquence concrète quant au nécessaire renforcement de leur défense. Le fait est que personne n'est venu aider la France dans sa phase offensive lorsqu'elle s'est engagée au Mali pour défendre la sécurité des Européens. Même la mission européenne de formation de l'armée malienne a été difficile à mettre sur pied. La situation fut la même, quoique plus dramatique, pour la Centrafrique et les tergiversations sur la mise sur pied de la Minusca en disent long sur la profondeur des solidarités européennes. Dans la lutte contre l'Etat islamique, qui concerne pourtant tous les Européens, l'Europe en tant que telle est absente et les Européens presque autant.

Plus que beaucoup d'autres, les Français ont été européens, en matière militaire en particulier. La succession dans le temps des désillusions puis, brutalement, les successions des crises et des engagements de 2013 et de 2014 nous contraignent au réalisme. Allons vers l'Europe, mais arrêtons de nous départir des moyens nécessaires à l'exercice de nos responsabilités et à la protection de nos intérêts ; l'Europe elle-même en a besoin pour que soient remplies les missions dont seules les armées françaises sont capables.

La défense ne peut être que la défense d'une vision partagée et d'intérêts stratégiques communs. Force est de constater que l'un et l'autre font défaut. Tant qu'il n'y aura pas de vision stratégique commune, d'intérêt stratégique commun, de perception commune de la menace, il n'y aura pas de défense commune, car, au sein de chaque Etat-membre, le sentiment de solidarité européen restera trop faible pour imposer le risque politique national. Plus même, tant qu'il n'y aura pas de vision opérationnelle partagée, il n'y aura pas de forces vraiment mutualisées. L'exemple des équipements blindés est frappant : quand l'Allemagne parle de blindés légers, elle pense à la classe 30 tonnes, alors que la France rêve à des véhicules inférieurs à 10 tonnes !

Pour longtemps encore ne pourront être partagées que les capacités, aériennes et navales, dont l'engagement ne constitue justement pas un risque politique : le « *pooling and sharing* » ne fonctionne que quand il n'y a pas de risque politique pris par les gouvernants des Etats participants aux opérations communes. Les exemples du Mali et de la RCA sont instructifs à cet égard : on peut mutualiser des capacités mais pas des forces. Il ne peut y avoir de mutualisation du sang versé ! L'intervention de troupes au sol est trop dangereuse pour dépasser les égoïsmes nationaux : préservons les nôtres si nous voulons maîtriser notre action extérieure.

Aujourd'hui, nous devons appliquer le principe de réalité : la démarche des « petits pas » ne fonctionne pas. En trente ans, l'accumulation de petits morceaux de défense européenne n'a pas permis de créer la vision espérée. Il convient donc de reprendre totalement la démarche, en repartant du bas, en exigeant la communauté de vues et le sérieux des engagements des Etats décidant de coordonner leurs efforts de défense. Il faut cesser d'ériger l'argument de l'Europe de la défense en excuse recevable pour la réduction des budgets de défense.

Le temps n'est plus aux chimères dangereuses, au rêve longtemps caressé mais visiblement vain. Le temps est celui du retour à la dure réalité du monde et donc, d'abord, à celui de la restauration de nos capacités nationales de défense. Devant la montée des dangers et le durcissement des menaces, devant la multiplication - souvent justifiée - de nos interventions militaires, la première mesure, immédiate, doit être un moratoire pour arrêter la spirale mortifère de dégradation de nos capacités militaires.

C'est cette décision, urgente, qui participera le mieux, directement, à la préservation de l'Europe de la défense.

*Général de division (2S) Vincent Desportes  
ancien directeur de l'école de guerre*

## RÉALITÉS ET MYTHES DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : QUEL RÔLE POUR L'EUROPE DE LA DÉFENSE ?

- **La défense européenne : une expression ambiguë au contenu mal défini**

L'expression « Défense européenne » est doublement ambiguë. D'une part l'Europe a une définition imprécise. S'il s'agit de sa définition physique, il est communément admis par les géographes qu'il s'agit du territoire compris entre le cercle polaire arctique au Nord, les monts de l'Oural et le Caucase à l'Est, les Mers Noire et Méditerranée au Sud et l'Océan Atlantique à l'Ouest. S'il s'agit d'une définition politique, l'Europe se confond souvent avec l'Union Européenne, mais celle-ci est en devenir et ses frontières actuelles ne peuvent pas être considérées comme définitives. Les pays des Balkans ont naturellement vocation à en faire partie, mais la question de l'adhésion de la Turquie, de l'Ukraine, de la Biélorussie, voire de la Géorgie reste ouverte. D'autre part, le concept de défense européenne est encore plus imprécis ; la défense européenne ne saurait être celle de l'Europe physique qui englobe une partie de la Russie, mais elle n'est pas non-plus celle de l'Union Européenne (UE) dans ses frontières actuelles, dans la mesure où la plupart de ses pays membres (22) ont conçu leur défense depuis l'après-seconde guerre mondiale, dans le cadre transatlantique de l'Otan qui comprend des pays européens n'appartenant pas à l'UE<sup>2</sup> et qui ne comprend pas tous les pays de l'UE<sup>3</sup>. A tort, la Défense européenne est parfois confondue avec l'Europe de la Défense qui caractérise ce que font les pays européens pour organiser leur défense dans le cadre de l'UE.

Depuis 65 ans, la « défense européenne » reste la responsabilité des Etats européens ; elle est assurée collectivement dans le cadre de l'Otan ; en complément, depuis le début des années 2000, l'UE, à travers « l'Europe de la Défense », fournit aux Européens un cadre pour la gestion commune de crises externes. La manière dont les nations et ces organisations internationales se sont investies dans les questions de sécurité en Europe et hors d'Europe, et la répartition des rôles entre elles ont évolué au cours du temps en fonction des réalités politiques et du contexte sécuritaire.

- **Une problématique liée à l'héritage de l'histoire de l'après-deuxième guerre mondiale**

C'est au lendemain de la seconde guerre mondiale que la notion de défense européenne a pris le pas sur celle de défense nationale, à un moment où la défense de la partie de l'Europe restée libre, contre une possible invasion de l'Armée Rouge, nécessitait une approche unie de ses Etats mais surtout le soutien des Etats-Unis et du Canada. Ainsi fut créée l'Alliance Atlantique en 1949<sup>4</sup> qui assura collectivement la défense de l'Europe occidentale jusqu'à la fin de la guerre froide en 1990. Une tentative d'intégration des armées européennes au sein d'une Communauté Européenne de Défense (CED) qui aurait pu devenir le pilier européen de l'Otan, échoua en 1954 après le rejet du parlement français. A partir de cette date, le processus de construction d'une Europe de nations interdépendantes et solidaires initié dès l'après-deuxième guerre mondiale avec la CECA<sup>5</sup> et la création de l'UEO<sup>6</sup> se développa essentiellement dans les domaines économique et politique, en parallèle mais sans véritable lien avec les aspects « défense » pris en compte par l'Otan. La sortie de la France de la structure militaire intégrée de l'Otan en 1966, compensée par

---

<sup>2</sup> Turquie, Islande, Norvège, Croatie, ainsi que le Danemark (qui bien que membre de l'UE est en « *opting out* » en ce qui concerne la politique de défense européenne).

<sup>3</sup> Irlande, Finlande, Suède, Autriche, Chypre, Malte.

<sup>4</sup> Traité de Washington.

<sup>5</sup> Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

<sup>6</sup> Union de l'Europe Occidentale.

des accords spécifiques de coopération opérationnelle ne remettait pas en cause ce schéma. En fait la donne changea au début des années 90, lorsque simultanément, l'Otan dut s'interroger sur sa raison d'être après la disparition de la menace soviétique et que l'Union Européenne inscrivit dans le traité de Maastricht (1992) sa volonté de s'investir aussi dans les questions de défense. Dès lors se posait la question du partage des rôles entre les deux organisations et de leur complémentarité. La crise en ex-Yougoslavie à partir de 1992 qui venait trop tôt pour une UE pas encore organisée pour des actions communes, offrit à l'Otan l'occasion de s'adapter au nouveau contexte sécuritaire (après 3 années d'atermolements américains) en passant d'une posture de dissuasion à une posture d'action en intervenant en Bosnie, au Kosovo puis en Afghanistan et plus récemment en Libye.

Bien qu'inscrit dans le traité de Maastricht (1992), le projet de création d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense Commune ne se concrétisa véritablement qu'avec le traité de Nice en décembre 2000, après qu'en 1998 les Britanniques en aient accepté le principe lors du sommet franco-britannique de Saint Malo. Tirant les leçons de son impuissance dans la crise yougoslave, l'UE se dota alors d'une organisation et d'instruments militaires et civils lui permettant de gérer des crises là où elle devrait le faire, au cas où les Américains ne souhaiteraient pas s'engager. Mais le niveau d'ambition et les compétences de l'Europe de la défense furent par construction limités à cause de l'existence de l'Otan (à laquelle appartiennent 22 membres de l'UE). En fait, l'Otan gardait l'exclusivité de la mission de défense collective et demeurait l'option préférentielle pour les opérations militaires. Quant à l'UE, privée d'une chaîne de Commandement opérationnelle permanente pour ne pas faire « duplication » avec l'Otan, plafonnée dans ses ambitions capacitaires et limitée à des opérations de gestion de crises de faible intensité en dehors de son territoire, son rôle apparaissait bien comme subsidiaire. Cette situation a peu évolué et aujourd'hui, si la défense reste une responsabilité de chaque Etat européen, la défense militaire du continent européen demeure organisée dans le cadre de l'Alliance Atlantique. L'UE joue un rôle complémentaire en s'investissant dans la prévention et la gestion des crises externes avec ses instruments civils (Commission) et militaires sans toutefois qu'aient été définies les bases d'une complémentarité pourtant souvent réaffirmée avec l'Otan. Il semble que le temps soit venu d'une remise en cause de cette situation sous le triple effet de la fin de l'intervention en Afghanistan, du désengagement des Etats-Unis<sup>7</sup> de l'Europe et de l'affaiblissement inexorable des capacités opérationnelles des Etats européens sur fond de coupes budgétaires répétées depuis la fin de la guerre froide.

- **L'Otan à la croisée des chemins.**

Actuellement seule organisation permettant aux Européens de s'engager dans des opérations coercitives d'un volume et d'une intensité importantes, sa puissance repose avant tout sur les capacités militaires américaines (comme l'ont montré les opérations au Kosovo, en Afghanistan, et en Libye). L'instrument construit pour la guerre froide a démontré sa capacité d'adaptation au nouveau contexte sécuritaire qui a suivi, notamment dans la gestion des crises dans les Balkans puis en Afghanistan, mais la période qui s'ouvre est celle d'un nouveau questionnement sur ses missions futures et son fonctionnement. Au-delà de ses incidences géostratégiques, la fin des opérations en Afghanistan (après celles d'Irak) repose la question de l'utilisation de la force et de son efficacité dans des opérations lointaines, longues et de haute intensité. Cette opération fait en effet redécouvrir que le déploiement de forces militaires est rarement supporté dans la durée par les populations locales, ni soutenu par les opinions publiques des pays intervenants ; or, comme le disait déjà le Général Beaufre : c'est le « rapport des forces morales qui compte car les forces morales finissent toujours par l'emporter sur les forces matérielles ». Il est probable qu'après l'expérience afghane, les Etats-Unis seront moins enclins à se lancer dans des déploiements de troupes au sol longs et dispendieux. Le Président Obama a clairement laissé entendre après sa réélection en 2012 que son

---

<sup>7</sup> *Defense strategic guidance 2012 Obama-Panetta* indiquant le glissement vers la zone Asie-Pacifique des intérêts de sécurité américains.

approche du leadership américain ne privilégiait pas ce type d'action. Dans le champ militaire celui-ci devrait s'exercer plutôt par des frappes à distance et des actions discrètes et ciblées offrant un rapport coût/efficacité plus en rapport avec la situation économique et morale de son pays.

Il indiquait par ailleurs dès janvier 2012<sup>8</sup> que le centre de gravité des intérêts stratégiques de sécurité des Etats-Unis ayant glissé vers l'Est, il invitait ses alliés européens à s'investir davantage dans leur sécurité notamment dans leurs zones d'intérêts spécifiques. Tout en représentant toujours un intérêt stratégique fort, l'Europe n'est plus une priorité pour les Etats-Unis en matière de sécurité, et devra donc se prendre davantage en main. Cela induit que le lien transatlantique est à redéfinir sur de nouvelles bases. Les Etats-Unis sont à la recherche de partenaires multiples aptes à partager le fardeau de la sécurité dans les différentes parties du monde. Ces partenaires seront donc jugés surtout en fonction de leurs capacités à agir et à prendre des responsabilités dans leur environnement et de partager le fardeau sécuritaire avec les Etats-Unis.

Or les pays européens, installés dans une « culture de dépendance » à l'égard de leur grand allié dans l'Otan ont tant réduit leurs dépenses de défense depuis la fin de la guerre froide que très peu d'entre eux ont conservé des capacités de défense à la mesure des enjeux qu'ils représentent.

Des Américains moins interventionnistes (militairement), des Européens appelés à assumer leurs responsabilités de sécurité mais de plus en plus faibles militairement, telles sont les données de base à partir desquelles doit être analysé le rôle actuel et futur des Européens dans la défense de l'Europe.

- **L'Europe de la Défense : une ambition tronquée et une réalité embryonnaire**

Comme évoqué plus haut, les premières dispositions conférant à l'UE des compétences et des instruments dans le domaine de la défense ont été définies dans le traité de Nice (Déc 2000). Elles ont été confirmées et légèrement renforcées par le traité de Lisbonne (2008). Elles définissent le cadre, les ambitions et le mode de fonctionnement de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avec des restrictions dues à l'existence de l'Otan.

La PSDC (comme l'Otan) est organisée sur un mode intergouvernemental. Les décisions y sont prises à l'unanimité des Etats membres. Se référant<sup>9</sup> aux valeurs démocratiques et aux principes définis par les Nations-Unies pour les relations internationales, c'est au Conseil européen (collège des chefs d'Etat et de gouvernement) qu'il revient d'identifier les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union. Ceux-ci inspirent la politique étrangère et de sécurité commune dans laquelle se trouve emboîtée la PSDC. Dirigée au départ par une présidence tournante entre les Etats à un rythme semestriel, elle l'est depuis le traité de Lisbonne par un Président élu pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable une fois. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre théoriquement tous les domaines de la politique étrangère<sup>10</sup> ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune. Mais cette politique s'engage aussi à *respecter les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans ce cadre*<sup>11</sup> et se veut compatible avec la politique de sécurité de l'Otan. Elle se caractérise donc par des auto-restrictions touchant tant ses ambitions, que ses structures et ses capacités. Elle reconnaît « *de facto* » la compétence exclusive de l'Otan pour la défense collective et limite donc l'ambition de l'UE à la

---

<sup>8</sup> Nouvelle Directive stratégique de Défense.

<sup>9</sup> Article 21 du traité de Lisbonne.

<sup>10</sup> Article 24 du traité de Lisbonne.

<sup>11</sup> Article 42 du traité de Lisbonne.

gestion des crises en dehors de son territoire, ce qui affecte sérieusement l'intérêt de ses Etats membres à son endroit.

La PESC/PSDC est exécutée par le Haut Représentant de l'Union<sup>12</sup> et par les États membres notamment à travers le Comité Politique et de Sécurité en charge du contrôle politique et de la direction stratégique des actions et opérations de l'UE. Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un Service Européen pour l'Action Extérieure<sup>13</sup> (SEAE). Ce service aux effectifs importants<sup>14</sup> travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

Limitée dans ses compétences aux opérations de gestion de crise en dehors du territoire de l'UE<sup>15</sup>, l'UE n'est pas dotée d'une chaîne complète et permanente de commandement de ses opérations (au prétexte de non-duplication avec l'Otan). Seul organisme militaire permanent européen, l'EMUE<sup>16</sup> se situe au niveau politico-militaire et apporte l'expertise militaire au niveau politique. Inclus dans le SEAE, il est chargé du suivi de la situation sécuritaire et des crises potentielles, de l'alerte précoce et de la préparation d'options stratégiques (militaires) pour d'éventuelles opérations de l'UE. Lors du lancement d'opérations, un Etat-major de commandement d'opération (OHQ<sup>17</sup>) de niveau stratégique est nécessaire pour planifier, commander et conduire les actions. L'UE n'a pas été dotée d'une telle structure à titre permanent (à cause du refus britannique). Cette structure existe pourtant depuis 2008 pour les opérations civiles (maintien de l'ordre, état de droit, observation de cessez-le-feu...), elle-même intégrée au SEAE. Pour les opérations militaires, une chaîne de commandement ad-hoc doit donc être constituée lors de chaque lancement d'opération. Trois options peuvent être utilisées :

- le recours à la chaîne de commandement de l'Otan (objet des accords de Berlin +) qui prévoit la mise sur pied d'un QG d'opération (OHQ) européen de taille réduite (20 à 30 officiers) dans l'enceinte du SHAPE<sup>18</sup> et bénéficiant du soutien de cet Etat-major.
- l'utilisation de l'un des 5 OHQ nationaux déclarés par certaines nations (FR-DE-UK-IT-GR)<sup>19</sup> et susceptibles d'être multi nationalisés lors du lancement d'une opération autonome de l'UE.
- l'activation d'un Centre d'Opération non permanent généré par l'EMUE et localisé au sein de son infrastructure à Bruxelles

Ces options ne sont cependant que des pis-aller : le recours à l'Otan suppose des prises de décisions parallèles dans les deux organisations (UE et Otan) et est exposé aux divergences d'intérêts provenant notamment des Etats n'appartenant qu'à l'une des deux organisations (Turquie/Chypre). L'utilisation des OHQ nationaux implique des délais de mise en œuvre importants et reste soumise à l'acceptation de l'une des 5 nations ayant déclaré un OHQ à l'UE de jouer le rôle de nation-cadre<sup>20</sup>. Enfin l'activation du Centre d'opération de Bruxelles n'est possible qu'après une décision du conseil. Elle est réservée à des opérations civilo-militaires et n'est possible que si les autres options ne sont pas disponibles. Opérationnel depuis 2007, ce centre d'opération

---

<sup>12</sup> Egalement Vice-Président de la Commission Européenne depuis le traité de Lisbonne.

<sup>13</sup> Article 27 du traité de Lisbonne.

<sup>14</sup> 3 500 à Bruxelles auxquels s'ajoutent les quelques 2 500 peuplant les 130 représentations de l'UE dans le monde.

<sup>15</sup> Article 43 du traité de Lisbonne : désarmement, maintien de la paix, évacuation de ressortissants, action humanitaire, lutte contre le terrorisme.

<sup>16</sup> Etat-Major militaire de l'Union Européenne (effectif d'environ 200 personnes).

<sup>17</sup> *Operational Headquarters* (niveau du SHAPE dans l'Otan).

<sup>18</sup> *Supreme Headquarters Allied Power Europe* (Grand Quartier général des Forces Alliées en Europe) basé à Mons-Belgique.

<sup>19</sup> France-Allemagne-Royaume Uni-Italie-Grèce.

<sup>20</sup> Aucune de ces nations n'a été volontaire pour jouer ce rôle lors de la crise du Liban en 2006.



n'a encore jamais été activé. L'absence d'une chaîne de commandement opérationnel permanente empêche une gestion coordonnée des différentes opérations simultanées de l'UE et a comme autre conséquence négative le fait que, contrairement à l'Otan, l'UE n'a pas de compétences reconnues pour évaluer et valider l'aptitude opérationnelle des unités qui lui sont déclarées, cette prérogative relevant de ses seuls Etats membres.

S'agissant des capacités et des moyens, comme dans l'Otan, ceux-ci sont fournis par les Etats membres. L'ambition de l'UE a là aussi, été plafonnée à un volume maximum théorique de 60 000 hommes, 400 avions de différents types et 100 bâtiments de guerre ou logistiques<sup>21</sup>, objet de déclarations d'intention non-contraignantes<sup>22</sup> des Etats membres. Ces chiffres déduits initialement de l'intervention en Bosnie en 1995 ont été affinés par l'EMUE en 2004, à partir de l'analyse du besoin généré par 5 scénarios d'opérations représentatifs des missions<sup>23</sup> retenues dans les traités. Pour tenir compte des exigences de réaction rapide en cas de crise, le concept de *BattleGroup (BG)* a été mis en œuvre à partir de 2004 visant à rendre disponible en moins de 2 semaines un groupement tactique multinational du volume d'un régiment (GTIA) et ses soutiens (1 500 à 2 000 hommes). Les BG sont constitués de manière ad-hoc et non permanente par les Etats, selon des affinités régionales ou circonstancielles ; ils réunissent généralement des troupes de 2 à 5 nations et sont constitués autour d'un bataillon d'infanterie fourni par une nation-cadre. Deux BG sont en alerte en permanence avec rotation tous les 6 mois. Cette initiative a été l'occasion de stimuler la coopération militaire et l'interopérabilité entre les Etats de l'UE. Opérationnels depuis 2005, les BG n'ont cependant jamais été engagés jusqu'ici, dans des opérations de l'UE, ce qui pose la question de la validité de ce concept.

La démarche capacitaire de l'UE visant à fournir aux Etats membres les systèmes d'armes et les moyens nécessaires pour conduire ses opérations est menée conjointement par l'Agence Européenne de Défense (AED) et l'EMUE sous le contrôle du CMUE<sup>24</sup>. Les Etats membres répondent aux besoins de capacités déduits des scénarios de mission exprimés par l'EMUE. Une comparaison entre la demande exprimée et la réponse offerte par les nations permet de déduire les lacunes et les manques de capacités au niveau européen. Sur cette base, l'AED a développé un Plan de développement de capacités (CDP) agréé par les Etats, et mis en œuvre un mécanisme de développement de capacités (CDM) susceptible de déboucher sur des programmes en coopération pour peu que les nations le veuillent. Compte tenu des restrictions budgétaires et de l'indigence des budgets de défense des Etats membres de l'UE, la mutualisation et le partage capacitaires entre Etats (*pooling and sharing*) sont à l'ordre du jour. L'AED joue également un rôle de coordinateur et de facilitateur pour la coopération des industries de défense européennes ainsi que dans la recherche.

Depuis 2003, l'UE s'est dotée d'une stratégie européenne de sécurité (ESS) définie dans un document agréé par le Conseil. Ce document a reçu une première mise à jour en 2008. Il énonce les valeurs qui inspirent la politique extérieure de l'UE (valeurs démocratiques, droits de l'homme...), précise l'ambition de l'UE d'être un acteur de sécurité du monde œuvrant pour la paix, énumère les principales menaces et les risques auxquels l'UE pourrait se trouver confrontée<sup>25</sup> et précise la méthode spécifique de gestion des crises par l'UE : l'approche globale. Malheureusement, faute d'unité de vues en politique étrangère et d'intérêts communs identifiés de ses pays membres, la stratégie de sécurité de l'UE ne définit pas concrètement ses intérêts stratégiques ; il n'existe pas

---

<sup>21</sup> Objectif agréé lors du sommet d'Helsinki (1999).

<sup>22</sup> Une génération de forces a lieu lors de chaque lancement d'opération où chaque pays peut déterminer librement le niveau de sa participation.

<sup>23</sup> Assistance humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien de la paix, aide à la réforme de systèmes de sécurité, restauration de la paix par la force.

<sup>24</sup> Comité Militaire de l'UE composé des représentants des Chefs d'Etat-Major des Armées des pays membres.

<sup>25</sup> Terrorisme, Cyber, crime organisé, migrations illégales, trafics, effets du réchauffement climatique, approvisionnement en ressources vitales (en particulier énergétiques)...

d'intérêts vitaux de l'UE identifiés. Aucune précision n'est donnée sur les effets à obtenir par cette stratégie ni sur les zones géographiques prioritaires ni sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. L'idée de réaliser un Livre blanc européen de la défense circule dans les corridors des hémicycles européens depuis 10 ans sans avoir jamais eu de suite.

L'UE dispose cependant d'un atout spécifique sans égal pour la gestion des crises : un ensemble d'instruments diversifiés et puissants qui lui permettent d'adopter une « approche globale » et de traiter non seulement les conséquences des crises mais aussi leurs causes. Ainsi peut-elle mettre en œuvre à côté de ses capacités diplomatiques et sécuritaires civiles et militaires énumérées ci-dessus, les moyens communautaires (de la Commission) d'aide au développement, d'assistance humanitaire, de reconstruction, de conseil et de soutien pour la création d'un Etat de droit... L'UE peut ainsi agir non seulement sur les aspects sécuritaires mais aussi sur les autres facteurs des crises et proposer des remèdes aux effets durables. C'est essentiellement pour optimiser la mise en œuvre de cette approche globale qu'a été créé le SEAE grâce au traité de Lisbonne (2008), avec la capacité de coordonner dans l'espace et dans le temps les actions de ces différents instruments. A cet effet, l'UE s'est dotée d'un concept de gestion des crises externes qui lui permet d'intervenir à n'importe quel stade d'une crise (prévention, gestion, reconstruction). La surveillance des zones potentielles de crise étant assurée en permanence par le SEAE grâce à sa composante diplomatique<sup>26</sup> et son centre de situation bénéficiant de renseignements provenant des services civils et militaires des Etats membres, un concept stratégique global d'intervention peut à tout moment être réalisé sur court préavis, privilégiant l'engagement de tel ou tel instrument (y compris militaire) par stade et assurant la cohérence d'ensemble. Après approbation du concept d'engagement par le Conseil, les conditions d'engagement des différents instruments (y compris financiers) sont planifiées par les organismes compétents et soumises pour agrément au Conseil qui finalement décide de la date de lancement des opérations.

Limitée dans ses ambitions et ses moyens, et malgré une approche peu stratégique, l'UE a cependant démontré une réelle aptitude dans la gestion des crises comme en témoignent les 10 opérations militaires et 20 opérations civiles lancées depuis 2003.

- **Un bilan opérationnel honorable compte tenu des contraintes mises à la PSDC**

Sans surprise, compte tenu des plafonnements et des restrictions mises aux ambitions et aux capacités de la PSDC, la plupart des opérations lancées par l'UE ont été plutôt civiles<sup>27</sup> (20) et les opérations militaires (10) ont été peu coercitives, de volume et de durée limitées (cf. tableau en fin d'article).

Si certaines étaient en lien direct avec la sécurité du continent européen (Balkans, Géorgie), la plupart n'avaient que des conséquences indirectes sur elle (Indonésie, Afrique, Moyen-Orient). Elles répondaient à des demandes de l'ONU et cherchaient à établir le statut d'acteur de sécurité de l'UE. Elles ont été souvent déclenchées sur proposition d'un Etat membre (en particulier la France), mais sans lien direct avec des intérêts stratégiques européens communs et bien identifiés. Au contraire, les récentes crises en Libye et dans une moindre mesure au Mali et en RCA ont fait apparaître au grand jour la divergence des intérêts nationaux et la difficulté de trouver un consensus pour des engagements armés coercitifs dans le cadre de l'UE. Au bilan cependant, force est de reconnaître que les opérations européennes ont été des succès, même si leur médiatisation est généralement restée modeste. L'opération de *monitoring* à ACEH en Indonésie en 2005 a permis de mettre fin à un conflit inter-ethnique qui durait depuis 30 ans et a fait découvrir et apprécier les

---

<sup>26</sup> Le SEAE dispose des 135 représentations (ambassades) de l'UE dans les différentes parties du monde.

<sup>27</sup> Observation, police, Etat de droit...

capacités de l'UE en Asie. Une opération du même type en Géorgie en 2008 a permis d'éviter que le conflit entre Russie et Géorgie ne dégénère et ne déstabilise l'ensemble de la région. Les opérations militaires en république démocratique du Congo en 2003 et 2008 ont permis d'éviter un réveil de la guerre civile dans ce pays, tandis que les missions de réforme du secteur de la sécurité (armée et police) encore en cours permettent d'envisager une amélioration des pratiques (démocratiques) à moyen terme. L'opération militaire au Tchad et en Centrafrique en 2008 a sans doute évité une détérioration majeure de la sécurité dans cette région et notamment un conflit entre le Soudan et le Tchad. Les opérations militaires et civiles lancées en mer Rouge et à la corne de l'Afrique depuis 2008 ont permis d'éradiquer une grande partie de la piraterie dans cette zone en mettant en œuvre l'approche globale avec une réelle efficacité. Ces dernières sont considérées comme le principal succès de l'UE en gestion de crise. Enfin les opérations militaires en Bosnie (ALTHEA) et civiles en Bosnie et au Kosovo (EULEX) en complément de l'Otan ont permis de poursuivre la stabilisation de ces pays et d'assurer un environnement de sécurité stable, indispensable à leur reconstruction.

En résumé, au moment où l'Alliance doit à nouveau s'interroger sur son futur, après l'Afghanistan et la crise ukrainienne, l'Europe de la défense demeure au stade actuel, un projet embryonnaire, limité dans ses ambitions, ses compétences et ses capacités par l'existence de l'Otan et le manque de motivation de ses Etats membres. Elle est néanmoins apte à intervenir dans la gestion des crises extérieures par des opérations peu coercitives et de volume limité (inférieur à 10 000 hommes) en complément des autres instruments d'action extérieure de l'UE. C'est à partir de ce constat que doivent être analysées les perspectives d'évolution de l'Europe de la défense.

- **Quelles perspectives pour la défense européenne?**

Répondre à cette question conduit à s'interroger d'une part sur le besoin de défense de l'Europe dans le nouveau contexte sécuritaire et de l'autre sur la capacité des Etats européens à répondre à ce besoin. Contre quoi l'Europe doit elle se défendre et comment peut-elle le faire?

Quel besoin de défense pour l'Europe ?

Les récents événements en Ukraine, en Irak, en Syrie, en Libye et dans le Sahel viennent de rappeler aux Européens que la paix dont ils jouissent depuis 60 ans n'est pas une donnée intangible et que des événements se déroulant plus ou moins loin de chez eux ont des incidences directes ou indirectes sur leur sécurité. Le nouveau contexte sécuritaire marqué par la mondialisation, les déstabilisations et déséquilibres qu'elle entraîne, reste incertain et dangereux. Même si la plupart des Etats européens ne se sentent pas actuellement directement menacés sur leur sol, sauf par le terrorisme, l'Europe peut l'être par de nombreux risques extérieurs (prolifération, cyber-guerre, accès aux ressources énergétiques, migrations incontrôlées, crime organisé, etc..) qui sont communs à l'ensemble des pays européens. Ce qui est en jeu, c'est bien sûr le patrimoine européen au sens traditionnel : ce que l'UE et les pays européens produisent et représentent comme richesses, ressources, espace à occuper, perspectives offertes à la jeunesse, performances technologiques et industrielles, etc..., mais également la capacité d'influence des Européens sur le système mondial pour éviter la guerre sur leur sol, promouvoir leurs valeurs, préserver leurs intérêts (communs et plus spécifiquement nationaux) et participer à la sécurité du monde. La paix en Europe est à construire à l'échelle du monde. La paix par l'Union entre Européens couronnée par le prix Nobel 2012, et l'exemple que l'UE représente pour d'autres, ne suffisent (malheureusement) pas à garantir une paix durable pour l'Europe. La paix entre Européens ne signifie pas la paix pour les Européens.

Dans un monde qui continue de s'armer, la puissance militaire reste un facteur clé pour éviter la guerre sur son territoire par son effet dissuasif. La dissuasion nucléaire rend très improbable la guerre sur le sol des grandes puissances qui en disposent, les guerres du futur ont

donc une forte probabilité de se dérouler en dehors de leurs territoires. Les crises (Balkans, Afrique) et les conflits (Géorgie, Ukraine) des quinze dernières années se sont produits dans des Etats défaillants ou faibles. Cela montre l'importance pour les Etats européens de regrouper leurs forces au sein d'une Europe puissance atteignant la masse critique et disposant d'une puissance militaire autonome significative.

Comment les Européens doivent-ils penser leur défense ?

Il devient de plus en plus évident que les pays européens n'auront pas les capacités d'assurer leur défense contre tous les risques par eux-mêmes dans le nouveau contexte sécuritaire. Le déficit capacitaire des armées des pays européens a atteint un niveau tel que le seul remède est désormais dans la mutualisation et le partage de capacités (*Pooling and sharing*). Dès lors, deux options s'offrent à eux : soit tenter de poursuivre dans la logique de dépendance et de force d'appoint des Etats-Unis dans l'Otan ; mais cette voie semble aléatoire dans la mesure où les Etats-Unis dont les intérêts stratégiques ont glissé vers l'Est (Asie/Pacifique), ne souhaitent plus porter la responsabilité ni financer la sécurité de l'Europe<sup>28</sup>, soit réassumer leurs responsabilités de défense, ce qui n'est possible qu'en unissant leurs forces. Or cette mise en commun qui implique certains partages de souveraineté, ne peut intervenir que dans l'UE, là où ils disposent déjà d'institutions communes, développent des intérêts communs depuis plusieurs décennies et les défendent ensemble, comme en atteste la crise de l'Euro. Seule l'Europe de la Défense peut élever l'ambition et les capacités militaires de l'UE à un niveau supérieur à la somme des capacités nationales de ses Etats membres, à condition toutefois qu'émerge un « leadership » politique européen légitime pour employer des forces européennes. Se pose alors une question centrale : comment rendre réaliste et efficace le projet d'Europe de la défense? En fait l'aboutissement de ce projet, comme celui de la construction européenne elle-même, n'est aujourd'hui pas clairement défini. Même si l'objectif de parvenir un jour à une défense commune (si les Etats le décident), est inscrit dans les traités, l'Europe de la défense n'est à ce stade qu'une coopération intergouvernementale entre les Etats de l'UE, limitée à la gestion de crises de faible intensité hors du territoire européen avec toutes les restrictions citées plus haut. Dans ce format, où les décisions d'agir ensemble dépendent du consensus des nations, les marges de progrès semblent étroites. Le socle des intérêts communs se définit par intersection des intérêts nationaux, ce qui en réduit sérieusement la surface. Quant à la conduite des opérations, elle est soumise à des décisions prises collectivement, ce qui pose un problème de commandement (« leadership »), de réactivité et d'acceptation des risques. Ce n'est pas par hasard si les chaînes de commandement des opérations internationales se terminent toujours sur les théâtres d'engagement par un partage des responsabilités en secteurs géographiques, entre les principaux Etats contributeurs (cf : Bosnie, Kosovo, Afghanistan...) et si les règles d'engagement (ROE)<sup>29</sup> varient d'une zone à l'autre en fonction de critères nationaux.

En fait, une Europe de la défense efficace nécessite que l'analyse des besoins de défense soit faite non seulement par addition de ceux des Etats qui la compose, mais aussi au niveau européen<sup>30</sup>, celui d'une entité politique européenne (encore potentielle) définie par des frontières, une population et un patrimoine à protéger. Cette approche du haut vers le bas (*top down*) seule permettrait d'en fixer l'ambition et d'en déduire les moyens à mettre en œuvre, d'en définir le

---

<sup>28</sup> Cf : nouvelle directive stratégique de défense Obama/Panetta de janvier 2012

<sup>29</sup> Les règles d'engagement (*Rules Of Engagement*) définissent en fait la manière dont les militaires doivent exécuter leur mission dans le contexte particulier de l'opération lancée. Si les buts à atteindre par les actions militaires sont généralement agréés en commun, la manière (affectant les règles de comportement) peut faire l'objet de disparités selon les règles politiques et juridiques d'emploi des forces par chaque Etat. Ces différences sont marquées par des restrictions ou (« caveats ») mis par les différents Etats contributeurs. Ainsi les conditions d'engagement du contingent allemand en Afghanistan étaient beaucoup plus restrictives en matière d'engagements coercitifs (actions de guerre) que celles des contingents américain, français ou britannique notamment à cause du contrôle étroit du Bundestag sur toute opération de guerre de l'armée allemande. Cela explique entre autres, la difficulté opérationnelle de la brigade franco-allemande formée il y a plus de 20 ans et qui n'a jamais été engagée en tant que telle dans des opérations.

<sup>30</sup> Celui d'une entité politique de 500 millions d'habitants vivant sur une même surface et produisant 22% du PIB mondial.

système de commandement (leadership européen) et la répartition des efforts entre les pays. Cette approche « par le haut » devrait à titre transitoire être conduite en parallèle de celle du bas vers le haut ou « *bottom up* » réalisée en additionnant les besoins de défense exprimés par les Etats. Cette évolution permettrait de mieux appréhender les bénéfices et les contraintes y compris des indispensables partages de souveraineté entraînés par la mutualisation et le partage. Cette option loin d'être dommageable à l'Otan serait au contraire de nature à en renforcer le pilier européen et le lien transatlantique dans la mesure où un partenaire européen plus responsable et plus capable correspond précisément à ce que demandent les Américains.

Contrairement aux attentes, le traité de Lisbonne, n'a pas créé le déclic attendu vers de nouveaux progrès de l'Europe de la Défense. Les événements internationaux survenus au cours des deux dernières années ont davantage mis en évidence les divergences des Etats membres que les visions communes, le « chacun pour soi » que la solidarité. Par ailleurs, la poursuite de l'affaiblissement des budgets de défense dans les pays européens, sur fond de crise économique, ne les a guère incités à l'audace en matière d'engagements extérieurs. Enfin le retour de la France, traditionnel moteur de la PSDC, dans la structure intégrée de commandement de l'Otan a été vu par certains comme un certain renoncement à ses objectifs européens.

Au bilan, l'Europe de la défense comme l'Union Européenne elle-même, est actuellement traversée par le doute et la question principale est de savoir s'il s'agit d'un intermède dans le processus de construction en cours ou si l'avenir de ce projet est menacé ? L'évolution du contexte stratégique et sécuritaire milite pour un renforcement de l'Europe de la défense, mais bien qu'il n'y ait pas d'alternative, les Etats membres ne semblent guère s'y investir. Pour que le projet retrouve sa crédibilité ils devront se convaincre de l'intérêt de faire converger leurs politiques étrangères et adopter une approche plus stratégique (et donc plus responsable au niveau européen), en identifiant les intérêts vitaux et majeurs exprimés par chaque pays membre et en tentant d'en faire un paquet européen servant de référence à la mutualisation des efforts de défense/sécurité (défense de l'espace aérien, défense anti-missiles, utilisation de l'espace, surveillance des frontières, réduction des lacunes capacitaires, etc...). A partir de ces intérêts communs identifiés, pourraient alors être définis les liens de solidarité nécessaires entre les Etats membres pour assurer une défense efficace et définir une stratégie géo-référencée. Il s'agirait en particulier de :

- s'attacher à faire naître chez les citoyens, la conscience d'avoir des intérêts communs (européens) à défendre.
- accepter que le renforcement capacitaire des Européens, espéré du partage et de la mutualisation, ne sera vraiment efficace que s'il s'accompagne de plus d'intégration et donc de partage de souveraineté conduisant à une Europe puissance.
- reconnaître que les restrictions mises aux compétences et aux responsabilités de l'UE dès la naissance de la PSDC pour éviter les (prétendues) duplications avec l'Otan sont injustifiées et totalement contre-productives et qu'elles doivent donc être levées. Bien que fondées sur les mêmes valeurs démocratiques, et des intérêts de sécurité proches (concernées par les mêmes menaces et risques), Otan et UE sont en fait des organisations très différentes par nature : organisation militaire de sécurité transatlantique pour l'Otan, projet politique global intra-européen pour l'UE.
- reconnaître que le renforcement du pilier européen de l'Alliance ne peut provenir que d'une plus grande intégration des capacités européennes et que celle-ci a plus de chances de se réaliser avec succès dans l'UE, cette dernière ayant alors la possibilité d'être un partenaire interne et externe de l'Otan.

## Conclusion

Plus encore qu'à la fin de la guerre froide, la défense européenne doit être repensée en fonction du nouveau paysage sécuritaire mais aussi de l'évolution de la relation transatlantique. Les nouvelles priorités américaines vont conduire les Européens à assumer une part beaucoup plus importante de leur défense. Ils ne peuvent le faire qu'en unissant leurs forces dans l'UE.

L'Europe de la défense traverse une période de doute, mais il n'existe pas de projet alternatif permettant aux Européens de rester maîtres de leur destin dans le contexte sécuritaire du 21<sup>e</sup> siècle. L'histoire nous montre que déléguer durablement sa sécurité à d'autres est un risque ; même si cela peut être nécessaire dans certaines circonstances, ce doit être pour un temps limité. Le projet d'Europe de la Défense ne prend tout son sens que s'il permet aux Européens de défendre leurs intérêts communs et spécifiques, s'il est multiplicateur de puissance et s'il leur permet d'être influents sur la sécurité du monde.

La coopération intergouvernementale dans le domaine de la défense n'est pas une solution suffisante pour compenser le déclin relatif de puissance des pays européens. Seule une intégration fondée sur des solidarités européennes renforcées, sur le développement d'un sentiment d'appartenance, amorce d'un patriotisme européen et d'une citoyenneté européenne, pourra aboutir à la création des capacités nécessaires pour permettre à l'UE et à ses Etats membres de préserver leurs intérêts au niveau mondial. Cela passe par une sensibilisation plus grande et une adhésion des citoyens qui doivent se sentir les premiers acteurs de leur sécurité dans un cadre européen.

*Général de corps d'armée (2S) Jean-Paul Perruche  
ancien directeur de l'Etat-Major militaire  
de l'Union européenne à Bruxelles*

**LISTE DES OPERATIONS ET MISSIONS EN COURS ET ACHEVEES RELATIVES A LA PESC/PSDC : il est à noter que les appellations des missions et opérations de l'UE portent en général le sigle UE complété par les initiales (en anglais) de la finalité de la mission (TM pour training Mission, NAVFOR pour Force Navale, LEX pour Etat de Droit, SEC pour Secteur de la Sécurité, POL pour police, CAP pour capacités, MM pour Monitoring Mission (observation de cessez-le feu ou d'accord de séparation...)). Certaines comportent en plus un nom (ALTHEA, CONCORDIA, ARTEMIS ... choisi pour les identifier). Ce nom souvent emprunté à la mythologie grecque, comporte une référence symbolique à la nature de l'opération.**

**- OPERATIONS MILITAIRES : (9) (entre parenthèses, les effectifs déployés)**

• **En cours :**

- ALTHEA Bosnie depuis 2004 (effectif actuel (862)
- EUTM Mali ; formation armée malienne depuis 2013 (550)
- EUTM Somalie ; formation armée somalienne depuis 2010 (101)
- EUNAVFOR ATALANTA ; anti-piraterie corne de l'Afrique depuis 2008 (1054)
- EUFOR RCA depuis 2014 (1000)

• **Achevées :**

- CONCORDIA Macédoine 2003
- EUFOR Tchad/RCA 2008/09
- ARTEMIS RD Congo 2003
- EUFOR RD Congo 2006
- Soutien AMIS Soudan 2005/06

**- OPERATIONS ET MISSIONS CIVILES : (20)**

• **En cours :**

- EULEX-Kosovo depuis 2008 (2134)
- EUCAP Niger/Sahel depuis 2012 (35)
- EUPOL Palestine depuis 2006 (99)
- EUBAM Rafah depuis 2005 (8) surveillance frontière Gaza-Egypte
- EUSEC RD Congo depuis 2005 (80)
- EUPOL RD Congo depuis 2007 (56)
- EU AVSEC Sud-Soudan depuis 2012 (28) sécurité de l'aéroport de Juba
- EUCAP Nestor Corne de l'Afrique depuis 2012 (42)
- EUJUST LEX Irak depuis 2005 (55)
- EUPOL Afghanistan depuis 2007 (525)
- EUMM Géorgie depuis 2008 (392) observation cessez le feu

• **Achevées :**

- EUPM Bosnie
- EUSSR Guinée-Bissau
- EUPOL Kinshasa
- AMM Aceh Indonésie
- EUJUST Thémis Georgie
- EUPOL PROXIMA Macédoine
- EUPAT Macédoine

Détails de ces missions et opérations accessibles sur lien [europa.eu](http://europa.eu)

*« Si tu veux construire un bateau, fais naître dans le cœur de tes hommes et femmes le désir de la mer. » Antoine de Saint-Exupéry*

Il est utile de rappeler en préambule, que 2014 a consacré le début des cérémonies anniversaires du centenaire de la première guerre mondiale. Nous savons d'où nous venons et nous ne sommes certainement pas prêts à y retourner. Ainsi toute action entreprise pour favoriser l'émergence d'une Europe politique forte est la bienvenue et doit être raisonnée sur le « temps long ». C'est ce qui lui permettra de peser sur l'échiquier mondial et, plus encore, lui évitera de funestes retours en arrière.

L'Union européenne (UE) doit se doter de tous les attributs de la puissance par l'acquisition de son autonomie stratégique. Or la construction même de l'UE ne répond à aucune logique historique, puisqu'elle est la seule à avoir démarré sur une union économique. C'est une approche inédite que l'UE a enclenchée malgré elle, puisque les premiers essais de créer une communauté de défense ont été des échecs. Encore aujourd'hui, malgré le fait qu'elle possède tous les outils pour devenir un acteur politique majeur sur l'échiquier mondial, elle peine à faire entendre sa voix.

De nombreux paradoxes existent au niveau de l'UE, que ce soit au titre de sa construction, de son ambition stratégique, de son organisation, de ses opérations, de son développement capacitaire ou de son industrie. Ils ont été amplifiés par l'attitude souvent ambiguë des Etats membres qui révèle des approches divergentes sur la place que l'Union doit tenir en tant que puissance.

### **Le paradoxe de la construction européenne: un modèle bâti sur une utopie ?**

Il faut reconnaître que la notion de défense en tant que telle, et par là d'esprit de défense, ne correspond pas à la logique initiale de la construction européenne, basée sur une approche d'abord économique. C'est une construction fédérale à l'envers. Pierre Vimont<sup>31</sup> a l'habitude de rappeler que l'Europe ne s'est pas construite sur une notion de puissance. Bien au contraire le concept de puissance serait contradictoire avec ce qui a été à l'origine de la démarche des Européens. En d'autres termes, le projet européen a été initié à la suite du traumatisme provoqué par les deux guerres mondiales et il génère encore de la méfiance à l'égard de toute notion de souveraineté européenne, sans laquelle il semble difficile de parler d'Europe politique.

La comparaison de l'UE avec d'autres structures dans le monde est difficile. Pour prendre l'exemple de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), les conditions environnementales sont bien différentes. L'UNASUR, dont le traité a été signé en 2004 et qui regroupe aujourd'hui douze Etats de l'Amérique du Sud, est une structure de coopération très flexible, sans commandement intégré ni industrie de défense, ce qui n'est pas le cas de l'UE. Et si l'Amérique du Sud est qualifiée à juste titre de zone de paix, car il n'y a jamais eu de conflit interétatique majeur, le développement européen s'est fait sur les ruines de la deuxième guerre mondiale et la menace majeure de l'Union soviétique. Il y aurait plus d'intérêt à analyser en détail l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ANASE) dont les objectifs sont similaires, intégration, stabilité et prospérité régionales.

---

<sup>31</sup> Pierre Vimont est le secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)



La notion d'Europe puissance n'est donc pas naturelle. Le débat sur la définition de la puissance de l'Europe a commencé dans les années 1970 où il s'est traduit par un courant de pensée affirmant que l'Europe était une puissance civile<sup>32</sup>, avec des capacités vaguement militaires.

La défense restant pour beaucoup d'Etats membres une fonction fondamentalement régaliennne, il existe une vraie contradiction entre l'idée de défense commune européenne et la souveraineté des Etats. Un certain courant de pensée pousse à maintenir l'Union à un état de puissance civile, capable de rayonner uniquement par son modèle économique et démocratique. Cette approche pour le moins utopique, est promue par plusieurs Etats et bénéficie de nombreux soutiens à Bruxelles, notamment au sein de la Commission européenne.

En revanche, au niveau monétaire, la souveraineté des Etats fait déjà l'objet d'un partage assumé par les pays de l'eurozone. L'Europe de l'euro réalise aujourd'hui l'union économique et monétaire au travers du mécanisme de stabilité. Dans ce domaine régaliennne qui est celui de la monnaie, elle a donc acté un partage de sa souveraineté<sup>33</sup> pouvant aller, pour certaines compétences, jusqu'à un transfert aux autorités bruxelloises. Et pourquoi la logique européenne qui prévaut au niveau économique, ne devrait-elle pas faire aussi l'objet d'une approche similaire dans les domaines de la défense et de la sécurité ? Est-ce compatible avec les notions purement nationales d'autonomie stratégique et de souveraineté ? N'y-a-t-il pas un échelon intermédiaire à viser au niveau défense avec un partage de souveraineté qui respecte la préférence nationale ?

### **Le paradoxe de la stratégie : une absence d'ambition**

La stratégie européenne de sécurité de 2003 a été une grande avancée dans la construction de l'Europe politique. Elle a été l'ébauche d'une ambition européenne. Cependant, pour beaucoup, elle est foncièrement insuffisante, donnant l'apparence d'un faux concept qui ne repose sur aucune véritable vision stratégique. Sans elle, la PSDC semble être en suspension, sans que l'on sache réellement à quoi elle sert, où elle va, ou ce qu'elle représente sur l'échiquier global. Les Etats-Unis, s'ils demandent instamment à leurs alliés européens de prendre une part active dans « le partage du fardeau » sécuritaire, ils tiennent en revanche à conserver leur *leadership* sur l'Europe par le biais de l'OTAN, approche déjà réalisée en 1994 avec l'initiative IESD<sup>34</sup> qui fut sans suite. Ceci dit, le pivot des USA vers l'Asie-Pacifique, qui est amoindri par un certain retour vers l'Europe, symbolique mais réel, suite à la crise ukrainienne, est un argument fort pour que l'Union se prenne en charge d'une manière autonome.

L'Europe a besoin d'une vision d'avenir. Elle ne peut s'inscrire que dans une volonté politique partagée qui dépasse la simple capacité à gérer des crises extérieures et l'unique cadre de la PSDC. Elle vise à créer à terme une défense commune, comme cela a été rappelé dans le Traité de Lisbonne, se traduisant par la définition d'une souveraineté européenne, en surpassant les traumatismes du passé. Or, l'Europe manque d'une vision à long terme sur ce que devrait être sa sécurité, en commençant par celle de ses citoyens.

---

<sup>32</sup> J. KOOPS, "EU as a civilian power (Duchêne 1972, 1973; Nicolaidis and Howse 2002; Nicolaidis 2006; Telo 2007)", «The European Union as an integrated power?» by Vibpress Brussels University Press 2011 p. 148

<sup>33</sup> P. MORTIER, « Le processus de l'Union européenne entérine l'idée que la souveraineté de l'Etat est donc désormais partagée. Cependant, l'influence de l'Union va encore plus loin avec la notion de compétences exclusives puisque dans les domaines de compétences exclusives, l'Etat se trouve dépossédé de sa compétence et n'a plus les moyens d'agir ». *Les métamorphoses de la souveraineté*, Thèse, Université d'Angers, 2011, p. 240.

<sup>34</sup> Identité européenne de sécurité et de défense, le pilier européen de l'OTAN.

Les menaces identifiées dans les derniers livres blancs ou concepts stratégiques nationaux, à savoir la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, la criminalité organisée, les phénomènes migratoires, la cybercriminalité, la sécurité énergétique... ont cette caractéristique de pouvoir s'affranchir de toute notion de frontière, en revêtant un caractère régional voire mondial. La réponse à ces menaces doit donc être globale, reconnaissant ainsi la continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure des Etats et nécessitant un rapprochement de leurs politiques nationales.

L'UE rappelle régulièrement qu'elle dispose de tous les outils lui permettant d'être un acteur global. Il s'agit bien d'une approche commune de la mise en œuvre de tous ces outils, qui s'est traduite par une communication conjointe de la Commission et du Conseil en décembre 2013, avec une feuille de route en cours de réalisation. L'exemple concret de l'Afrique, où l'Europe doit assumer ses responsabilités, est un terrain d'application privilégié. La réussite relative de l'action de l'UE dans la Corne de l'Afrique avec une stratégie globale et un représentant spécial dédié est un exemple intéressant qui pourrait servir de référence.

### **Le paradoxe fonctionnel : entre logiques intergouvernementale et communautaire**

Les institutions européennes sont, dans le domaine de l'action extérieure, le siège de l'affrontement de deux logiques, la logique communautaire et la logique intergouvernementale. L'une, disposant d'instruments financiers puissants, agit dans les domaines du développement, du commerce, de la réponse aux crises et de l'aide humanitaire. L'autre, ne disposant pratiquement d'aucun moyen financier en propre<sup>35</sup>, n'agit que sous le contrôle des 28 Etats membres, qui prennent leur décision après de longs et difficiles débats, sur la base du dénominateur commun le plus faible et le plus indigent, ce qui rend d'ailleurs difficile voire impossible toute action dans l'urgence. Le Haut représentant pour l'action extérieure et la politique de sécurité, vice-président de la Commission (HR), qui a la mission de « conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union » et de « veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union »<sup>36</sup>, se trouve dans une situation difficile car à la croisée des deux logiques communautaire et intergouvernementale. Et pour prendre l'exemple déjà évoqué de l'Afrique<sup>37</sup>, cela se traduit par des engagements de l'UE qui ne sont pas suffisamment coordonnés et nécessiteraient plus de cohérence.

L'idée d'une défense commune respectant une logique purement intergouvernementale n'est pas tenable. Plutôt que de parler de stratégie de sécurité commune, il faudrait mieux parler de stratégie de sécurité conjointe, plus proche de la réalité des Etats et de la libre expression de leur souveraineté.

Si le traité de Lisbonne a consacré le caractère hautement intergouvernemental de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en cantonnant le Parlement européen à un rôle de consultation, il faut reconnaître que ce dernier dispose déjà d'une capacité de contrôle des instruments financiers de la PESC, à savoir le budget des missions civiles et l'instrument de stabilité. Il se prononce par un vote sur la nomination du nouveau haut représentant (HR)<sup>38</sup>. Quant à la Commission européenne, elle intervient de plus en plus dans le domaine défense : elle dispose d'un droit de regard sur les budgets de défense nationaux dans le cadre de la nouvelle gouvernance

---

<sup>35</sup> Seul l'Instrument de stabilité court terme (200 millions €) est délégué au HR.

<sup>36</sup> Article 18 TUE.

<sup>37</sup> L'UE et les pays européens en bilatéral y investissent en moyenne 25 milliards € par an.

<sup>38</sup> Article 17 TUE : « Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen ».

économique, elle contrôle la recherche et le développement dans le cadre du programme Horizon 2020 et elle milite pour l'ouverture des marchés de défense<sup>39</sup>.

La règle du consensus qui prévaut dans la PSDC n'est plus absolue. Elle fait l'objet de plusieurs entorses : la majorité qualifiée existe à l'Agence européenne de défense (AED) depuis 2005, la coopération structurée permanente et les coopérations renforcées sont des modèles admis depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sans oublier l'article 44 TUE<sup>40</sup>.

Si la défense reste un pouvoir régalien au niveau des Etats, il faut reconnaître un certain glissement de la PSDC de l'intergouvernemental vers le communautaire. Cette évolution qui est une réalité, doit être accompagnée et contrôlée dans l'esprit du développement progressif d'une souveraineté partagée et acceptée au niveau européen.

### **Le paradoxe opérationnel : une ambition forte et des résultats limités**

Les opérations de la PSDC sont la finalité. Elles sont la concrétisation de la mise en œuvre d'une politique. Or l'UE a lancé sa première opération il y a seulement 10 ans<sup>41</sup>. C'est très récent. Les résultats sont là, avec plusieurs succès comme l'opération militaire Atalante de lutte contre la piraterie et plus généralement la mise en œuvre de l'approche globale dans la Corne de l'Afrique.

Malgré tout, les résultats sont insuffisants. Les missions sont de faible envergure et leur impact limité. Des divergences profondes entre les Etats se sont manifestées sur les conditions d'intervention, l'emploi de la force et la coordination civilo-militaire. Les nombreuses positions en retrait des Etats membres, que ce soit en République démocratique du Congo ou en Libye, ont montré la fragilité du consensus quand il était obtenu. Si en janvier 2014, le Conseil décide de s'engager en République Centrafricaine (RCA) pour une opération militaire, c'est pour de nombreux Etats membres à contrecœur et sans réelle volonté de participer. L'accord obtenu entre les 28 Etats membres est à saluer mais il faut reconnaître qu'il s'est traduit par un engagement minium, à tel point qu'il a fallu faire appel à des pays partenaires pour atteindre péniblement le volume de 800 personnes. La réussite de cette opération est incontestable mais sa portée reste limitée. La PSDC peine à s'imposer comme un élément politique déterminant, d'autant plus qu'elle s'est montrée jusqu'à maintenant incapable de réagir dans l'urgence.

L'ambition affichée par les Etats membres en 2003 et complétée en 2008 par la déclaration sur le renforcement des capacités<sup>42</sup>, est loin d'avoir atteint son objectif. Le contrat opérationnel n'est toujours pas respecté, même si le chiffre de 60 000 hommes déployés correspond globalement à l'ensemble des opérations militaires et missions civiles menées par l'UE depuis près de 10 ans. Aucun groupement tactique n'a encore été engagé malgré un niveau de préparation et d'interopérabilité excellent pour la majorité d'entre eux.

---

<sup>39</sup> Communication de la Commission européenne de juillet 2013.

<sup>40</sup> Le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission.

<sup>41</sup> Opération Concordia dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) lancée le 31 mars 2003.

<sup>42</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 12 décembre 2008 : « ... l'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, ... de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, ... de planifier et de conduire simultanément ... deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, ... soutenue par un maximum de 10 000 hommes pour une durée d'au moins deux ans... », annexe 2, *Déclaration sur le renforcement des capacités*, p. 1.

## Le paradoxe capacitaire et industriel : l'ouverture des marchés de défense, jusqu'où ?

Nous avons assisté à une multiplication d'initiatives visant à rapprocher les Etats autour du principe de capacités communes et partagées<sup>43</sup>. Quelques avancées notoires ont été présentées dans les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, soulignant les engagements pris dans le domaine des drones, du ravitaillement en vol, des télécommunications par satellite et de la cybersécurité. Mais celles-ci restent d'ampleur limitée et ne concernent pas des programmes d'envergure.

Pour répondre au besoin capacitaire, ce même Conseil a réaffirmé le besoin d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) forte et plaidé pour une meilleure transparence du marché de l'industrie de défense.

L'investissement de la Commission européenne pour harmoniser le marché intérieur de l'UE est le bienvenu mais faut-il pour autant supprimer l'article 346 du TFUE<sup>44</sup> ? Sans remettre en cause totalement l'article 346, il est nécessaire de viser le développement d'un marché européen de la défense, car c'est le seul qui permettra d'atteindre une masse critique et contribuera à l'autonomie stratégique de l'Europe<sup>45</sup>. En revanche, se pose la question de la communautarisation des marchés de défense et de sa valeur ajoutée face aux intérêts nationaux et la concurrence multinationale. L'ouverture des marchés au travers des négociations TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement), qui vise à éliminer les barrières commerciales entre l'UE et les États-Unis, doit être abordée avec beaucoup de prudence.

Les rapprochements opérés en matière de *Pooling and Sharing* n'ont donné jusqu'à aujourd'hui que des résultats limités : il existe une agence des capacités capable de faire converger les besoins et de créer des synergies, l'Agence européenne de défense mais ses moyens sont plus que limités.

Encore une fois, il est difficile de coopérer au niveau des équipements militaires entre les Etats alors que ceux-ci n'ont pas encore défini de vision politique commune en matière de défense. Les industriels ont du mal à se rapprocher que ce soit par consolidation, par fusion, voire dans certains cas, par intégration, ce qui serait logique face à un marché de plus en plus concurrentiel. On peut s'interroger sur l'interdiction des *offsets* (compensations) imposée par le traité de Lisbonne et l'intérêt que pourrait représenter un certain niveau de préférence communautaire pour l'industrie de défense, ce qui représenterait l'avantage d'encadrer les achats sur étagère d'équipements non européens.

L'industrie de défense reste trop morcelée en Europe. Les pays européens ne partagent que le cinquième de leurs achats d'équipement et, pire encore, ils ne réalisent que le huitième de leur effort de recherche et technologie en commun, ce qui n'augure rien de bon pour les années à venir en termes de mutualisation<sup>46</sup>. Nous assistons même à un phénomène de régression par rapport aux années 1970-1980, époque de lancement des grands programmes FREMM, NH90, Tigre...

---

<sup>43</sup> Initiative *Pooling and Sharing* lancée en septembre 2010

<sup>44</sup> Article 346 TFUE : « Tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ».

<sup>45</sup> « L'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (BITDE) plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive pour pouvoir assurer le développement et le soutien de ses capacités de défense, ce qui pourra aussi lui permettre d'accroître son autonomie stratégique et sa capacité à agir avec des partenaires. » Conclusions du Conseil européen 19-20 décembre 2014 point n°16

<sup>46</sup> R. BELLAIS et J. DROFF, « La nécessaire réorganisation de l'industrie de défense en Europe ». Revue Défense Nationale n°757, février 2013 page 50.

Dans ce contexte morose, dont l'une des raisons est la crise économique, il existe des opportunités pour opérer les rapprochements des outils de défense et de sécurité des Etats au niveau européen. Si les pays de taille moyenne le font depuis déjà de nombreuses années, à l'image du BENELUX<sup>47</sup>, le rapprochement entre Etats de plus grande importance est rendu plus difficile, car ceux-ci tiennent plus que les autres à préserver leur autonomie nationale, en commençant par la préservation de leur tissu industriel. A ce titre, les résultats obtenus par le traité franco-britannique de Lancaster House seront éclairants.

### **L'OTAN et le paradoxe américain : l'autonomie stratégique européenne en jeu**

Le succès incontesté de l'OTAN pendant la guerre froide a eu un effet démobilisant sur les politiques nationales de défense en Europe. Malgré l'annonce du rééquilibrage des forces vers l'Asie, malgré une contraction du budget et une *war fatigue* suite à l'Irak et l'Afghanistan, la pensée que les USA vont continuer à soutenir l'Europe à travers l'OTAN avec la même vigueur est largement répandue. Le pivot vers le Pacifique est une réalité et se traduit déjà en fait, par le renforcement de la présence militaire américaine dans la région Asie-Pacifique, avec le déploiement de troupes en Australie, l'intensification de la coopération militaire avec le Japon, et la consolidation des liens militaires avec certains pays d'Asie, en particulier les Philippines et le Vietnam. D'ores et déjà, les Américains ont annoncé le 16 janvier 2013 à l'OTAN, qu'ils ne contribueraient plus au-dessus de 50 % aux différents paquets de capacités<sup>48</sup> : cette attitude qui a été initiée en 2008, avec le discours de l'ambassadrice Nuland, a été rappelée à de nombreuses reprises par la suite. Certains Américains sont encore plus catégoriques : ils suggèrent de quitter l'Alliance<sup>49</sup>. C'est une position extrême qui a peu de chance d'aboutir, d'autant plus que la crise ukrainienne les a obligés à effectuer un certain retour. Il serait néanmoins utile de développer des scénarios de crise où les Européens devront agir seuls.

A propos des relations entre l'OTAN et la PSDC, la situation reste léthargique et bloquée autour du différent turco-chypriote. L'accord dit de « Berlin plus »<sup>50</sup> d'avril 1999, qui prévoyait entre autres, la mise à disposition de moyens de commandement de l'OTAN au profit d'opérations de la PSDC, n'est plus applicable depuis l'adhésion de Chypre à l'UE en 2004. Mais est-il encore utile ? Les structures de concertation entre les deux organisations, dès qu'elles deviennent formelles, sont bloquées, à l'exemple des réunions conjointes des deux comités militaires où Chypre n'est pas admis à siéger à partir du moment où elles ont lieu au siège de l'OTAN. En revanche, l'efficacité des deux organisations reposera de plus en plus sur la volonté des Etats européens à s'investir dans leurs capacités de défense nationale. Le « pivot américain » doit être vu comme une opportunité pour rapprocher les deux organisations pour une meilleure complémentarité. Européaniser l'OTAN est un besoin réel mais les chemins pour y arriver sont divergents.

---

<sup>47</sup> Les Marines néerlandaise et belge travaillent ensemble depuis plus de 15 ans pour garantir une opérationnalité optimale de leur flotte. Elles ont même un commandement intégré.

<sup>48</sup> Cette décision agréée par les nations sera intéressante à suivre pour les paquets de capacités comme le ravitaillement en vol ou les moyens de renseignement, largement déficitaires chez les Européens

<sup>49</sup> Barry R. POSEN: *“The United States should withdraw from the military command structure and return the alliance to the primarily political organization it once was. The Europeans can decide for themselves whether they want to retain the military command structure under the auspices of the European Union or dismantle it altogether.”* « Pull Back. The Case for a Less Activist Foreign Policy », *Foreign Affairs*, January/February 2013.

<sup>50</sup> L'accord « Berlin plus » d'avril 1999 et les accords permanents UE-OTAN, définitivement adoptés en mars 2003. Ces accords prévoient l'accès de l'UE à des capacités de planification opérationnelle de l'OTAN, la disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens de l'OTAN, un commandement européen au sein de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UE, sous les ordres de l'adjoint au Commandant suprême des forces alliés en Europe (DSACEUR).

Avec la fermeture de l'opération ISAF<sup>51</sup> en Afghanistan fin 2014, l'OTAN s'engage vers une nouvelle transition qui se formalise par un retour à sa mission première, la défense collective. La crise ukrainienne lui a redonné sa raison d'être et elle restera encore pendant de nombreuses années, par défaut, l'outil de la sécurité collective des nations européennes. C'est l'assurance vie qui leur a permis de vivre une période de paix sans précédent. Il n'y a pas pour l'instant d'autre organisation capable de prendre le relais.

Cependant, le principal risque de l'OTAN, c'est de ne plus pouvoir entretenir de capacités classiques suffisantes par rapport à ses capacités de dissuasion nucléaire et de défense anti-missile. L'autre risque, c'est que l'OTAN devienne une sorte d'agence de sécurité globale<sup>52</sup>, dont le centre de gravité ne serait plus en Europe et à laquelle les nations auraient abandonné toute responsabilité en matière de défense. L'Europe fait face à un risque de déclassement stratégique.

### **L'ambiguïté des Etats membres : des intérêts divergents**

Il n'y aura pas d'avancée sans engagement des Etats membres. Il n'y aura pas de défense européenne sans des budgets nationaux suffisants. Et il n'y aura pas de concrétisation sans exercice d'un quelconque leadership ou d'un co-leadership chez les Etats membres. L'exemple de l'action de la France au Mali puis en République centrafricaine, a montré le chemin. Elle a su « développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes », mots extraits de la Stratégie européenne de sécurité de 2003. Cette action de leadership doit être ouverte à un cercle restreint de pays, pouvant devenir le noyau dur de la défense européenne.

Or les Etats ont encore trop de divergences dans l'emploi de leurs forces armées. Les nombreuses restrictions ou *caveats* ainsi que les limitations dans le domaine de l'usage de la force sont autant de freins à l'efficacité des opérations militaires. Une réflexion de fond doit être menée sur ces aspects par les Etats qui souhaitent former le noyau dur européen.

De même, ces Etats doivent s'investir par le haut, dans la définition d'une nouvelle stratégie pour l'Europe et sa défense, tout en lançant, par le bas, en parallèle, des initiatives fortes qui rapprochent les outils de défense et de sécurité nationaux, sur la base d'engagements opérationnels prouvant que l'exercice n'est pas seulement théorique.

Cela implique une révision complète du processus de définition du besoin, de la manière d'y répondre au niveau des organisations et des Etats membres ou au travers de coopérations bilatérales, multilatérales et régionales. Par la suite, il sera nécessaire de conduire des chantiers de mise en cohérence des planifications de défense nationale, avec harmonisation du besoin et des calendriers. Par voie de conséquence, des regroupements industriels pourront être opérés avec rapprochement et complémentarité des structures de recherche et de développement, en prenant en compte autant que possible le caractère dual civilo-militaire.

Ces actions devront s'inscrire dans la durée car les positions nationales d'aujourd'hui sont loin d'être convergentes. Du fait de leur taille et de leur influence au niveau européen, trois pays semblent incontournables, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, même si d'autres partenaires pourront se révéler comme c'est le cas actuellement de la Pologne.

---

<sup>51</sup> *International Security Assistance Force*

<sup>52</sup> Déclarations du SG de l'OTAN, F. RASMUSSEN, le 4 juillet 2012 à Chatham House : « ...we need an Alliance that is globally aware. Globally connected. And globally capable ».

Du côté britannique, on se félicite du traité de *Lancaster House*. Si l'amélioration de la connaissance mutuelle et de la coopération opérationnelle à travers le *Combined joint expeditionary force* (CJEF) est une réalité, les avancées concrètes dans le domaine capacitaire et sur le rapprochement industriel sont plus réduites. Elles concernent principalement le secteur de la recherche et du développement (50 millions € chacun), les missiles (Anti-navire léger) et l'aéronautique de combat (démonstrateur *Future combat aircraft system*). Et il est aussi difficile de savoir si le traité a réussi à assouplir la position du Royaume-Uni vis-à-vis de la PSDC : au contraire, les dernières prises de position radicales dans le cadre de la préparation du Conseil européen sur la défense de décembre 2013 et la perspective d'un référendum en 2015 sur la sortie de l'UE montrent un raidissement du Royaume-Uni. Nous sommes bien loin des élans du sommet de Saint-Malo en 1998. L'idée selon laquelle plus d'OTAN chez les Français devait conduire vers plus d'Europe chez les Britanniques est oubliée.

L'Allemagne, avec qui la France avait réalisé un rapprochement spectaculaire dans les années 1960, ne semble plus aussi enthousiaste. Le bilan des relations est qualifié de contrasté, terme souvent utilisé pour refléter un malaise réel. Ceci dit, la coopération franco-allemande est toujours une réalité illustrée par de nombreuses réussites au niveau de la coopération industrielle et du rapprochement de nos deux armées. Cependant, la différence majeure demeure dans la culture militaire : la France est une puissance globale qui a une culture d'intervention, l'Allemagne est une puissance économique qui a une culture de la retenue. Tant que des soldats français et allemands ne seront pas engagés ensemble sur le même théâtre d'opérations, les progrès resteront réduits.

### **Conclusion : le rayonnement de l'Europe**

Il faut retrouver un désir partagé de plus d'Europe et accepter la contrainte du « temps long ». L'enjeu majeur réside bien dans le rayonnement de l'Europe au niveau politique. Michel Barnier, ancien commissaire européen au marché intérieur, avait l'habitude de présenter l'Europe puissance comme reposant sur quatre piliers, l'économie, la monnaie, la sécurité et la défense. Les instruments économiques et diplomatiques étant en place, la crédibilité d'une Europe puissance ne peut exister sans une vision politique partagée des Etats sur la défense et la sécurité. Celle-ci doit se traduire par l'expression d'un niveau d'autonomie stratégique, qui, tout en respectant les spécificités nationales, se concrétise par un bras armé crédible, qui dépasse la simple capacité à gérer des crises extérieures et le cadre strict de la PSDC.

L'autonomie stratégique européenne pourrait s'appuyer sur les caractéristiques suivantes : un socle commun de capacités permanentes de prévention, de planification et de conduite ; une industrie de défense européenne à caractère transnational ; une capacité d'action collective basée sur la complémentarité des outils de défense nationaux, pouvant aller dans certains cas jusqu'à une logique d'intégration ; une capacité de formation complète à travers un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) permanent<sup>53</sup> ; et le plus important, une citoyenneté et un esprit de défense européens.

Plus précisément, le rayonnement de l'Europe passera par l'action du groupe des Etats les plus dynamiques, exerçant une forme de leadership ou de co-leadership qui manque cruellement aujourd'hui. Une réflexion commune sera nécessaire sur les conditions d'emploi de la force dans l'ensemble des actions liées à la mise en œuvre de l'approche globale. Il faudra décomplexifier

---

<sup>53</sup> N. GNESOTTO, « Passer du virtuel au permanent », *Quelle défense européenne en 2020 ?*, EUIIS, 2010

l'organisation et les processus décisionnels des institutions bruxelloises, et faciliter notamment le rôle d'un haut représentant qui doit veiller à la cohérence et à la coordination de l'action extérieure. Enfin, communiquer et faire preuve de pédagogie seront nécessaires pour développer l'esprit de défense et la citoyenneté européenne.

Il est important de rappeler que les Etats se sont accordés sur le fait que l'Union disposait d'une compétence « pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune »<sup>54</sup>. Il s'agit bien de favoriser l'émergence d'une Europe politique. Si tel est le cas, il faudra accepter de rentrer dans une logique d'interdépendance faite de choix, de partages et de rapprochements allant parfois jusqu'à l'intégration, qui permettront à l'Europe de gagner son autonomie stratégique. C'est à ce prix que la politique extérieure de l'UE gagnera en crédibilité et en visibilité. Et c'est le rôle qu'attendent nos principaux alliés dans le monde.

*Le général de division (2S) Maurice de Langlois  
ancien adjoint au chef représentant militaire  
auprès du Comité militaire de l'Union européenne*

---

<sup>54</sup> Traité de Lisbonne, article 2a.



## CONSÉQUENCES SUR LA PSDC DE L'UE DE LA RÉINTÉGRATION DANS L'OTAN

Cinq ans après le retour de la France au sein des structures militaires de l'OTAN et quinze ans après le lancement de la politique de sécurité et de défense (PSDC) de l'UE, on peut s'interroger sur nos postures nationales vis à vis de ces organisations et chercher à mesurer si l'objectif qui a présidé à notre retour au sein des structures militaires de l'OTAN a été atteint : à savoir, renforcer la PSDC.

Pour ce faire, rappelons que l'Alliance atlantique assume aujourd'hui trois grandes missions :

- elle assure la défense collective des 28 Alliés à travers l'article V du traité de Washington ce qui signifie qu'elle est garante des frontières de l'Alliance contre tout agresseur ;
- elle doit pouvoir mener des opérations de gestion de crises hors de ses frontières sous une forme "expéditionnaire" dont l'Afghanistan a été l'illustration majeure des dix dernières années ;
- elle anime enfin des missions de coopération sécuritaire avec les nombreuses Nations partenaires de l'est de l'Europe, du pourtour Méditerranéen, de l'Asie centrale ou du Golfe persique.

Si l'on observe les résultats des dernières années, on peut considérer que l'Alliance est bien taillée et organisée pour assumer la première de ses missions qui constitue son cœur, son ADN depuis sa création en 1949. En revanche, les opérations de gestion de crise demeurent difficiles à monter car les intérêts stratégiques des 28 sont trop différents hors de leurs frontières pour pouvoir réunir rapidement un consensus sur un théâtre de circonstance (cf Libye). Quant à la coopération sécuritaire, les résultats sont assez moyens car celle-ci est, par définition, très dépendante de la bonne volonté des Nations partenaires qui sont nombreuses (une trentaine), très dissemblables, et avec des intérêts très inégaux vis à vis de l'Alliance.

Pour la France, sous l'angle de nos intérêts stratégiques, l'OTAN représente indiscutablement une Alliance irremplaçable pour pouvoir "traiter" militairement des adversaires supérieurs aux capacités de notre pays (cf la Russie ou l'ensemble du Proche Orient en ce moment...).

L'Alliance offre par ailleurs un canal de communication stratégique permanent et indispensable avec les Etats-Unis, puissante dominante en matière de sécurité dans le monde, quels que soient les aléas de la politique de part et d'autre de l'Atlantique.

L'Alliance présente également un intérêt permanent pour le développement de l'interopérabilité entre nos forces et celles des 27 autres Alliés. L'interopérabilité avec les forces US tire en outre l'ensemble des forces européennes vers le haut tout comme elle tire celles des Nations Partenaires que ce soit dans le domaine des normes, des standards techniques et industriels, des procédures opérationnelles ou des organisations d'états-majors.

L'Alliance présente enfin un dernier grand intérêt pour la France, moins évident sans doute, mais bien réel : avec 22 Nations siégeant tant autour de la table atlantique que de la table européenne, il est vain, militairement, d'essayer de développer une défense européenne autonome sans chercher, d'abord, à capitaliser sur les structures militaires (NCS) de l'OTAN. Une duplication totale de ces structures au profit de l'UE serait massivement rejetée par nos partenaires européens compte tenu de son coût en personnel permanent à l'étranger (PPE).

Sous ces différents angles, on peut donc dire que notre retour au sein des structures militaires de l'OTAN (NCS) en 2009 était de bon sens pour nos forces armées et demeure un investissement précieux y compris pour une future défense européenne. Il faut d'ailleurs rappeler que le traité "constitutionnel" européen de Lisbonne ratifié en 2008 par les Européens confie toujours la défense collective des frontières de l'Europe à l'Alliance atlantique.

Pour ce qui concerne la PSDC de l'UE qui fait donc effort hors des frontières européennes, on peut d'abord observer que cette politique est assez active même si les objectifs demeurent très modestes : 3 opérations militaires mineures (Althea, Atalanta, EUFOR RCA), 2 missions de formation militaire (Mali et Somalie) et une douzaine de missions civiles en Afrique, au Moyen Orient et dans l'Est de l'Europe.

Cela étant posé, l'objectif ultime consistant à mettre sur pied une défense européenne autonome demeure aujourd'hui hors de portée pour trois raisons essentielles :

- Sans objectif de défense collective, la PSDC ne peut se concentrer que sur des opérations de gestion de crise. Or, comme pour l'OTAN, forger un consensus à 28 pour une opération de ce type est très difficile tant l'écart est important entre les intérêts stratégiques des différents Européens et donc entre leurs différences de perception de la menace qui, selon les uns, vient prioritairement du Nord, de l'Est, selon d'autres, du Proche Orient ou de l'Afrique selon les Nations méditerranéennes. Le réalisme impose de prendre conscience de cet état de fait et de réaliser que même le volontarisme politique ne transcendera jamais cet état de fait.
- Pire, l'idée que l'Union Européenne puisse disposer d'un minimum d'autonomie stratégique, après 15 ans de PESD/PSDC (St Malo date de 1998...), demeure une idée qui ne fait toujours pas l'unanimité et, en particulier, pas entre les 3 Nations majeures militairement (ALL, FRA, GBR). Le dernier Conseil Européen de décembre 2013 centré sur la défense européenne l'a encore montré de manière criante et quelque peu tragique. Dans ces conditions, continuer à croire que la PSDC finira par emporter l'adhésion des 28 relève de la cécité stratégique. Le réalisme impose de changer soit d'objectif, soit de méthode.
- Tant qu'une Nation militaire majeure comme le Royaume Uni sera foncièrement et systématiquement hostile à une Europe puissance déposant veto sur veto sur tous les dossiers d'avenir, la PSDC ne peut pas réussir. Pour s'en convaincre, observons que nous n'aurions jamais fait l'euro à 28 et que, par ailleurs, les politiques européennes sont à géographie variable. Il est donc plus que temps de repenser la PSDC avec une nouvelle géométrie.

Cet éclairage explique que le retour de la France dans les structures militaires de l'Alliance atlantique n'a pas pu favoriser un renforcement de la PSDC. Ce changement de posture atlantique a cependant profondément modifié la perception que les Européens avaient de notre pays : la France n'est plus accusée de vouloir détruire l'OTAN au profit de la PSDC. Mieux, après le pivot américain vers l'Asie, sa vision constructive de la PSDC est désormais comprise, saluée et soutenue par le plus grand nombre.

Au bilan, notre posture vis à vis de l'Alliance atlantique et de la PSDC de l'UE militent pour faire effort dans les trois directions suivantes :

1. la PSDC doit être relancée avec une nouvelle méthode ("*reset*"), à travers une initiative franco-allemande de préférence, et au profit des seules Nations volontaires comme pour l'€uro. Cela n'empêchera pas d'avoir de solides coopérations industrielles bilatérales avec les Nations hostiles à la PSDC comme le Royaume Uni mais il est urgent de constater que la PSDC à 27 est et demeurera en échec avec la méthode actuelle ;
2. la densification de la relation avec l'Allemagne doit constituer la priorité des priorités car rien ne peut se faire en matière de Défense européenne sans un accord franco-germain préalable. Ce n'est jamais simple car les Allemands n'assument pas encore les missions "d'entrée en premier" et préfèrent intervenir "en second" (stabilisation et reconstruction) ou dans des missions non exécutives. Mais il n'y a pas d'alternative sérieuse !
3. à partir de ce "*reset*" de la PSDC, et avec le poids d'un fort couple franco-allemand, les Européens devront déterminer les domaines dans lesquels ils se doivent de disposer d'une autonomie stratégique : en première approche, commandement, renseignement/ISR et transport semblent constituer une ambition raisonnable. Après validation de cet objectif par les seules Nations volontaires, il serait bon d'en faire le thème prioritaire du prochain Conseil Européen centré sur la Défense qui aura lieu en juin 2015.

*Général de corps d'armée (2S) Gilles Rouby  
ancien représentant militaire permanent de la France  
auprès de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne*

## CONSIDÉRATIONS SUR LES CONCEPTS DE MUTUALISATION DE MOYENS ET DE PARTAGE CAPACITAIRE...

Les difficultés financières et économiques des temps présents ont des répercussions sensibles sur les appareils militaires des Etats membres de l'Union européenne. Elles incitent bon nombre de commentateurs ou d'hommes politiques à relancer la construction de l'Europe de la défense autour des concepts de mutualisation de moyens et du partage des capacités<sup>55</sup>, ce dernier sujet étant parfois associé à l'idée de spécialisation par pays pour certaines fonctions opérationnelles. Tous sujets qui, à défaut de traiter les causes du vide conceptuel de l'Europe de la défense, donnent bonne conscience par de petites actions sur les moyens militaires en substitution d'une vraie stratégie de moyens.

Sans rejeter ces principes, il est cependant nécessaire d'étudier au fond leurs conditions de mise en œuvre qui ne sont pas aussi aisées qu'il y paraît et surtout qui présupposent un accord politique durable entre Etats membres sur des hypothèses très variables d'engagements militaires. D'autant que ces concepts, présentés comme la seule réponse collective à la pénurie budgétaire, sont autant d'incitations à diminuer un effort déjà modeste au motif que mettant les ressources en commun, le besoin financier sera moindre et que le voisin pourvoira à ses propres déficiences. Alors qu'il faudrait dépenser au moins autant si ce n'est plus, mais ensemble, plus intelligemment. Ces idées prévalent aujourd'hui alors que les engagements militaires européens sont, somme toute, de faible ampleur, et qu'ils ne mobilisent qu'une part réduite, en théorie<sup>56</sup>, des moyens des armées. Mais qu'en serait-il si demain les circonstances imposaient l'engagement maximum dans le cadre de la défense collective par exemple (art. V du Traité de l'Atlantique Nord) ; il serait trop tard pour constater que la somme mutualisée ou partagée d'insuffisances consenties dans les jours paisibles, restait une insuffisance.

Il n'existe pas a priori de définitions précises de ces deux concepts :

- la **mutualisation** (*pooling*) de moyens ou de capacités semble impliquer la constitution de *pool* autour de moyens ou de capacités - c'est déjà moins clair dans ce dernier cas - mis en commun et assujettis à une structure bi ou multinationale de commandement ou de gestion qui leur soit propre, et dont la mise à disposition serait possible lors d'intervention par au moins deux, ou plus, nations volontaires. Par exemple, une flotte commune d'avions de transport comme c'est déjà le cas entre plusieurs Etats européens ;
- le **partage de capacités** (*sharing*) suppose, de son côté, une répartition préalable de capacités opérationnelles, plus que de moyens, parmi certains des Etats seulement, de manière à ce qu'une capacité soit détenue, in fine, au sein et au profit de l'Europe de la défense, les autres nations pouvant en faire l'économie. Par exemple, la capacité aéronavale détenue par les seules nations ayant acquis des porte-aéronefs. Ou encore la capacité à projeter un état-major de niveau opératif ou de composante d'armée<sup>57</sup>, au profit de la communauté ;

---

<sup>55</sup> L'OTAN s'est aussi emparée de ce sujet avec les 46 propositions faites dans ce sens par son « Commandement de la transformation » (SACT de Norfolk) dans le cadre de la *smart defense*.

<sup>56</sup> Car, bien souvent, certaines capacités sont mobilisées à l'extrême (par exemple : le ravitaillement par air) et obligent alors à limiter le niveau de l'intervention et son ampleur.

<sup>57</sup> Comme le Corps de réaction rapide-France à Lille.

- il pourrait exister un hybride de ces deux concepts avec la « mutualisation partagée », c'est-à-dire la mise en commun d'une capacité<sup>58</sup> par certains Etats qui la détiendraient exclusivement.

Mutualisation et partage organisent alors la mise à disposition de manière ponctuelle ou la mise en commun à titre permanent.

Ces notions intéressent principalement des moyens existants ou des capacités déjà réalisées le plus souvent à faible niveau. Mais, l'intérêt devrait être, soit de développer l'existant à un niveau plus conséquent (ravitailleurs par air, par exemple), soit de créer des capacités que l'ensemble des nations membres n'ont pas encore développées (neutralisation des systèmes anti-aériens adverses, par exemple).

Au-delà de la **faisabilité technique** de ces mesures, toujours possibles entre appareils militaires, il reste à en apprécier la **pertinence politique** d'une part, et la **plus-value opérationnelle**, d'autre part.

**Au plan politique**, et en absence d'un exécutif européen qui n'existera qu'au terme d'une véritable union politique, la première question qui doit être posée a trait à la souveraineté nationale que chaque Etat est en droit de revendiquer encore, même s'il a accepté d'en abandonner d'autres pans<sup>59</sup>. La France, pour être très allante sur l'Europe de la défense, n'en reste pas moins très attachée à son indépendance en la matière, et pas seulement en raison de la possession de l'arme nucléaire. Car, mutualisation et partage capacitaire impliquent, de facto, des abandons de souveraineté sur un outil par essence régalien. Ils signifient qu'un Etat n'a plus la totalité du spectre des moyens d'intervention et, qu'il sera par la suite dépendant d'un ou de plusieurs autres pays, certes membres de l'Union européenne, mais dont rien ne dit qu'ils partageront toujours les mêmes objectifs de politique étrangère ou la même appréciation des objectifs militaires à atteindre pour une intervention donnée.

Cette situation de dépendance mutuelle est déjà acceptée de manière implicite par bon nombre d'Etats européens qui ne disposent pas de la totalité des capacités militaires et qui tolèrent ainsi une limitation de leur liberté d'action et de leur capacité d'appréciation de situation. Certains d'entre eux d'ailleurs ne recherchent plus ni l'une, ni l'autre. Cette dépendance n'a pas été souhaitée pour elle-même ; elle s'est imposée du fait même de la réduction de leur appareil militaire, de la faiblesse de leurs investissements et aussi, il faut bien le souligner, du report sur l'OTAN de la responsabilité de la défense collective de l'Europe. A vrai dire, une telle abdication du pouvoir de se défendre en toute autonomie touche la grande majorité des membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la France, même si leur liberté d'action est déjà obérée par la faiblesse de certains de leurs moyens ; au moins, ces deux nations ont-elles encore la capacité d'agir selon leur volonté nationale pour des opérations d'envergure limitée.

Aller plus loin que ce qui existe déjà, en proportions modestes toutefois, de manière concertée demanderait d'avoir une pleine conscience d'effectuer des pas supplémentaires vers l'interdépendance et donc d'accroître la perte de souveraineté nationale.

---

<sup>58</sup> Comme le Corps de réaction rapide européen de Strasbourg ou la capacité aéronavale par regroupement sous une même entité des porte-avions français et britannique (le jour venu).

<sup>59</sup> Comme la monnaie.

Mais, ces solutions, au-delà de l'aspect politique de souveraineté nationale<sup>60</sup>, posent des questions de nature juridique. L'Europe de la défense participe du volet intergouvernemental et non pas communautaire. Autrement dit, tout arrangement en ce domaine, sur une mutualisation de moyens, un partage de capacités, une mise à disposition de moyens d'un Etat auprès d'un ou de plusieurs autres Etats, relève d'accords politiques (traité, accord de défense, *MoU*, etc.) qui doivent être négociés au préalable et se montrer suffisamment précis quant aux modalités de mise à disposition : conditions d'emploi, règles d'engagement, règlement d'éventuels contentieux, partage des coûts (investissements, fonctionnement, paiements des soldes, etc.), opérations de maintenance, libre disposition selon la nature, le type de l'engagement, l'aire géographique, la durée supposée de l'opération... toutes données habillées d'un caractère largement aléatoire pour rendre extrêmement complexe la signature de tels accords.

Concernant **l'aspect proprement militaire et opérationnel**, ce n'est pas au moment de l'engagement<sup>61</sup> qu'il faudra négocier entre Etats souverains les conditions de ces mises à disposition, sachant qu'un Etat pourrait être amené à mettre à disposition des moyens, ou à les refuser, alors qu'il aurait décidé de ne pas prendre part à l'opération envisagée par d'autres Etats membres. Imaginons que la composante de ravitailleurs par air franco-britannique ait vu le jour il y a quelques années comme certains le souhaitaient. Quelle attitude aurait été celle de la France dans le cadre de l'engagement britannique en Irak ? Aurait-elle consenti à mettre ses propres ravitailleurs mutualisés, avec leur équipage (ou sans ?), à disposition des forces aériennes britanniques ? Aurait-elle mis des conditions restrictives à leur emploi ? A-t-on réfléchi au conflit d'intérêt sur une opération partagée comme la Libye, par exemple, où France et Royaume-Uni auraient pu revendiquer au même moment l'usage de ravitailleurs en des lieux différents puisque le théâtre avait été « régionalisé » entre les deux pays ? On objectera que c'est le rôle justement des planificateurs en cours d'opérations de maîtriser cette problématique des moyens. Mais, ne serait-ce pas un handicap opérationnel d'avoir à planifier des moyens tiraillés entre deux partis, au mieux<sup>62</sup>, obérant en conduite toute action d'initiative ou fortuite ou inopinée comme la guerre le requiert le plus souvent ? Aujourd'hui, certains moyens d'observation spatiale sont déjà « mutualisés » entre pays qui en disposent pour un temps d'emploi au prorata de leur propre investissement dans le programme. Mais, la définition des missions reste une prérogative nationale, de même que la propriété des images et l'exploitation des données demeurent du ressort de chaque nation. Dans ce dernier exemple, d'expérience, la mutualisation met un frein ou une limitation au partage capacitaire en même temps qu'elle ouvre des possibilités de conflit entre Etats contributeurs quant au moment, à la durée, à la zone géographique observée, etc., lors d'opérations, surtout si elles sont partagées entre pays contributeurs au système.

Ces quelques exemples simples – on pourrait les multiplier - illustrent à l'évidence la nécessité d'avoir bien pesé au préalable les conditions de tels accords qui doivent être pensés dans les moindres détails. Si cela semble complexe entre deux pays, la difficulté ira croissante avec davantage de nations impliquées dans ces arrangements. Et, si de tels accords venaient à se conclure sur des géométries variables de nations selon les capacités militaires retenues, on n'ose imaginer, avec 28 Etats membres<sup>63</sup>, la généralisation de ces principes vertueux en une combinatoire invraisemblable qui déboucherait inévitablement sur un imbroglio ubuesque d'accords intergouvernementaux, bi, tri ou multilatéraux dès lors qu'il s'agirait d'intervenir sur un scénario de crise - de guerre, pourquoi pas -

---

<sup>60</sup> Dont on peut s'étonner qu'il ne donne jamais lieu à débat national, ni à consultation populaire, alors qu'il s'agit ni plus, ni moins, que de la protection du territoire et de la population... !

<sup>61</sup> Ou alors, il est exclu d'engager une coalition dans l'urgence. C'est d'ailleurs la principale leçon tirée de l'absence d'Europe pour endiguer le départ d'une crise grave.

<sup>62</sup> Car le nombre d'Etats participants n'est pas limité.

<sup>63</sup> Mais, même en restant sur un noyau dur d'Etats volontaires... qui sont, en général, ceux qui ont des vues précises de leur politique étrangère, et donc les plus difficiles à concilier sur des objectifs communs.

avec les restrictions d'emploi<sup>64</sup> toujours possibles qu'il faudrait bien prendre en compte, voire les retraits du dispositif de certaines nations avec leurs moyens mutualisés ou partagés, selon le cas... !

Autrement dit, s'ils sont politiquement souhaitables, il convient de bien mesurer la viabilité et la fiabilité militaires de tels accords et leur pertinence opérationnelle. Ces principes présupposent que l'Union européenne manifeste déjà la réalité d'une politique étrangère et la volonté d'actions communes. Cela demande une maturité qu'elle n'a pas encore atteinte aujourd'hui : les cas récents, libyen, malien, centre-africain l'ont suffisamment démontré.

### **La mutualisation de moyens ou de fonctions (pooling).**

Ce type de mesures peut décrire un rassemblement par les nations détentrices de moyens identiques ou dédiés aux mêmes fonctions opérationnelles et qu'elles mettent en commun. Cette mutualisation pourrait aussi bénéficier a priori aux nations dépourvues de ces moyens ou de ces capacités lors d'engagements où elles participeraient.

Il s'agit de mise en commun :

- des systèmes d'armes ou d'équipements,
- de systèmes de soutien dans la mesure où les équipements sont déjà le produit d'une coopération ou sont compatibles d'un même soutien ;
- de moyens comme les écoles de formation (de pilotes, par exemple) ou les centres d'entraînement spécialisés, les terrains de manœuvre, etc.

La mutualisation implique déjà une communauté de moyens voire des équipements identiques, sinon elle ne sera que la juxtaposition de systèmes, sans réelle plus-value ou avec de moindres économies sur les soutiens par exemple (outillages et compétences différentes).

La mutualisation n'attente pas à la souveraineté, mais elle en limite singulièrement l'exercice. Elle amoindrit l'autonomie, car les moyens mutualisés ne peuvent que pour une part qui risque d'être faible, être scindés ou être présents simultanément en deux endroits géographiques différents (par définition !). Elle implique un partage des coûts selon des règles précises qui prennent en compte, les investissements, les temps d'occupation ou d'emploi des moyens par l'une et/ou les autres parties, les opérations de maintenance et de soutien qu'elles soient partagées ou non, les coûts de fonctionnement annexes.

La mutualisation est d'autant plus aisée que les matériels sont communs ou identiques ; ce concept devrait pousser à développer et à produire des armements communs en coopération. Elle demande que soient également mis sur pied des structures communes de commandement et de gestion des moyens<sup>65</sup>, ou alors celles-ci sont au départ attribuées à l'une des parties, au profit de tous.

Le concept demande aussi que la planification d'emploi soit établie à l'avance, et que, dans le cas d'un engagement opérationnel, les Etats, qui peuvent s'engager de manière différente ou dans des proportions diverses, aient prévu ce cas de figure ab initio ou que les procédures de mise à disposition ou de mise en œuvre des moyens en soient clairement établies dans les documents fondateurs.

La mutualisation d'unités opérationnelles devrait répondre à des règles strictes comme celle d'un niveau minimum d'emploi à ne pas dépasser. Français et Britanniques se sont accordés de longue date pour ne jamais descendre en dessous du niveau de la division concernant la mixité des

---

<sup>64</sup> Tels les « caveat » pratiqués par certains en Bosnie, en Afghanistan...

<sup>65</sup> Comme le commandement du transport aérien (EATC) déjà effectif à Eindhoven (Pays-Bas).

forces terrestres ; c'est-à-dire que le dernier niveau à devoir rester homogène est celui de la brigade. La brigade franco-allemande, de ce point de vue, ne répond pas à ce critère qui paraît de bon sens lorsqu'il faut aller au combat ; l'obstacle de la langue, les particularismes nationaux, des comportements individuels et collectifs différents sont autant d'obstacles rédhibitoires en situation de stress extrême et des causes de malentendus qui peuvent mettre en péril la vie des soldats et l'accomplissement de la mission. La BFA était à l'origine une construction purement politique ; son engagement à ce jour est resté exceptionnel et uniquement en gestion de crises.

### **Le partage de capacités opérationnelles (sharing) et spécialisation par pays.**

Cette option, différente de la mutualisation des moyens, repose sur l'idée qu'une nation détenant une capacité diminuée, ou ne la détenant plus du tout, s'en remet à une autre ou à un ensemble d'autres nations pour la compléter ou y suppléer. Elle est plus lourde et handicapante que la précédente option, car elle conduit à des abandons capacitaires par l'une des parties qui la rendent dépendante. Poussée à son extrême, cette option reviendrait à spécialiser certains Etats dans telle ou telle capacité.

L'accord politique qui fonde ce partage est plus fort également, car les conséquences sur la souveraineté sont évidentes dans la mesure où la capacité « partagée » est essentielle dans un engagement opérationnel. De fait, même en l'absence d'accord explicite, on peut estimer que certaines nations européennes appliquent déjà, par défaut, le partage capacitaire ; la Belgique ou les Pays-Bas ne sont plus capables de conduire de manière autonome une intervention militaire, ils ont admis en conséquence le principe de n'agir qu'en coalition, ce qui est cohérent avec leur politique étrangère.

Pour éclairer ce concept, il est plus aisé de s'appuyer sur quelques idées de partage capacitaire entendues au gré de discussions sur l'Europe de la défense. Par exemple, tel pays ne développerait pas de flotte d'hélicoptères lourds, ou de composante aérienne d'appui au sol ou de défense aérienne, ou de composante navale de guerre des mines. Là aussi, pour prendre en exemple la capacité aéronavale à partir de porte-aéronefs, la majorité des nations en Europe n'en disposent pas. La vision extrême, déjà suggérée par le concept de spécialisation par pays, serait par exemple, qu'un pays abandonne toutes capacités aériennes, ou toutes capacités sous-marines, mais conserve celles d'intervention terrestre. L'absurdité de telles idées ne serait atténuée que par l'existence d'un pouvoir exécutif commun entre des Etats consentant des abandons concertés.

Un moyen terme serait de ne consentir qu'un partage partiel de capacités, l'un des Etats la détenant au plus haut degré, les autres selon un mode mineur ne leur permettant qu'une capacité autonome minimum d'intervention dans une opération nationale limitée.

Encore que, dans l'esprit des promoteurs du concept, il s'agit là encore d'enregistrer des économies. Donc, il n'est pas question qu'un Etat développe davantage qu'auparavant une capacité au motif que son allié l'abandonne et réciproquement sur les autres capacités ; sinon, où serait l'économie ?

La spécialisation par pays oblige les Etats à un accord parfait en termes de politique étrangère et d'intérêts à défendre. Car, il paraît difficilement concevable qu'un Etat décidant de ne pas participer – au plan politique - à un conflit par un engagement opérationnel, mette à disposition ou soit contraint de mettre à disposition de son allié une capacité, avec hommes et moyens alors que lui-même ne partage ni les buts politiques ou militaires, ni les risques encourus de l'opération.

On peut étendre aux systèmes de forces cette notion de partage (en excluant les capacités de « souveraineté », quoique la France ait tenté dans un passé récent d' « offrir » sa dissuasion sur l'autel européen...). Ainsi, certains pays n'ont pas de troupes aéroportées ou d'unités de montagne.



D'autres n'ont pas de capacités d'entraînement dans tel ou tel domaine. On pourrait partager aussi les capacités de formation. La France, par exemple, a proposé de former les parachutistes en Europe dans son école du Sud-ouest, ou les pilotes de tel domaine, etc., encore que dans l'état actuel de ces centres, leur dimensionnement repose sur la perspective d'un emploi strictement national. Dès lors, il faudrait envisager de développer des capacités d'accueil supplémentaires dont le financement pourrait poser problème comme la simple disposition de terrains ou d'infrastructures supplémentaires sur des sites qui ont déjà été aliénés ou réduits et qui n'offrent plus de possibilités d'extension....

En termes financiers, si les coûts d'investissement tombent chez chaque détenteur de la capacité - on ne voit pas pourquoi les autres Etats contribueraient alors qu'ils ont décidé de faire l'impasse sur la capacité en question - les coûts d'intervention et d'entretien devront a contrario être partagés au prorata de l'emploi (nombre, durée) par les Etats, sans exclure une participation à l'amortissement des équipements et des installations.

Ce concept apparaît difficilement applicable à deux nations, et davantage pertinent à plusieurs ; on a d'ailleurs fait remarquer plus haut qu'il était appliqué, de facto, par plusieurs Etats européens qui ont décidé déjà d'impasses capacitaires (c'est même le cas de la majorité des 28 pays de l'UE et... de l'OTAN) quand ils ne les ont pas toujours connues...

\*

On le voit, ces concepts - mutualisation de moyens et partage capacitaire - apparaissent déjà largement acceptables, et acceptés par défaut le plus souvent, à la majorité des Etats européens qui ont déjà renoncé à détenir les moyens de défendre de manière souveraine leur territoire et leur population contre une agression armée. En revanche, ils se présentent d'une manière différente pour les deux pays de l'UE que sont la France et le Royaume-Uni, détenteurs de l'arme nucléaire. La généralisation de leur application ou même l'extension de leur périmètre, les conduiraient inéluctablement à renoncer à leur indépendance de vues stratégiques et d'action militaire. On en revient au problème politique qui doit être clairement posé. Le caractère irréversible de telles mesures doit être pris en compte, car, si l'abandon d'une capacité peut s'effectuer dans l'année, il en faudra des dizaines pour la recouvrer... Un Etat affichant des ambitions mondiales, ou même régionales, peut difficilement s'accommoder d'une telle politique contraignant ses capacités et, de fait, sa stratégie des moyens militaires.

Par ailleurs, il est des domaines et des milieux d'emploi qui se livrent plus facilement que d'autres à ces exercices de mise en commun. Les milieux aériens et maritimes y sont davantage propices que le domaine terrestre, et ils en ont davantage acquis l'expérience du temps déjà de la guerre froide. La marine nationale bénéficie d'un « milieu d'expression » ouvert à tous<sup>66</sup> et ses missions permettent une déclinaison commune aisée entre nations, comme la surveillance des approches maritimes sur le pourtour européen, la guerre des mines ou la lutte contre la piraterie, tout en conservant l'intégrité de ses bâtiments et la maîtrise de leur emploi. De même le ciel, l'espace même, ouverts par nature aux flux aériens fugaces autorisent les rassemblements de flottes de combat ou de transport d'opportunité et leurs dissolutions aussi immédiates pour des missions facilement partageables sans mettre en cause les indépendances ou les souverainetés. A contrario, comme on l'a vu plus haut, les missions terrestres s'accommodent difficilement de la mixité des troupes engagées, du moins jusqu'au seuil que nous avons décrit. C'est sans doute la raison du non-emploi des *BattleGroup 1500* de l'UE sur les théâtres contemporains, dont le caractère hétérogène des unités se présente comme un répulsif pour tout chef militaire conscient de jouer la vie de ses hommes dans des actions de guerre. Les forces terrestres sont aussi, davantage que d'autres, l'incarnation d'une volonté nationale puisque justement la vie des soldats est plus exposée à l'ennemi qu'elle ne l'est dans

---

<sup>66</sup> Aux eaux territoriales près.

d'autres milieux physiques, du moins dans la typologie actuelle des conflits. La constitution d'unités terrestres multinationales qui ne portent en elles-mêmes aucun attribut, ni expression d'une quelconque souveraineté, ne peut traduire une volonté politique ferme. Enfin, sur un plan strictement militaire, leur efficacité opérationnelle participe du maillon faible que peut constituer tel ou tel contingent national, ou encore des variétés de doctrines d'emploi, de natures d'entraînement, de cultures militaires, de styles de commandement, tous sujets à forte connotation psychologique voire sociologique qui ne s'expriment pas comme telle, ou avec beaucoup moins de force, dans les unités relevant des marines et des armées de l'air. Il sera ainsi plus facile politiquement et plus efficace militairement de mutualiser des moyens ou des fonctions reposant sur des unités navales ou des forces aériennes. Des fonctions stratégiques ou opérationnelles peuvent également se prêter plus que d'autres au jeu de ces rassemblements qu'ils soient permanents ou qu'ils soient conjoncturels : surveillance, renseignement, prévention, projection, etc. Finalement, les domaines et les moyens les moins partageables demeurent bien ceux dont l'objet reste l'acte de combat, l'action de guerre d'autant plus qu'elle s'exercera au contact rapproché de l'adversaire.

Remarque. La constitution d'une *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)* franco-britannique inscrite dans le Traité de Lancaster n'est pas, à proprement parler, une mutualisation d'unités, puisqu'elle sera constituée, à la demande pour une action donnée, d'unités terrestres – a priori du niveau brigade – de moyens navals et aériens qui ne sont pas affectés à titre permanent. C'est plutôt, une force commune interarmées de circonstance selon un schéma que les Européens pratiquent... depuis vingt ans sur tous les théâtres où ils sont engagés ensembles.

### ***En conclusion...***

Il y aurait bien d'autres facteurs à prendre en considération sur ces questions souvent évoquées avec légèreté, en général dans l'unique perspective de diminuer encore l'effort de défense. Derrière ces idées, nous avons tendance à oublier que les forces de l'OTAN les mettaient déjà en œuvre du temps de la guerre froide. A l'époque, il s'agissait pour les forces terrestres de mettre en commun de grandes unités de niveau corps d'armée, voire armée (la 1ère Armée !), comme l'étaient aussi les moyens navals et aériens... et de bénéficier des moyens américains à grande échelle sur des fonctions détenues a minima, ou pas du tout, par les nations européennes. La souveraineté nationale française, qui mettait sous commandement otanien la 1ère Armée et des moyens maritimes et aériens pour la plupart, sauvait la face grâce à la gesticulation nucléaire – strictement nationale - qui aurait été le préalable à l'engagement des moyens conventionnels dans un tel cadre. Mais c'était aussi le fruit d'un Traité librement consenti. Nous ne sommes plus dans un tel contexte stratégique et nos moyens ont changé d'échelle. Ce qui rend d'autant plus urgent une construction commune d'un appareil militaire à la condition qu'un pouvoir exécutif commun, peu vraisemblable à un horizon visible, en garde la maîtrise.

Il n'est pas contestable que les Européens doivent construire collectivement l'Europe de la défense. Il est un domaine exemplaire - avec une plus-value opérationnelle évidente qu'il conviendrait de promouvoir par une volonté politique renouvelée - qui est celui de vraies coopérations en matière d'armement ; seule solution opposable dans l'instant à la mutualisation mais encore plus au partage capacitaire, préservant ainsi la souveraineté d'Etats qui ne consentent pas dans les faits à s'en remettre à un pouvoir supranational qui pourrait signifier la fin des nations en Europe.

En effet, la seule optimisation qui vaille dans l'état actuel de la réalité des Etats et de l'Union européenne, est celle de la *communalité* des moyens. Elle passe par des regroupements et des renoncements industriels au niveau national puis européen, par des volontés d'états-majors à développer et réaliser ensembles des systèmes d'armes communs (au sens large), avec leurs systèmes de soutien, et par des procédures d'acquisition enfin homogénéisées. Elle passe aussi par la

concordance des calendriers d'équipement ou du moins la coordination des renouvellements d'équipements et une vraie volonté d'entente sur une même définition du besoin opérationnel ou de besoins unifiés. De telles évolutions ainsi concrétisées manifesteraient déjà un grand pas en avant et produiraient des gains financiers substantiels. On ne peut nier dans ce domaine qu'une grande partie de la réponse appartient au monde industriel, mais aussi politique (par les adhérences et incidences politiques, économiques, sociales de ces questions, notamment).

Une réflexion politique paraît impérative sur tout ce domaine, car les implications sur l'avenir des Etats et des nations doivent être au cœur de celle-ci. Le rôle des armées et leur finalité au regard des menaces et des risques actuels ou futurs doivent être considérés non seulement dans le cadre d'un emploi « européen », mais aussi strictement national, y compris à l'intérieur des territoires. Sans omettre l'éventualité de la résurgence toujours possible d'une menace existentielle sur le pays qui exigerait l'emploi de tous les moyens disponibles pour l'engagement paroxystique...

Cela veut dire que les armées ne sont pas considérées seulement comme un outil de police internationale, de politique étrangère ou comme l'argument d'un rang à tenir dans le concert des nations, mais qu'elles restent, avant tout, le dernier recours pour la défense et la protection du territoire national et de sa population.

*Général d'armée (2S) Jean-Marie Faugère*

\*