

Aux armes, Européens !

Pierre Haroche | 4 avril 2022



À l'occasion de la guerre en Ukraine, l'Union européenne (UE) s'est révélée.

Pourtant, une attaque russe en Europe, sous une forme militaire et territoriale, relève a priori des compétences de l'OTAN. À ce jour, exception faite des Balkans, les opérations militaires de l'UE se sont principalement déployées en réponse à des crises situées à l'extérieur du continent, en particulier en Afrique, laissant à l'OTAN la défense de l'Europe.

Les discussions qui ont précédé l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont semblé conforter cette distribution des rôles. La diplomatie russe n'a jamais vu en l'UE un interlocuteur digne de ce nom, comme l'avait rappelé [l'humiliante visite du Haut Représentant Josep Borrell à Moscou](#) en février 2021. Les pourparlers de l'hiver 2021-2022 ont pleinement confirmé cette réalité, et le Président Poutine a privilégié la discussion directe avec Washington, entre grandes puissances, voire avec certains États européens comme la France et l'Allemagne, mais pas avec l'Union, au point que [Josep Borrell se sentait obligé de souligner fin décembre 2021](#) : « Nous ne voulons pas et ne devons pas être un spectateur non impliqué, avec des décisions prises au-dessus de nos têtes ».

Si l'UE s'est finalement affirmée comme un acteur de ce conflit, c'est d'abord à travers ses sanctions. [L'annonce faite dès le 10 février 2022 par le Président Biden](#) que les États-Unis ne comptaient pas intervenir militairement en Ukraine conférait de fait le premier rôle aux instruments économiques et financiers. Et dans ce domaine, c'est bien l'UE, et non l'OTAN, qui est compétente. L'adoption rapide de « [sanctions sans précédent](#) », là où beaucoup craignaient une réaction timorée et divisée, a permis à l'Union d'affirmer son rôle. Cette évolution confirme une tendance engagée depuis plusieurs années vers un usage de plus en plus stratégique des instruments économiques européens. En 2019, la Présidente Ursula von der Leyen annonçait déjà son [ambition d'une « Commission géopolitique »](#).

Le choix des armes

Mais c'est surtout la décision de fournir [un milliard d'euros en armes](#) à l'Ukraine via la Facilité européenne pour la paix (FEP) qui a surpris. Pour saisir l'ampleur du pas accompli, il faut se rappeler que la FEP est un instrument intergouvernemental qui n'est [en](#)

[place que depuis un an](#) et que sa négociation a été longue et laborieuse. Certains États, en particulier d'Europe du Nord, se sont longtemps opposés à ce que la FEP puisse financer des fournitures d'équipements létaux, invoquant des problèmes éthiques et l'identité pacifique de l'UE.

Il n'y a pas si longtemps encore, l'UE devait renoncer, pour des raisons juridiques, à acheter des ordinateurs pour faciliter la gestion des ressources humaines d'une armée partenaire, puisque ces équipements avaient une finalité militaire. Et les forces armées centrafricaines, en partie formées par une mission de l'UE, EUTM RCA, ont finalement été équipées de fusils... russes. Pourtant, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, non seulement les États membres se sont instantanément mis d'accord pour fournir du matériel létaux, mais encore l'ont-ils fait dans les conditions les plus difficiles, c'est-à-dire en pleine guerre, et dans le cadre d'un conflit impliquant une grande puissance. Et tous les plafonds financiers ont été dépassés. Ce qui était inimaginable il y a quelques années est devenu réalité en quelques jours.

Cette réaction rapide, forte et cohérente est déjà en soi un résultat. L'UE qui craignait d'être réduite au rang de spectateur est clairement un acteur important du conflit ukrainien. Un symbole de cet avènement est fourni par la question de l'élargissement. Au début de la crise, le débat portait principalement sur l'élargissement de l'OTAN. Mais depuis l'invasion, c'est bien [l'adhésion à l'UE](#) qui est devenue un enjeu central, avec les demandes simultanées de l'Ukraine, mais aussi de la Géorgie et de la Moldavie, que la Commission européenne est en train d'étudier. En parallèle, le Danemark a annoncé [l'organisation d'un référendum](#) visant à revenir sur le statut spécial qui l'exempte de participer à la politique de défense de l'UE. Et la Finlande et la Suède, non membres de l'OTAN, ont insisté dans [une lettre commune](#) sur l'importance de l'article 42.7 du traité sur l'UE (TUE), la clause de défense mutuelle. Autrement dit, l'UE est de plus en plus perçue comme un garant de la sécurité de ses membres face à la Russie, rôle que l'on croyait être le monopole de l'OTAN.

Pour autant, l'UE doit-elle s'arrêter là ?

Ce serait oublier que si, durant la première phase de la crise, l'UE a été marginalisée, c'était largement du fait de sa propre faiblesse militaire. Pour paraphraser Staline : l'UE, combien de divisions ? Si l'Union veut prétendre contribuer à la sécurité du continent, elle ne peut faire l'impasse sur aucune dimension de la puissance.

Armer l'Europe

Déjà, la crise ukrainienne de 2014 avait commencé à réveiller les Européens. En mars 2015, le Président de la Commission européenne [Jean-Claude Juncker déclarait](#) : « Une armée commune ferait comprendre à la Russie que nous sommes sérieux quand il s'agit de défendre les valeurs de l'Union ». En septembre 2016, il annonçait la création d'un Fonds européen de la défense (FEDef). Pour la première fois de son histoire, le budget de l'UE allait servir à investir dans la défense. Cependant, l'article 41.2 TUE interdit l'usage du budget de l'UE pour « des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » ; le FEDef s'est donc limité au financement de la recherche et du développement de prototypes, laissant la phase d'acquisition à la seule responsabilité des États.

Faut-il aller plus loin ? Dès le 24 février, le [Président Macron appelait](#) à « penser une Europe de la défense capable de protéger ses frontières, ses citoyens et de se projeter vers ses alliés ». Au plan national, de nombreux États membres ont annoncé, dans les jours qui ont suivi l'invasion russe, [une augmentation de leur budget de défense, à commencer par l'Allemagne](#). Lors du [sommet de Versailles des 10 et 11 mars](#), les chefs d'État ou de gouvernement européens ont convenu non seulement d'augmenter leurs dépenses de défense, mais de le faire de manière collaborative dans le cadre de l'UE, en favorisant les acquisitions conjointes. Quant à la [« boussole stratégique »](#) de l'UE, adoptée le 21 mars 2022, elle appelle la Commission à élaborer « des mesures incitatives supplémentaires afin d'encourager les investissements collaboratifs des États membres dans les capacités de défense stratégiques ».

Il faut à présent démontrer que l'UE est prête à accomplir un nouveau pas décisif. De même qu'il était incohérent, il y a quelques années, que l'UE forme des armées partenaires tout en s'interdisant de leur fournir des armes, de même aujourd'hui, il devient absurde que l'UE puisse fournir pour un milliard d'euros d'armes à l'Ukraine, mais s'interdise d'en procurer à ses propres États membres. Et, alors que la guerre fait rage sur le sol européen, l'UE ne peut plus se contenter de subventionner des prototypes.

L'UE doit pouvoir financer du matériel militaire *pour ses membres*.

Parachever le FEDef

En pratique, les volets recherche et développement du FEDef devraient être complétés par un volet acquisition de portée équivalente. Par exemple, des projets d'acquisition de matériel militaire bénéficieraient d'une subvention de l'UE à hauteur de

20%, selon trois critères d'éligibilité :

- **Achat prioritaire** : les projets concernés devraient correspondre à des capacités reconnues comme prioritaires par l'UE ou l'OTAN, afin d'encourager les États membres à se concentrer sur les principales lacunes capacitaires.
- **Achat collaboratif** : au moins deux ou trois États membres devraient s'associer en passant commande du même équipement, pour favoriser l'interopérabilité entre armées européennes et limiter les duplications de modèles.
- **Achat européen** : le matériel concerné devrait être fabriqué en Europe, pour favoriser la consolidation d'une base industrielle et technologique de défense européenne et l'autonomie stratégique de l'UE.

Ainsi, les États membres seraient directement incités à augmenter leurs dépenses de défense de façon coordonnée et collaborative.

Investir dans la logistique

En allant plus loin, l'UE pourrait envisager non seulement de subventionner les achats d'armes par les États membres, mais aussi d'acquérir des capacités militaires *en propre*. L'UE pourrait par exemple financer la création de [bases militaires européennes](#) et y pré-positionner des stocks de matériel et de munitions. En Europe centrale, ces bases contribueraient à renforcer la défense de l'Union et à faciliter le déploiement rapide de troupes vers l'Est en cas de crise. Dans d'autres régions stratégiques, elles pourraient servir à signaler la présence et la solidarité des Européens. Alors que les Français et les Italiens disposent déjà d'une base à Djibouti, une base logistique de l'UE à cet endroit pourrait ainsi servir de point d'appui à une stratégie européenne ambitieuse en direction de l'Indopacifique.

L'avantage d'un investissement de l'UE dans les capacités logistiques serait de lui permettre de contribuer de façon très directe à la défense de ses membres, en complément de l'action de l'OTAN. Une telle initiative viendrait prolonger et renforcer les travaux déjà engagés dans le cadre de la Coopération structurée permanente, par les projets [Military mobility](#), [Network of logistic hubs](#) et [Co-basing](#). D'autre part, la guerre en Ukraine a mis en lumière [l'importance des facteurs logistiques](#), mais aussi [les potentielles carences des États européens](#) en la matière.

Vers une « défense commune » ?

< S'il est souhaitable que l'UE finance du matériel militaire pour ses membres, cela est-il pour autant possible d'un point de vue juridique ? L'obstacle principal reste l'article 41.2 TUE mentionné plus haut, qui s'oppose à ce que le budget de l'UE finance des dépenses de défense. Une première option consisterait à faire appel à la FEP. Celle-ci étant un instrument à part ne relevant pas du budget de l'UE, l'article 41.2 serait pleinement respecté. La FEP pourrait ainsi se voir attribué une nouvelle mission : financer non plus seulement les capacités des armées partenaires, mais aussi celles de l'UE et de ses États membres. >

À moyen terme, afin de sécuriser les investissements dans la défense, il serait néanmoins utile de pouvoir s'appuyer sur le budget de l'UE, par exemple à travers les fonds du plan de relance [NextGenerationEU](#). Cela pourrait être rendu possible, sans passer par un pesant processus de révision du traité, en activant l'article 42.2 TUE. Ce dernier prévoit que les États membres peuvent, sur une décision du Conseil européen ratifiée par les parlements nationaux, se doter d'une « défense commune ». Dans la mesure où une défense commune implique des dépenses communes, cette décision pourrait en particulier prévoir des exceptions à l'article 41.2 autorisant le financement de certaines dépenses de défense par le budget de l'UE.

Outre les multiples actions nouvelles que rendrait possibles cette procédure, la décision solennelle des membres de l'UE de se doter d'une « défense commune » constituerait également un signal de cohésion et de détermination très fort envoyé à la Russie.

La guerre en Ukraine a déjà révélé une UE plus réactive que ne le croyait la Russie. Reste à démontrer qu'elle est aussi capable d'élever son niveau d'ambition à la hauteur de ce formidable défi.

Crédit : [littleclie](#)



Pierre Haroche

Pierre Haroche (@PierreHaroche) est le chercheur Sécurité européenne à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM). Ses recherches portent sur la coopération européenne en matière de défense. Il a notamment publié dans le *Journal of European Public Policy* et *European Security*.

Comment citer cette publication

Pierre Haroche, « Aux armes, Européens ! », *Le Rubicon*, 4 avril 2022
[<https://lerubicon.org/aux-armes-europeens/>].

