

L'ARMÉE EUROPÉENNE, Y PENSER TOUJOURS, N'EN PARLER JAMAIS ?



LES ATELIERS DE LA CITADELLE ■

¹En partenariat avec l'Institut Jacques Delors, la Mission Lille Eurométropole Défense Sécurité (MLEDS) a organisé le 24 octobre 2019 au sein de la Citadelle de Lille, la 9e édition des Ateliers de la Citadelle, conférence française annuelle consacrée à l'Europe de la défense.

Intitulé « L'Armée européenne, y penser toujours, n'en parler jamais ? », cette nouvelle édition était animée par Xavier de Glowczewski, professeur agrégé au lycée Faidherbe de Lille et Président de l'association réseau Abibac. Le colloque a réuni, sous forme de grand entretien, trois experts **et un grand témoin**, ainsi qu'une assemblée composée de civils et de militaires, conformément à l'esprit de dialogue civilo-militaire des Ateliers.

SYNTHÈSE DU COLLOQUE ■

■ Introduction du Général Puga

Grand Chancelier de la Légion d'honneur, Chancelier de l'ordre national du Mérite

Pour le Général Puga, une armée européenne est souhaitable et réalisable. Souhaitable, tout d'abord, pour des raisons économiques,

1. Cette synthèse a été réalisée par Sonia Kabbej, doctorante à l'Université du Queensland (Australie)

car elle permettra plus de rentabilité, d'efficacité et d'économie d'échelle. Réalisable, ensuite, à condition de parvenir à définir des intérêts stratégiques communs, notamment en termes de souveraineté, d'immigration, de sécurité et de lutte contre le terrorisme. Les divergences profondes des États membres de l'UE sur ces questions s'expliquent par des raisons objectives, en lien avec les préoccupations de leurs populations respectives. Pour autant, l'analyse de ces différences permettra de définir des objectifs stratégiques communs. Il est nécessaire de trouver des compromis et d'être unis car c'est de cette manière que l'**Union Européenne (UE)** a été, qu'elle est, et qu'elle sera écoutée par les autres grandes puissances. La construction d'une armée européenne suppose également un dialogue entre militaires au niveau européen, afin de définir des besoins capacitatifs communs d'une part, et des manières de travailler ensemble d'autre part.

Bien que la construction d'une armée européenne soit un sujet délicat au sein de l'UE, commencer à y réfléchir permet d'avancer. Les opérations spéciales, domaine où s'exerce totalement la souveraineté des États, en constituent un exemple. Que cela soit au Tchad ou au Mali, les pays européens sont parvenus à mettre en place des forces conjointes, démontrant que la volonté politique permet de faire avancer la défense européenne. C'est pour cela que l'objectif

ultime doit être, pour tous, la construction de cette armée européenne. Pour se faire, chacun à son niveau doit rechercher ce qui peut rassembler, en évitant la dispersion des efforts. Il importe donc d'insister sur la capacité collective des membres de l'union à lutter contre des maux communs dont, souvent, la nature est profondément trans-frontalière (terrorisme, cyber sécurité, etc.). En conséquence, s'attacher à la souveraineté uniquement nationale est une impasse. La construction d'une armée européenne passe tout d'abord par la construction d'une communauté de pensée européenne autour de la question de la souveraineté. Les citoyens européens se rassembleront lorsqu'ils considéreront que l'UE peut assurer leur protection.

1. Grand Entretien

1.1. Intervention de Louis Gautier

Ancien Secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale (2014-2018), Directeur de la chaire Grand enjeux stratégiques contemporains à l'université Panthéon-Sorbonne, en charge des questions de défense européenne pour l'Élysée

Louis Gautier rappelle que l'UE s'est construite hors de la question militaire, se voulant être une puissance pacifiste, et logeant sa protection au sein de l'OTAN. L'idée d'aller plus loin en matière de défense émerge ensuite, après la Guerre Froide et la Guerre du Golfe, qui font **prendre conscience** aux Européens qu'il est nécessaire de définir des objectifs stratégiques communs et de mutualiser leurs moyens militaires. Ces deux événements constituent ce que Louis Gautier définit comme la première relance de la défense européenne. Celle-ci est suivie par une seconde, lors de la Guerre des Balkans, où l'UE réalise à nouveau que sa défense repose sur le soutien des États-Unis. Bien qu'infructueuses, ces deux premières prises de conscience ont permis des évolutions de la défense européenne au travers, respectivement, du Traité de Maastricht et de la mise

² Le rapport n'a pas encore été rendu public, mais un compte-rendu présenté aux sénateurs de la Commission des Affaires Étrangères, de la défense et des forces armées le 15 mai 2019 est disponible au lien suivant: <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190513/etr.html#toc8>.

en place de l'Agence Européenne de Défense (AED). Depuis 2014, la crise ukrainienne et le terrorisme ont donné lieu à une troisième relance, cette fois par le biais industriel, avec la mise en place du Fond Européen de Défense (FED). Les premiers signaux de la nouvelle Commission européenne, à l'**exemple de la création d'une Direction Générale de la Défense**, sont aussi encourageants.

Cependant, Louis Gautier note que tout reste encore à faire dans les domaines capacitaire, de la rationalisation des équipements et de la programmation militaire commune. La sécurité collective restant encore logée au sein de l'OTAN, les opérations militaires de haute intensité ont jusqu'ici été menées par des forces conjointes, établies par des coalitions de circonstances au sein de l'UE. Or, la situation de crise que traverse l'Union rend d'autant plus nécessaire la construction d'une défense européenne capable de se charger de la défense collective : la superposition entre, d'une part, une crise des institutions européennes et, d'autre part, la crise que traverse l'OTAN, amène à questionner le schéma de complémentarité UE-OTAN. Ainsi, le contexte actuel amène à réfléchir et à penser à ce que peut être, et comment peut être construite, cette défense commune. Le rapport remis au Président de la République sur les enjeux adaptatifs de la défense européenne² définit cinq **priorités** à poursuivre par la Présidence française de 2022 du Conseil de l'UE: 1) la définition des intérêts stratégiques de l'UE; 2) la protection (de notre modèle de démocratie, des frontières de l'union et de toutes nouvelles formes de menaces); 3) le renforcement des capacités de réaction et de gestion de crise, 4) le renforcement du niveau capacitaire dans des domaines clés, tel que l'intelligence artificielle et 5) la consolidation de la base industrielle de l'UE. Ce sont donc trois axes stratégiques qui se dégagent : tout d'abord, la question de l'autonomie de la défense

européenne à travers le renforcement de la base de souveraineté pour protéger des intérêts communs. Ensuite, l'anticipation, en matière d'intelligence collective, de renseignement, de documents de doctrine, de programmation et de planification des équipements. Enfin, la ré-articulation du cadre européen **avec l'OTAN** afin de permettre aux différents acteurs de travailler conjointement. Pour Louis Gautier, penser la défense européenne, et peut-être un jour une armée européenne, nécessite tout d'abord l'émergence d'un projet politique collectif.

1.2. Intervention de Nicolas Gros-Verheyde

Journaliste, autour du blog Bruxelles 2

Depuis 2014, les pays européens sont touchés par des crises et menaces communes : le conflit russo-ukrainien à l'Est ; la crise migratoire au Sud et Sud-est, et la vague de terrorisme à l'Ouest. Ce confluent de menaces mène les États européens à prendre conscience de la nécessité d'agir de concert, aucun d'entre eux n'étant en mesure d'y répondre seul. Plusieurs moyens de défense sont ici mobilisables par l'Union, tels que l'aviation de reconnaissance et de chasse, les moyens maritimes, les éléments terrestres, les forces spéciales ou encore le renseignement. Le renforcement de la coopération des nations européennes en matière de défense est d'autant plus nécessaire que les crises susmentionnées se conjuguent à des éléments géopolitiques importants (la nouvelle position des États-Unis depuis l'élection de Donald Trump, le coup d'État en Turquie, la tendance autocratique russe, etc.). Au-delà de ces menaces extérieures, l'UE fait également face à des menaces internes, avec le Brexit, la tentation **national-populiste**, la progression de l'extrême droite et la tentation séparatiste.

Malgré ce contexte compliqué, depuis le début de la Commission Juncker, **l'Europe de la défense** témoigne de quelques avancées qu'il convient de souligner. Premièrement, la création de la Coopération Structurée Permanente (PESCO) en 2017, qui permet la mise en place, en termes techniques, d'une armée

européenne. Deuxièmement, le Fond Européen de Défense (FED), doté de 13 milliards d'euros sur sept ans pour la recherche et le développement de l'industrie de défense. Le FED est une révolution d'une part car, pour la première fois, le budget communautaire abonde des projets de défense menés par les États membres, et d'autre part car la Commission Européenne devient un acteur majeur de la défense européenne avec une réelle capacité d'orienter les priorités. Troisième avancée, la facilité européenne de paix qui permet de financer des dépenses ne pouvant être prises en charge par le budget européen du fait de leurs implications militaires ou de défense. Cette initiative permet ainsi de déployer des forces de maintien de la paix et d'élargir le champ géographique de financement au-delà de l'Afrique. Quatrièmement, la capacité de conduite et de planification militaire, en charge de conduire et de commander les missions militaires non-exécutives. Ce développement est important car il va permettre la continuité de l'axe politico-militaire en établissant un Quartier Général près des autorités politiques et au sein des États membres. Cinquièmement, la création d'attachés de défense européens au sein des ambassades européennes. Ceux-ci s'ajoutent aux missions de gestion de crises et à l'instrument diplomatique ; deux instruments déjà à la disposition de l'UE. Enfin, le corps européen de garde-frontières et garde-côtes qui dispose d'un commandement unique, d'un budget, de personnels et d'une doctrine, permettant à l'UE d'opérationnaliser la défense sécuritaire de ses frontières. Nicolas Gros-Verheyde note que, compte tenu de la rapidité des changements géopolitiques et sécuritaires, si l'Europe souhaite aller plus loin en matière de défense, le problème majeur à résoudre réside dans la lenteur des processus politiques et décisionnaires.

1.3. Intervention de l'AMIRAL ALAIN COLDEFY

Grand Officier de la Légion d'honneur

La construction d'une armée européenne repose sur la connaissance de l'autre, la connaissance des cultures des peuples qui

composent l'UE. Les Britanniques n'ont pas encore clarifié leurs ambitions en termes de défense européenne. Ils ont pour autant le devoir de s'y intéresser ; tout d'abord car l'Europe continentale est leur arrière-cour sécuritaire et, d'autre part car la plateforme que constitue le Royaume-Uni pour les États-Unis a perdu de sa pertinence stratégique. L'Allemagne, quant à elle, se différencie par la nature de son armée, qui est parlementaire et syndiquée, ainsi que par la logique de renouvellement de ses équipements. Celle-ci s'effectue en fonction de l'obsolescence, tandis que pour la France et le Royaume-Uni, c'est en fonction de la capacité à se projeter. Ces différences profondes expliquent notamment les difficultés qu'ont la France et l'Allemagne à s'accorder sur les questions d'industrie de défense.

Pour autant, il importe de souligner les évolutions positives récentes, avec un budget en augmentation et le récent Conseil Franco-Allemand engageant les deux pays diplomatiquement au travers de l'établissement d'un quasi cahier de route. Concernant la France, l'intervention d'Emmanuel Macron sur la poursuite de l'élargissement de l'**UE vise à une prise de conscience de nos intérêts** nationaux et européens : l'élargissement sans fin n'étant pas souhaitable. Pour l'Amiral Coldefy, l'UE ne disposant pas de politique étrangère commune ou de commandement militaire indiscutable, l'armée européenne est pour l'instant une utopie. A ce jour, et suite au Brexit, seule la France est en mesure de commander des opérations militaires. Or, il est important pour l'UE de pouvoir s'affranchir de cela, en s'appuyant sur les initiatives existantes, comme le FED. Les crises auxquelles l'Union doit faire face constituent un moment opportun, car elles impliquent un besoin de clarification. L'Europe attend la France mais, afin d'avancer, la France doit s'unir à d'autres, à commencer par les Allemands.

1.4. Intervention du GENERAL PUGA

Des progrès indéniables ont été réalisés depuis la chute du mur de Berlin, et nous

devons les reconnaître. Pour autant, la situation de crise que l'on rencontre doit conduire les responsables politiques et militaires à faire mieux. A cette fin, il est en effet nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des uns et des autres. Les problèmes que rencontre l'UE aujourd'hui sont liés aux histoires des peuples qui la composent et aux difficultés rencontrées dans le passé. En se connaissant mieux, les Européens seront en mesure de comprendre le raisonnement menant chacun des États à avoir des positions et des intérêts particuliers. Concernant le Brexit, et bien que les conséquences n'aient pas encore été totalement mesurées, il convient d'admettre que cet événement n'aura qu'une influence secondaire en termes opérationnels ; la France disposant de l'avantage de connaître et de fonctionner de la même manière que les Britanniques.

2. Débat

2.1. La position de la France sur les questions de défense : l'UE comme porte-voix de ces intérêts ?

La France s'est souvent vu reprocher de vouloir utiliser l'Europe de la défense comme un levier pour promouvoir ses intérêts nationaux. D'après le Général Puga, bien que ces dernières années la France ait donné l'impulsion au sein de l'UE sur les questions de défense, cela a toujours été suivi par des sommets bilatéraux. Pour autant, afin d'éviter des erreurs de compréhension et d'appréciation, il est nécessaire que la France prenne le temps d'expliquer ce qu'elle fait, et pourquoi. Louis Gauthier considère que la position de leader prise par la France au sein de l'UE sur les questions de défense européenne est à double-tranchant : si la France en fait trop, cela lui est reproché, et si elle ne se positionne pas assez, cela lui est également reproché. En réalité, du fait notamment de son siège au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies, la France est alertée sur des questions qui ne concernent pas l'intégralité des pays européens, ce qui implique une prise de position. De plus, il convient d'admettre que le rayonnement de la France permet à l'UE d'avoir un relais au

niveau global, qu'elle n'aurait peut-être pas autrement.

2.2. Le mystère de la défense européenne : de la prise de conscience au passage à l'acte

Pour Nicole Gnesotto, vice-présidente de l'Institut Jacques Delors, la défense européenne est un mystère : malgré un contexte de crises favorable à son avancée, celle-ci stagne. Le Général Puga considère que **l'absence de mesures concrètes** est justement liée à la crise que traverse l'UE et aux égoïsmes nationaux qui ressortent. Ce sentiment est partagé par Louis Gautier, qui explique que ce contexte de crise présente à la fois une opportunité de prise de conscience, et un risque d'être tétanisé par la peur. Ce manque d'action peut également s'expliquer par le fait qu'en temps de crise, les questions de défense passent souvent au second plan. Ainsi, pour Nicolas Gros-Verheyde, l'effet de la crise économique, conjugué à la crise migratoire et à la crise politique crée une certaine confusion de la part des dirigeants européens sur la question de la défense. De plus, la situation interne instable de quelques pays européens ne facilite pas l'engagement. Le Brexit crée une impasse réelle en matière d'intervention extérieure, **la France étant très isolée lorsqu'il s'agit d'intervenir militairement sur la scène internationale**. Enfin, l'émergence d'un leader européen sur la question de défense est un élément crucial pour faire avancer la défense européenne. Ce sentiment est partagé par l'Amiral Coldefy, pour qui toute avancée sera tributaire d'une volonté commune de deux ou trois chefs d'États européens.

2.3. Le paradoxe français : entre défense européenne et souveraineté nationale

Pour Nicole Gnesotto, la conciliation, entre d'une part la construction d'une armée européenne et d'autre part, le maintien de la souveraineté nationale constitue l'ambiguïté française. Le Général Puga partage cette observation et explique qu'en situation

de crise, la France, avec ce qu'elle considère comme ses responsabilités vis-à-vis de l'opinion publique internationale et nationale, peut décider de s'engager seule. Pour autant, cela n'a pas empêché d'autres pays européens de la rejoindre dans le passé – ce qui a d'ailleurs contribué à construire une communauté européenne de la défense. Pour Louis Gautier, cette ambiguïté peut être négative : lorsqu'elle ne permet pas d'avancer collectivement ; mais également positive lorsqu'elle répond, soit à la protection des intérêts nationaux, soit à la nécessité d'une convergence avec les Européens. En effet, si l'on souhaite pousser vers plus d'ambition les autres pays européens, qui souvent souhaitent une défense européenne plus limitée, il est souhaitable de le faire avec mesure. Cela s'applique à la défense européenne, aux questions industrielles, mais aussi sur le plan des opérations extérieures, et la dissuasion nucléaire.

2.4. Une armée européenne sans gouvernement européen : la question de la responsabilité

Pour Louis Gautier, une armée européenne est possible avec un Conseil Européen des chefs d'État et de gouvernement qui s'érige en une autorité décisionnelle. En revanche, l'UE manque d'un **vivier de personnel militaire** ayant l'habitude de travailler sous un commandement tactique et opérationnel constant. Pour le Général Puga, la défense européenne réside aujourd'hui au sein de l'OTAN : en cas de menace majeure, il est compliqué d'imaginer y répondre sans implication directe des Américains. Néanmoins, une réelle défense européenne peut fonctionner à condition **qu'il existe, au niveau politique, un accord entier sur les objectifs stratégiques à atteindre**. Cette nécessité de convergence stratégique est valable à la fois pour l'OTAN et pour l'UE.

2.5. La doctrine de l'armée européenne

La construction d'une armée européenne nécessite de se pencher sur ces potentielles missions : de la conduite d'opérations extérieures à la protection des intérêts vitaux

de l'UE. Pour Louis Gautier, la consolidation d'une doctrine européenne doit prendre ces deux éléments en compte. L'UE doit ainsi être capable d'intégrer ce continuum défense-sécurité car le moment de jonction entre ces deux aspects peut nécessiter la mobilisation de moyens militaires à disposition d'une autorité politique européenne ; soit en raison de la nature de la menace, soit car seul les militaires ont les technologies nécessaires pour y faire face. La priorité aujourd'hui est la protection car les intérêts de sécurité des européens, dans de multiples dimensions, sont moins garantis, qu'ils ne l'ont été, par l'assurance américaine. Plus nuancé, Nicolas Gros-Verheyde considère compliqué d'imaginer une armée européenne conduire des opérations extérieures, compte tenu des difficultés actuelles à mobiliser les moyens humains nécessaires. Ainsi, d'après lui, si armée européenne il y a, celle-ci doit se concentrer sur l'Europe, en étant un corps à disposition de l'OTAN.

2.6. La nouvelle Commission européenne : ré-articulation ou confusion ?

Il est légitime de s'interroger sur l'impact de la nouvelle Direction Générale (DG) Défense & Espace, et du Commissaire³ dont le portefeuille comporte la défense, au sein de la nouvelle Commission. Louis Gautier observe que cette DG est dédiée plutôt aux questions d'industrie de la défense, que de défense elle-même, et qu'elle devra savoir s'articuler à ce que fait l'AED. Pour autant, il est vrai que le centre de gravité s'est déplacé vers la Commission, ce qui implique la nécessité de coordonner les activités et missions de l'État-major de l'UE, de l'AED, du FED et de l'Office de Coordination des Programmes d'Armement. Par ailleurs, il importe de porter une attention particulière à l'équilibrage entre l'industriel et l'opérationnel, largement délaissé pour l'instant.

Pour l'Amiral Coldefy, la création de cette DG est un pas en avant ; les sujets de défense devant devenir des sujets naturellement abordés par la Commission. Pour autant, la nouvelle composition du Parlement européen pose la question de la capacité à mobiliser les 13 milliards d'euros promis au FED, dont l'affectation dépend de l'arbitrage d'un Parlement composé en partie d'élus sceptiques à l'égard de la construction d'une défense européenne.

■ Conclusion du Général Puga

Compte tenu de la situation internationale, il y a urgence à agir, en particulier en définissant des objectifs stratégiques européens en termes de défense et de sécurité. Pour se faire, il est indispensable de mieux se connaître en apprenant d'avantage quelles sont les contraintes internes à chacun des États européens. Il importe également de mettre sur pied les structures de décisions manquantes (renseignement, planification, anticipation, réaction d'urgence) afin de permettre aux chefs d'État de prendre des décisions dans l'urgence. Cela contribuera également à amoindrir l'ambiguïté française évoquée précédemment. Il faut également éviter les dogmatismes et débats stériles sur l'OTAN et l'UE – la situation actuelle demandant d'être pragmatique. Enfin, la construction d'une armée européenne dépend de la conviction des citoyens européens de la nécessité d'être unis ; pour cela il est primordial d'être plus pédagogue. C'est en définissant un projet collectif que l'on sera capable de faire avancer la défense européenne.

³. Suite au rejet de la candidature de Sylvie Goulard au poste de Commissaire, le Président de la République a proposé Thierry Breton pour gérer le portefeuille français qui contient la défense, l'espace, la politique industrielle, le marché intérieur et le numérique. Auparavant, Thierry Breton a dirigé plusieurs grands groupes (France Télécom, Atos, Bull Thomson) et fut ministre de l'économie sous Jacques Chirac.

POUR ALLER PLUS LOIN ■

- KOENIG, Nicole « [The 'geopolitical' European Commission and its pitfalls](#) », *Policy Brief*, décembre 2019, Hertie School JDC ;
- KOENIG, Nicole, « [Renforcer la politique étrangère et de sécurité de l'UE en période de contestation](#) », *Policy paper*, septembre 2019, IJD & Hertie School JDC
- KOENIG, Nicole, « [Why we need a Commission DG Defence](#) », *Policy Brief*, août 2019, Hertie School JDC
- GNESOTTO, Nicole, « [Les autres défis stratégiques de l'UE](#) », *Décryptage*, juillet 2018, IJD.

Directeur de la publication :
Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu