

# Défense 25 : sortir des sentiers battus

GÉOPOLITIQUE &  
DÉFENSE

POLICY PAPER N°308  
JANVIER 2025

©Pat Whelen on Unsplash

#Défenseeuropéenne  
#Trump  
#UE

## • Synthèse

*L'Europe est aujourd'hui menacée comme elle ne l'a jamais été depuis la fin de la guerre froide. Au-delà de la guerre en Ukraine, la plus grande menace réside surtout dans l'incertitude majeure qui régit les politiques des deux puissances déterminantes pour son avenir : les États-Unis et la Russie. Nul ne sait en effet ce que nous réserve Donald Trump, de même que nul ne sait définir exactement l'état des faiblesses et des solidités de la Russie de Vladimir Poutine. C'est cette double confusion qui nécessite que priorité soit donnée, par les États et les institutions européennes, aux questions stratégiques. Mais cette double incertitude exige aussi que les Européens sortent des sentiers battus de la défense européenne.*

### 1. PRENDRE GARDE À TROIS ILLUSIONS

- L'illusion industrielle
- L'illusion institutionnelle
- L'illusion stratégique

### 2. AFFRONTER DIX QUESTIONS NOUVELLES

- Dans le monde de Trump, quelle défense européenne avec quelle OTAN ?
- La guerre en Ukraine est-elle déterminante pour l'avenir de la défense européenne ?
- L'héritage de la PSDC est-il intouchable ?
- La défense est-elle possible sans croissance ?
- La défense est-elle compatible avec l'élargissement de l'Union ?
- Défense commune et montée du souverainisme : est-ce cohérent ?

Nicole Gnesotto,  
vice-présidente  
de l'Institut Jacques  
Delors, Professeure  
émérite du CNAM

- Quid de l'avenir des opex ?
- Quels pays moteurs pour la défense ?
- Quel rôle pour la dissuasion nucléaire ?
- La défense comme projet politique est-elle obsolète ?

### 3. CONCLUSION

Dix recommandations

- Révision de la doctrine traditionnelle des « trois D » et élaboration d'un nouveau concept de défense entre l'Otan et l'Union, autour du pilier européen
- Autonomie des conseils de défense, à la suite du Conseil affaires étrangères qui reste politiquement décisionnaire.
- Création d'un High Level Group Défense, auprès du président du Conseil européen, présidée par la HR/VP, en charge de la prospective stratégique à court et moyen terme
- Renforcement de l'État-major militaire européen, avec mission d'analyser les menaces militaires et de proposer une doctrine européenne sur l'usage de la force.
- Renforcement du renseignement et des capacités de surveillance satellitaire de la Russie.
- Définition d'un ratio incompressible d'achats d'armements européens (par rapport aux achats extérieurs) pour renforcer la BITD européenne. Durcissement des conditions d'accès aux financements européens de défense pour les filiales d'entreprises étrangères.
- Elaboration d'une politique de défense collective de l'UE, sur la base d'un rapport sur les scénarios, les conditions et les moyens de la mise en œuvre opérationnelle de l'article 42-7
- Sur l'Ukraine : élaboration d'un plan européen de règlement du conflit, avec exigence d'être à la table des négociations, dans la mesure où l'Ukraine est un futur état membre de l'UE.
- Possibilité de réunions informelles des 5 pays leaders en matière de défense : création d'un « Quint-UE ».
- Priorité donnée à la défense sur l'élargissement.

#### • Défense 25 : sortir des sentiers battus

Poutine et Trump : ces deux hommes non-européens décideront de l'avenir de la politique de défense de l'UE. L'agression russe contre l'Ukraine, en février 2022, avait déjà convaincu les Européens de prendre très au sérieux leurs politiques de défense. L'élection spectaculaire de Donald Trump en novembre 2024 pourrait représenter un second coup de fouet stratégique pour l'UE. Ce fut le cas déjà en 2016, lorsque la conjonction du Brexit et du premier mandat Trump avaient profondément secoué l'atonie des Européens en la matière.

Pourtant, le paradoxe est flagrant entre un consensus remarquable sur la nécessité d'une politique de défense commune et, depuis deux ans, une stagnation non moins grande de la politique en question.

Les Européens ont en effet engrangé d'énormes progrès en matière de défense depuis 2022 : ils se réarment, ils arment l'Ukraine, ils rationalisent leur industrie d'armements, ils soutiennent financièrement la production industrielle, ils augmentent leur budget de défense, ils parlent tous, certes plus ou moins fort, d'autonomie stratégique, même la France s'est ralliée à l'idée d'un pilier européen de l'Otan, or... rien ne change vraiment : le marché de l'armement reste largement un marché atlantique ; le pilier européen de l'OTAN reste une formule magique sans contenu

véritable ; la guerre en Ukraine ne déclenche aucune innovation diplomatique, ni aucune doctrine de défense de l'Union. Bref, si Donald Trump décidait demain de renier l'adhésion américaine à l'Otan, ou de conditionner très chèrement la protection américaine, on en serait au même point qu'en 2016 : dépourvus, non préparés, impuissants.

C'est ce paradoxe qu'il convient de résoudre, par un double mouvement : conforter l'alliance euro-américaine, être prêts à s'y substituer si besoin est.

## I • Prendre garde à trois illusions

Beaucoup de progrès ont été accomplis depuis l'invasion russe en Ukraine, les armées sont rééquipées, les budgets deviennent plus sérieux, le marché européen de l'armement s'organise, la relation entre l'UE et l'Otan est plus apaisée que jamais. Toutefois, cette dynamique est biaisée par au moins trois illusions.

### I LA PREMIÈRE ILLUSION EST INDUSTRIELLE

Elle suppose un lien automatique entre le volet industriel et le volet politique de la défense. Or rien n'est moins sûr.

Plusieurs raisons ont amené les Européens à donner la priorité aux aspects industriels de la défense. La guerre en Ukraine en fait évidemment partie, dans la mesure où il fallait fournir à Kiev un nombre de munitions considérable, tout en ne dépouillant pas les propres arsenaux européens. La créativité et le dynamisme de Thierry Breton ont d'ailleurs fait davantage en quelques mois que quinze années de PESD. Mais d'autres raisons ont joué en faveur de ce consensus. La première est institutionnelle : l'industrie est du ressort de la Commission, et la rationalisation de l'offre et du marché de l'armement est un terrain qu'elle peut investir, sans soulever des réserves juridiques ou politiques sur sa légitimité en la matière. La seconde raison est politique : dans la mesure où les États membres ne sont pas d'accord sur le format, le rôle, la mission, l'autonomie d'une éventuelle politique européenne de défense commune, il faut absolument éviter le terrain politique si l'on souhaite avancer. L'industrie présente à cet égard tous les avantages, parce que l'on retombe dans du concret, de la technique, de l'organisation etc., toutes choses sur lesquelles on peut se disputer sans aller toutefois à la crise majeure. La troisième raison est plus culturelle, voire idéologique diraient certains. Depuis l'origine de la construction européenne, l'idée d'un lien de cause à effet entre l'intégration économique et l'intégration politique est au cœur de la philosophie européenne. Robert Schumann, Jean Monnet et tous les architectes européens de l'époque croyaient fermement, et sincèrement, que des séries d'intégrations techniques, sectorielles, successives, conduiraient progressivement au renforcement des solidarités politiques entre les États membres de l'aventure. Cinquante ans plus tard, les pères de l'euro partageront encore cette croyance sur les effets politiques de la monnaie unique. Il n'en sera rien : les États membres de la zone euro sont aussi divisés que jamais. En 2024, c'est le lien entre les capacités industrielles et la politique de défense qui nourrit l'illusion.

Cette croyance dans les effets induits des coopérations industrielles a d'ailleurs marqué la brève histoire de l'UEO<sup>1</sup>. Celle-ci, sous l'impulsion de la France, avait tout essayé pour créer une politique de défense commune : des forces affectées à l'UEO (les FRUEO), des briques industrielles au sein du GAEO<sup>2</sup>, avec déjà pour but de ren-

1 Union de l'Europe Occidentale : Alliance de défense entre 10 pays européens, créée par le Traité de Bruxelles modifié en 1954 et auto-dissoute au bénéfice de l'UE en 2011.

2 Groupe armement de l'Europe Occidentale, créé en 1992, dissous en 2005

forcer la Base industrielle et technologique de la défense (BITD) européenne, des opérations hors zone etc. Tout cela ne donna rien ; l'héritage de l'UEO fut absorbé au sein de l'UE en 2001, y compris la fusion du GAEO avec l'Agence européenne de défense.

En réalité, il existe un plafond de verre entre l'éventuelle intégration industrielle et la création d'une politique de défense commune. La première est nécessaire mais insuffisante. La seconde est indispensable mais elle ne dépend de rien d'autre que du bon vouloir des États. Un exemple parmi d'autres suffirait à le rappeler : en 2012, alors que les industriels français, allemands, britanniques avaient annoncé la fusion entre EADS et BAE systems, de façon à créer le numéro un mondial de l'aéronautique de défense, Angela Merkel décida finalement de bloquer l'accord.

Une dernière réserve doit enfin être évoquée avant de mettre tous les œufs dans le panier industriel : le marché de l'armement en Europe est, historiquement, un marché captif pour l'industrie américaine. La garantie de protection de États-Unis, ainsi que les besoins en termes d'interopérabilité des matériels, rendent illusoire, pour nombre d'États membres, l'idée d'une autonomie industrielle européenne en matière d'armements. C'est ainsi que la clause de « préférence européenne » dans les achats d'armements n'a jamais pu être acceptée. La diplomatie américaine ne se prive pas d'ailleurs d'exercer de fortes pressions sur ses alliés européens afin de rester en contrôle des progrès réalisés en Europe. Quant à l'industrie américaine, elle ne manque pas d'imagination pour créer des filiales européennes, afin d'être également éligibles aux nouvelles politiques de l'UE en matière d'armements, et notamment le Fonds de défense. C'est ainsi que la Commission dut trouver un compromis pour permettre aux pays-non membres de l'UE, de participer au Fonds sous certaines conditions, favorables aux entreprises américaines<sup>3</sup>.

Ces réserves ne diminuent en rien la nécessité de rationaliser, renforcer, mieux intégrer la base industrielle de la défense, dans un contexte de détérioration rapide de la sécurité européenne. Il est vital en effet que l'industrie réponde aux éventuels besoins de la défense, en produisant vite et mieux. Elles signalent seulement les limites de l'exercice, et la nécessité donc de le compléter par d'autres dimensions, politiques cette fois.

## I LA SECONDE ILLUSION EST INSTITUTIONNELLE.

Elle est intimement liée à la précédente et résulte du long combat de la Commission pour jouer à jeu égal avec les États membres sur les questions de sécurité et de défense, dont a priori le Traité l'exclut. La Commission a compris depuis longtemps que le marché de défense européen, la fameuse BITD, était la voie royale pour entrer de pleins pieds dans le domaine ô combien régalién de la défense. En 1997, elle avait publié une première communication intitulée « mettre en œuvre la stratégie de l'Union européenne en matière d'industries liées à la défense » dans laquelle elle prônait pour la première fois la naissance d'un marché européen des équipements de défense. Les États membres refusèrent ce qui leur paraissait une atteinte

---

3 « In order to be eligible to EDF funding, recipients and subcontractors involved in the action must be established in the EU, have their executive management structure in the EU and must not be subject to control by a non-associated third country or by a non-associated third-country entity. Regarding this last point, a derogation exists if guaranties approved by the Member State or associated country where the entity is established, and substantiating those security-based conditions are met, are provided to the Commission." Pour être éligible au fonds de défense, il faut être établi dans l'UE, avoir sa direction exécutive également basée dans l'UE, ne pas être contrôlé par des pays tiers ou une entité tierce non associée à l'UE. Sur ce dernier point, une dérogation existe si des garanties approuvées par les États membres et l'État associé dans lequel l'entité est située et assurant que les conditions de sécurité sont remplies, sont fournies à la Commission. Traduction personnelle.

à l'exceptionnalité des équipements de défense (ex article 223 du Traité<sup>4</sup>). En 2003, la Commission européenne publie une autre communication : « vers une politique européenne communautaire en matière d'armements », visant à la création d'un marché européen des équipements de défense (MEED). Ces efforts aboutirent en 2007 à l'adoption du « paquet défense » qui pose les bases du consensus actuel. Les États ont en effet adopté la vision de la Commission selon laquelle il ne peut y avoir de politique européenne de sécurité et de défense autonome sans base industrielle et technologique de défense (BITD) compétitive, celle-ci supposant un marché européen des équipements de défense (MEED) fonctionnant de façon efficiente.<sup>5</sup>

Depuis, le rôle de la commission n'a cessé de s'étendre en légitimité. La création en 2016 du Fonds européen de défense, à l'initiative de Claude Juncker, alors président de la Commission, constitue une date charnière, dans la mesure où les industriels eux-mêmes se sont portés demandeurs de tels financements : pour la première fois, une part du budget communautaire pouvait concerner la recherche et développement en matière de défense. Autre initiative institutionnelle : la création en 2017 d'une Direction de la défense au sein de la Direction générale du marché intérieur, dont Thierry Breton fut le premier directeur. A partir de 2022, la guerre en Ukraine a permis aussi à la présidente de la Commission de tenter une personnalisation médiatique de l'esprit de défense européen par ses nombreux voyages à Kiev, son soutien sans faille à Volodimir Zelinsky, et son habileté rhétorique : pour une bonne partie des citoyens, c'est désormais la Commission qui incarne l'Europe de la défense. Après les élections de 2024, de nouvelles innovations ont été adoptées : création d'une véritable Commission défense au sein du Parlement européen, création d'un poste de Commissaire à la défense, incarné désormais par l'ex-Premier ministre Lituanien, Andrius Kubilius.

Cette agitation institutionnelle changera-t-elle la donne ? Sans insulter l'avenir, il faut constater que les réserves quant à l'apport de cette nouvelle fonction sont nombreuses. L'ambiguïté du titre – Commissaire à la défense – laisse entendre que la Commission est désormais légitime sur ce sujet, à l'égal des États-membres, alors qu'il n'en est rien. La mission du Commissaire est strictement limitée à l'organisation de l'industrie de défense, mais il lui sera difficile d'éviter les questions politiques : le nouveau Commissaire a promis d'écrire un Livre blanc de la défense dans les 100 premiers jours de son mandat, il plaide pour un « véritable marché unique de la défense », et pour une « révolution spatiale ». Plus problématique, ses compétences font double emploi avec celles du Haut Représentant, qui est aussi vice-président de la Commission, en l'occurrence Madame Kaja Kallas. Quant au chef de l'Agence européenne de défense, il doit se poser bien des questions sur ses missions. On peut douter que le désordre institutionnel ainsi institué soit la meilleure façon de mettre de l'ordre dans le marché européen de la défense.

---

4 Introdut dans le Traité de Rome en 1957, cet article excluait les équipements de défense de la compétence communautaire. IL sera repris tel quel par l'article 346 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE : « 1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après: a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ; b) 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. 2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent ». (Suit une longue liste d'équipements).

5 Pour un historique détaillé des initiatives européennes en matière d'industrie de défense, voir le rapport du Sénat « *Projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité* », Numéro 306, 15 février 2011

Reste enfin l'idée d'une remise en cause de l'unanimité sur les questions de politique étrangère et de sécurité. Il est évident que le droit de veto est un obstacle à la mise en œuvre d'une politique commune. Toutefois, quand il s'agit de défense, autrement dit d'une politique qui concerne la vie et la mort potentielle des citoyens européens, il paraît hors de propos de s'en passer.

### I LA TROISIÈME ILLUSION EST STRATÉGIQUE.

Elle conduit à construire une défense européenne sans politique étrangère commune, et sans stratégie de défense.

**La politique étrangère commune** a été le parent pauvre des acquis européens en matière de sécurité. En dépit des efforts déployés depuis deux décennies, les États membres ne partagent toujours pas la même vision du monde, ni la même vision du rôle de l'UE dans le monde. La géographie (Nord et Sud), les héritages politiques (Ouest et Est), le lointain passé (colonial ou pas, impérial ou pas, étatique ou non etc..) tout cela nourrit des divergences notoires : certains pays n'ont de politique étrangère que dans leur voisinage, d'autres se veulent une ambition mondiale, d'autres encore adhèrent simplement à la politique américaine. En dépit d'un service européen d'action extérieure très conséquent, il n'existe pas de culture stratégique européenne commune. La diplomatie européenne manque donc d'ambition, de visibilité et d'efficacité. Or à quoi sert une politique de défense commune sans accord minimal sur la façon, le lieu, le moment de la mettre en œuvre ? La plus grande armée du monde risque en effet de rester dans ses casernes faute de consensus sur la façon, le lieu, le moment de l'utiliser.

La guerre en Ukraine fournit un exemple hélas redoutable des divergences possibles sur l'agresseur russe. Tous les États membres reconnaissent la responsabilité russe dans l'attaque de l'Ukraine. Mais le consensus s'évanouit quand il s'agit de définir les contours de la meilleure stratégie possible à l'égard de la Russie : endiguement derrière un nouveau « rideau de fer » érigé à l'Ouest de l'Ukraine ? Epuisement et destruction maximale des capacités militaires et économiques russes par une guerre prolongée et coûteuse ? Adhésion de l'Ukraine à l'Otan ? Compromis territorial contre garanties de sécurité apportées à la souveraineté de l'Ukraine ? Réintégration partielle et prudente de la Russie dans l'architecture européenne du futur ? Les Européens n'en parlent pas, attendant sans doute que les États-Unis définissent ce que sera sans doute la seule stratégie légitime à leurs yeux, la stratégie atlantique. La victoire de Donald Trump comme futur président des États-Unis crée toutefois un risque nouveau : celui d'un découplage diplomatique entre les deux rives de l'Atlantique. Les États-Unis de Trump semblent en effet favorables à la négociation avec Poutine, les Européens sont inquiets des termes d'un éventuel accord. Pourquoi attendre d'être mis devant le fait accompli d'un « deal » contraire à nos intérêts ? Pourquoi ne pas élaborer très vite, en concertation avec Kiev, une position commune européenne sur l'avenir de la sécurité de l'Ukraine ?

Plus généralement, de quelle vision du monde une politique étrangère et de défense commune serait-elle porteuse ? Les Européens souscrivent-ils à l'idée d'une confrontation globale entre les démocraties d'un côté, et les autoritarismes de l'autre ? Notre avenir est-il inscrit dans cet affrontement mondial, idéologique, commercial, et peut-être militaire, avec l'Iran, la Russie et la Chine ? Aussi longtemps que les Européens n'auront pas clarifié leurs vues sur cette question, parler de défense commune manquera sa cible : quel est l'ennemi ?

**Quant à la stratégie de défense**, elle est restée embryonnaire. Depuis l'origine de la PESD en 2003 – date des premières opérations extérieures de l'Union – les Européens n'ont pourtant pas ignoré la réflexion stratégique collective. Ils ont même

réussi à définir une stratégie globale de sécurité, assortie des principes qui détermineraient l'usage de leurs forces armées dans la stabilisation des conflits extérieurs. La stratégie européenne de sécurité de 2003, sous l'égide de Javier Solana, est le premier texte fondateur. Elle sera suivie en 2022 par l'adoption de la « boussole stratégique » de l'UE, sous le leadership de Josep Borrel. Or ces deux documents reposent sur un consensus restrictif : la politique de défense européenne commune est une politique de gestion des crises des autres, à l'extérieur de l'UE. Elle ne concerne aucunement la politique d'auto-défense de l'UE, laquelle doit rester le domaine réservé de l'OTAN. Autrement dit, jusqu'à ce jour, les Européens ne pensent pas la défense de l'Europe indépendamment de la stratégie américaine.<sup>6</sup>

C'est cet héritage stratégique qu'il convient d'enrichir, en pensant désormais l'auto-défense entre Européens. Dans l'hypothèse, que nul ne souhaite voir réalisée, d'un désengagement des Américains de l'OTAN, comment ferait-on pour se défendre ? Combien cela coûterait-il ? À quel moment, dans quelle situation, considérerait-on que la défense collective de l'UE s'impose ? Quel est le seuil minimal d'entrée en guerre ? Qui commanderait les forces nécessaires ? Quel serait le rôle du Royaume Uni ? Faut-il concevoir une dissuasion nucléaire européenne ? etc. Ces réflexions parsèment une voie très étroite, car il s'agit d'un véritable tabou au sein de l'Union. Si tous les États membres sont en effet d'accord pour renforcer la défense européenne, tous veillent à ne pas en faire trop pour ne pas précipiter ce qu'ils veulent justement éviter : le désintérêt des Américains pour l'OTAN et leur désengagement de la défense de l'Europe. Une réflexion autonome des Européens sur ce que signifierait la mise en œuvre de l'Article 5<sup>7</sup> (article 42 du Traité en l'occurrence<sup>8</sup>) serait-il en « faire trop » ?

Il est vrai qu'un tel exercice supposerait deux chapitres complémentaires : l'analyse autonome de la menace d'une part, la réflexion collective sur les conditions et les règles d'usage de la force de l'autre.

**Analyser les menaces** qui pèsent sur l'UE est une contrainte juridique : le Traité d'Union européenne stipule en effet, dans son article 222, paragraphe 4<sup>9</sup>, que le Conseil européen dresse l'état des menaces autour de l'UE. L'adoption de la bous-

---

6 Cette évolution vers une défense européenne compétente pour l'auto-défense de l'UE était l'une des recommandations que je faisais dans l'ouvrage « *Europe, changer ou périr* », paru en 2022 aux Editions Tallandier.

7 Article 5 du Traité de l'OTAN : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

8 Article 42-7 du Traité : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. »

9 Le traité réduit cette analyse à la menace terroriste, mais n'interdit aucunement de l'élargir à l'ensemble des menaces stratégiques. Article 222 : « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres » Paragraphe 4 : « Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée. »

sole stratégique en 2022 représente la forme la plus aboutie, et enfin consensuelle, d'une telle analyse de l'environnement international. Toutefois, ces analyses, d'ailleurs fort justes, restent générales, globales, descriptives d'un certain état du monde, mais elles ne concernent pas l'état réel des forces et des dynamiques hostiles à l'UE. Or cette analyse plus précise exige des moyens, du renseignement, de la mutualisation des données, entre Européens, afin de déboucher sur un consensus le plus fondé possible. La guerre en Ukraine a démontré l'excellence et l'efficacité de la technologie américaine en matière de renseignement satellitaire et d'analyse des données, en temps réel. Sommes-nous capables d'être aussi performants ? Le voulons-nous ? La guerre en Irak en 2003 avait montré un véritable clivage entre les renseignements fournis par les États-Unis sur la prolifération chimique et nucléaire de l'Irak, et ceux fournis par l'AIEA et le renseignement français. La même opposition entre ce que disait l'Amérique (sans aucune preuve) et ce que disaient les autres partenaires du JCPoA<sup>10</sup> (dont l'Agence Internationale de l'énergie atomique) a brisé les efforts de lutte contre la prolifération nucléaire iranienne en 2018. Comment répondre à ce défi d'une évaluation la plus autonome possible des menaces, autrement dit comment construire une capacité de renseignement européen partagé, tel est l'un des défis majeurs que soulève toute analyse sérieuse des menaces par les Européens. Dans certains cas d'ailleurs, il est possible de que les États-Unis trouvent intérêt à une telle capacité d'analyse chez les Européens, sur des zones géographiques comme le Maghreb ou l'Afrique, dans lesquelles les alliés ont été historiquement plus impliqués. On se souvient par exemple que dans le cas de l'Afghanistan en 2001, pratiquement aucune université américaine ne disposait d'expertise sur les tribus et les langues du pays, et que le recours à l'expertise des Européens s'est imposée comme bienvenue.

**Quant aux réflexions sur l'usage de la force** par les États membres de l'UE, elles n'existent pas, au-delà des principes généraux érigés par les Nations Unies. Dans la mesure où l'autodéfense n'était pas une préoccupation européenne, cette carence est historiquement normale puisqu'elle a été dévolue aux États-Unis dans le cadre de l'Otan. En sera-t-il toujours ainsi ? La guerre en Ukraine montre, s'il en était besoin, l'étendue des questions stratégiques qu'une guerre conventionnelle peut soulever : quel est le rôle et l'emploi des forces aériennes par rapport au rôle des forces terrestres ? Quid de l'utilisation des forces spéciales ? La défense de la démocratie est-elle un argument suffisant pour déclencher l'usage de la force (cas de Taïwan) ? Nature, portée et géographie des frappes, champ de bataille ou profondeur stratégiques, conditions d'escalade et de désescalade, la stratégie militaire est une science complexe, que les Européens ne discutent pas. Ils sont partagés sur ces questions quand elles se posent sur la guerre en Ukraine. Comment éviter de telles différences d'analyse à l'avenir sur l'ensemble de la défense de l'Europe ?

---

<sup>10</sup> *Joint Comprehensive plan of action* : accord signé en 2015 entre d'un côté les 5 membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, plus l'Allemagne et l'UE et, de l'autre, l'Iran : l'objectif est de contrôler les activités nucléaires de l'Iran en échange d'une levée progressive des sanctions économiques.



## II • DIX QUESTIONS NOUVELLES

Un aggiornamento stratégique de l'UE est d'autant plus nécessaire que de nouvelles questions sont à l'ordre du jour.

### I 1. DANS LE MONDE DE TRUMP : QUELLE DÉFENSE EUROPÉENNE AVEC QUELLE OTAN ?

La disparition de l'OTAN ne paraît pas un scénario crédible. Les avantages de l'Otan pour Washington sont en effet nombreux, et Donald Trump les a expérimentés lors de son premier mandat pendant lequel l'Otan s'est même élargie à deux nouveaux pays<sup>11</sup>. Il serait utile d'ailleurs de le lui rappeler. L'Otan offre en effet aux Américains un vecteur d'influence politique majeure sur des alliés importants ; des bases et prépositionnements militaires quasi gratuits pour d'éventuelles opérations américaines au Sud ; l'assurance de marchés captifs pour les industriels américains, qui veulent absolument garder l'Otan ; la justification d'un leadership politique occidental. S'il veut « *make America great again* », ce n'est pas en supprimant la plus grande organisation militaire du monde qu'il y parviendra.

Toutefois, le simple fait que Donald Trump ait été élu avec une majorité indiscutable représente un affaiblissement direct de l'OTAN : parce que l'incertitude sur ce que fera le président des États-Unis est totale, parce que la Russie préfère l'incertitude à une certaine automaticité des garanties de l'Otan, parce qu'enfin les Européens eux-mêmes peuvent douter du soutien américain et être prêts à tout et n'importe quoi pour le consolider. Autrement dit, même si Donald Trump ne remet pas en cause l'Organisation, celle-ci devient un maillon faible pour la défense de l'Europe. Pour les Européens, l'alliance militaire avec l'Amérique est une question vitale. Pour Trump, c'est essentiellement un marchandage qui peut se révéler « juteux ».

Quatre nouvelles conditionnalités pourraient être mises en face des Européens : augmenter les budgets de défense nationaux jusqu'à 4 ou 5 % du PIB ; changer la clé de répartition des dépenses civiles et militaires de l'Otan, en augmentant sensiblement la part européenne ; obtenir des alliés un engagement à acheter jusqu'à 90% de leurs armements aux industries américaines du secteur ; obtenir que l'Otan soit compétente, sans changer le Traité, pour suivre les États-Unis contre la Chine si le besoin se faisait sentir.

Entre l'acceptation pure et simple de ces conditions, la renégociation de certains aspects, l'invention de contre-propositions éventuelles, le risque majeur pour l'Europe, est celui de la division : les États qui n'ont pas d'industrie de défense, ni de capacité de projection hors zone peuvent accepter ces conditions, tandis qu'elles poseront un réel problème aux plus grands pays qui ont une industrie forte (France, Allemagne, Italie, Espagne, Suède), ou une armée à vocation mondiale (France), ou une relation commerciale majeure avec la Chine (Allemagne, Italie). L'urgence minimale serait donc d'élaborer des réponses communes avant que ces défis nous soient imposés.

Il faut donc se réjouir qu'un « sommet européen spécial défense » ait été convoqué par le nouveau président du Conseil européen et la Présidence polonaise, dès février 2025 : sur l'Ukraine comme sur leur défense, les Européens doivent arriver avec une position commune forte face à la nouvelle administration américaine.

---

11 Le Monténégro et La Macédoine du Nord

Les Européens ont en effet le choix entre trois stratégies :

- **Le tout OTAN**, autrement dit l'acceptation de toutes les conditions américaines pour garder la crédibilité de l'Alliance, qu'elles soient budgétaires, industrielles, stratégiques. C'est sans doute le réflexe premier d'une majorité d'Européens, même si certaines conditions paraissent plus inacceptables que d'autres, notamment en matière industrielle. Beaucoup dépendra de la perception de la menace russe par les membres de l'UE : c'est l'une des raisons pour lesquelles une analyse commune de la menace militaire est devenue nécessaire.
- **L'Otan et le bilatéral dispersé** : la panique devant la dégradation de la situation stratégique de l'UE, entre un Trump imprévisible et une Russie requinquée, pourrait engendrer une sorte de course de vitesse des Européens aux bonnes grâces de Washington. Certains tenteront de signer des accords bilatéraux de défense, surtout si Trump décide de retirer le maximum de ses troupes d'Europe. Rien n'indique que cette stratégie serait porteuse de nouvelles garanties américaines, mais elle pourrait durablement mettre un frein à la solidarité intra-européenne en la matière. Elle n'est pas antagonique du premier scénario de soumission aux nouvelles conditions du maintien en vigueur de l'Otan
- **L'Otan et l'Union**. Articuler un Alliance en voie d'incertitude et une Défense européenne en voie de consolidation, telle est sans doute la meilleure des formules possibles. Elle est aussi la plus difficile, car les risques de malentendus sont nombreux : les Américains peuvent tirer parti des efforts accrus des Européens pour se désengager encore plus ; les Européens peuvent refuser d'aller trop loin dans la création d'une vraie défense par peur que les Américains n'en tirent argument pour se désengager. La seule option est de construire l'autonomie européenne en bonne intelligence avec Washington<sup>12</sup>, au plus près de la formule suivante : **l'Alliance quand c'est possible, l'Union quand c'est nécessaire.**

## I 2. LA QUESTION UKRAINIENNE EST-ELLE DÉTERMINANTE POUR L'AVENIR DE LA DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Est-il possible de découpler la question de la défense européenne et celle de la guerre en Ukraine ? La question peut sembler absurde, tant le réveil stratégique des Européens et leurs efforts récents en matière de défense sont étroitement liés à la guerre en Ukraine. Elle ne l'est pas forcément si l'on admet que la sécurité de l'Europe ne se réduit pas à la menace russe : les effets en retour des guerres au Moyen orient, la décomposition des pays africains à nos frontières sud, le terrorisme, autant de facteurs qui continuent de menacer la sécurité européenne et exigent des adaptations nécessaires des armées nationales (en termes de transports stratégiques, de frappes en profondeur, de contre-terrorisme, etc.). Cette réserve posée, c'est sans doute la guerre en Ukraine qui constitue, à court terme, l'élément le plus structurant de la future défense de l'Europe, selon les quatre scénarios envisageables à ce stade.

---

<sup>12</sup> Il faut toutefois préciser que la crise prévisible de la relation transatlantique ne réside pas tant dans les affaires militaires, que dans l'énorme déficit de la balance commerciale américaine vis-à-vis de l'Europe. Pour Donald Trump, il s'agit d'une réalité insupportable : il faut donc que les Européens achètent américain, notamment du gaz de schiste et du pétrole, sinon, des droits de douane élevés seront imposés aux importations européennes. C'est sans doute la raison pour laquelle les deux présidentes européennes, de la Commission et de la Banque centrale, ont exhorté les Européens à acheter davantage de gaz de schiste et d'armements américains : mais entre rassurer Donald Trump avant sa prise de fonction et remettre en cause les priorités européennes (environnement, marché de la défense), on espère que la marge est immense.

Si un cessez-le feu vient à être signé en 2025, la question des forces au sol censées en assurer et garantir la solidité sera le défi stratégique majeur de l'UE (seule ou en association avec d'autres). L'UE a une certaine expérience de ce genre de missions : en 2008, dans le cadre du cessez-le feu signé entre la Russie et la Géorgie, l'UE avait monté une mission civile d'observation dans ce pays (EUMM – 200 observateurs).<sup>13</sup> Le contrôle d'un éventuel cessez-le feu en Ukraine serait certes plus exigeant, sur le plan militaire, notamment pour garantir la protection des forces déployées, surtout si le casque de l'OTAN était refusé par Poutine. Mais dans le cadre de la PSDC, les États membres de l'UE, avec d'autres et notamment le Royaume Uni, devraient pouvoir être à la mesure d'une telle mission.

Si des garanties de sécurité doivent être données à l'Ukraine, dans le temps long, le défi est différent. La question ne peut pas concerner directement l'UE, qui n'a ni compétence ni légitimité militaire. La question est de savoir quels États membres prendront la responsabilité de se porter et/ou seront acceptés comme garants militaires, et avec quelle crédibilité.

Si la guerre en Ukraine se poursuit sans négociations possibles, les Européens seront mis devant le risque d'une escalade de guerre conventionnelle directe avec la Russie, dans le cadre de l'OTAN.

Enfin, si la menace russe reste récurrente à moyen terme, même après un accord sur la fin des hostilités en Ukraine, se posera la question de sa dissuasion, avec ou sans les États-Unis.

Ces questions ne sont pas susceptibles de recevoir une réponse claire à ce stade de la situation stratégique en Ukraine et en Europe. Mais elles devraient orienter les efforts de défense des Européens dans un sens plus concret, plus opérationnel, en concertation avec Washington.

### I 3. L'HÉRITAGE DE LA PSDC EST-IL INTOUCHABLE ?

L'élection de Donald Trump bouleverse profondément les données traditionnelles de la défense en Europe, et de la politique que les Européens ont tenté de mettre en œuvre jusqu'à ce jour. Il convient donc de faire le tri dans un héritage pas forcément adapté aux temps présents, et de **ne conserver que les acquis porteurs d'avenir**.

Dans l'histoire de la défense européenne, beaucoup de principes, d'expériences, de résultats concrets ont été accumulés depuis vingt ans. Certains n'avaient d'autres buts que de maintenir un semblant de consensus politique, sans réelle utilité opérationnelle : ainsi des accords de « Berlin plus »<sup>14</sup> (utilisés deux fois en 20 ans en Bosnie),

---

<sup>13</sup> EUMM (*EU Monitoring mission*). Plus de deux cents observateurs civils ont été envoyés par les États membres de l'UE pour contribuer à stabiliser la situation sur le terrain à la suite du conflit survenu en août 2008. Ils surveillent le respect, par l'ensemble des parties, de l'accord en six points conclu le 12 août 2008, grâce à la médiation de l'UE, et signé par la Géorgie et la Russie, ainsi que de l'accord relatif aux mesures d'exécution conclu le 8 septembre 2008. Source / EEAS.europa.eu.

<sup>14</sup> Accords de partenariat entre l'UE et l'OTAN, signés en 2003, qui permettent à l'UE, dans le cadre des opérations de la PSDC, d'utiliser des moyens et des capacités collectives de l'OTAN, notamment en ce qui concerne les dispositions de commandement et l'aide à la planification opérationnelle. Le D-Saceur, député commandant en chef de l'Otan, étant par tradition un général européen, c'est ce commandement que l'UE peut utiliser si besoin. Les accords Berlin plus seront utilisés en Macédoine en 2002, et en Bosnie-Herzégovine, en 2004, où l'opération de l'UE a remplacé celle de l'Otan. En Bosnie, l'opération Eufor-Althea est toujours en cours, après plus de 20 ans.

des battlegroups (jamais utilisés<sup>15</sup>), des headlines goals de 2001<sup>16</sup> (révolutionnaires à l'époque mais jamais remplis), du Comité militaire de l'UE (que fait-il ?). D'autres acquis, comme la création des coopérations structurées permanentes (PESCO)<sup>17</sup>, ont abouti à des échafaudages politiques et industriels complexes, voire alambiqués, sans doute utiles et même porteurs de réalisations capacitaires concrètes, mais en aucun cas capables de faire la moindre différence qualitative en terme de défense. C'est souvent pour ne pas heurter le primat de l'Otan, et donc pour être les moins ambitieuses possible, que ces initiatives ont été adoptées. Quant à la relation entre l'UE et l'Otan, elle est figée depuis 20 ans dans des tabous et des mantras que nul n'a jamais osé questionner. Par exemple : le blocage de la relation UE/Otan à cause de la guerre entre Chypre et la Turquie est-il indéfiniment acceptable ? La non duplication des instruments de l'OTAN par l'UE est-elle une règle qui doit rester figée dans le souvenir de Madeleine Albright ?<sup>18</sup> L'UE peut-elle se féliciter de la création d'une « capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) », faute d'avoir le droit à un véritable État-major européen, dont l'Otan et Washington ne veulent pas entendre parler. La répartition des grands commandements de l'OTAN est-elle immuable ? La notion de non-discrimination a-t-elle un sens entre concurrents industriels, au point de devoir associer les industries américaines aux financements normalement réservés à l'UE ? Bref, le contexte stratégique ne cesse de changer autour de l'UE, mais les règles qui régissaient la défense européenne depuis 1999<sup>19</sup> restent immuables. Or ce conservatisme constitue désormais une entrave.

La guerre en Ukraine et le retour de Donald Trump devraient être l'occasion de faire le tri des consensus européens indispensables et nécessaires. Il n'y en a guère plus de cinq, tout le reste étant révisable.

- Le primat des souverainetés nationales dans toute décision sur la défense, et donc le maintien d'un droit de veto des États membres. Le débat peut se poser sur le passage à la majorité qualifiée pour certains aspects de politique extérieure, mais en aucun cas sur la définition des stratégies majeures, à l'égard de la Russie notamment, et encore moins sur la définition d'un livre blanc de la défense.
- Le caractère indispensable de l'Otan dans la défense de l'Europe. Avec deux corollaires : toute suspicion à l'égard de la France et d'on ne sait quel agenda caché de Paris contre l'Otan devrait définitivement appartenir à l'Histoire. Toute idée selon laquelle l'Amérique ne profite pas de l'Otan, dont seuls les « parasites » européens seraient bénéficiaires, doit être sérieusement combattue (cf. infra).
- Le nécessaire rôle de la Commission en matière d'industrie de défense, à condition que les règles traditionnelles du marché unique soient adaptées à la spécificité

---

<sup>15</sup> Les groupements tactiques de l'UE (*battlegroups*) sont des unités militaires multinationales, composées de 1 500 hommes, qui font partie intégrante de la capacité de réaction militaire rapide de l'Union européenne. Ils sont opérationnels depuis 2007.

<sup>16</sup> Le Conseil européen d'Helsinki, en 2001, décide de doter la Politique européenne de sécurité et de défense, alors juste naissante, de capacités opérationnelles concrètes. L'*headline Goal* (objectif européen global) définit l'ambition capacitaire de l'époque.

<sup>17</sup> Les Coopérations structurées permanentes (PESCO) sont une innovation du Traité de Lisbonne (article 42-6). Elles permettent à certains États qui le souhaitent d'amorcer des coopérations concrètes dans le domaine de la défense, sans passer par la règle de l'unanimité. Plus de 50 projets capacitaires ont été validés depuis 2007.

<sup>18</sup> La Secrétaire d'État américaine a défini, en 1998, les trois conditions que mettait l'OTAN à une coopération avec la défense européenne. On les appelle « les trois D », qui correspondent en réalité à trois interdits : pas de découplage européen (donc pas d'autonomie stratégique), pas de duplication des moyens de l'Otan (donc pas d'État-major européen), pas de discrimination envers les Européens de l'Otan non membres de l'UE (donc pas de groupe UE dans l'Otan).

<sup>19</sup> C'est le Conseil européen de Cologne, le 4 juin 1999, qui lance officiellement la Politique européenne de sécurité et de défense de l'UE.

du secteur : abandon de la règle de concurrence libre et non faussée, au profit de la création de champions nationaux-européens notamment. Définition d'une règle de préférence européenne réaliste car compatible avec les nécessités de l'Alliance atlantique (cf. infra).

- Le maintien d'une expérience de terrain collective, dans des opérations extérieures de la PSDC, civiles et/ou militaires, méthode la plus efficace pour conforter une culture stratégique commune.
- Le maintien des bases juridiques internationales de la défense : légitime défense individuelle et collective, d'une part (article 51 de la Charte des Nations Unies) ; mandat spécifique des Nations Unies pour une intervention militaire extérieure, d'autre part (chapitre 6 ou 7 de la charte Onusienne).

**En revanche, l'Histoire de la PESD peut aussi être bonne conseillère pour le futur, car elle témoignait parfois d'une ambition bien supérieure à celle d'aujourd'hui.** Rappelons d'abord que, dans la déclaration franco-britannique de Saint-Malo en 1998, les deux pays pourtant les plus opposés sur la légitimité de l'UE comme acteur militaire, avaient souscrit à une ambition commune forte : « L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales »... « Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile etc.<sup>20</sup> ». On ne peut s'empêcher ensuite de constater à quel point le niveau des objectifs militaires fixés par le headline goal de 2001 était très élevé : il s'agissait de doter l'Union européenne, d'ici 2003, d'une Force européenne de réaction rapide, de 60 000 hommes, avec ses composantes aériennes (une centaine d'avions) et maritimes (80 navires) ; cette force devait pouvoir être déployée sur un théâtre d'opérations en moins de 60 jours et elle devait être capable d'y durer un an<sup>21</sup>. En comparaison, la « boussole stratégique » approuvée par le Conseil le 21 mars 2022, apparaît très frileuse en termes d'ambitions capacitaires. Lorsqu'une crise survient, « avec des partenaires si possible et seule si nécessaire, l'UE mettra sur pied, en réaction à différents types de crises, une capacité de déploiement rapide de l'UE conséquente, pouvant compter jusqu'à 5 000 militaires. On est donc passé de 60 000 hommes à 5 000 en 20 ans... Nul doute que le contexte stratégique de 2025 est totalement différent de celui de 2001 : c'est la défense de l'UE qui est en jeu désormais, et non plus seulement sa capacité de projection hors zone. Mais en termes d'ambitions globales, il est certain que l'Union a su mieux faire.

#### I 4. LA DÉFENSE EST-ELLE POSSIBLE SANS CROISSANCE ?

Cette question est majeure. L'Union européenne va en effet être confrontée, durant la prochaine mandature, à des urgences de financement dont la priorité sera difficile à établir : la défense, l'élargissement, le soutien et la reconstruction de l'Ukraine, la transformation numérique, la transition verte etc. Dans son rapport sur la compétitivité de l'Union, Mario Draghi évalue à 800 milliards d'euros par an (5% du PIB européen) les sommes nécessaires en matière d'investissements dans les industries et technologies d'avenir. Ce chiffre donne le vertige, quand on sait que la croissance

<sup>20</sup> Déclaration de Saint Malo sur la défense européenne, sommet franco-britannique, 3 et 4 décembre 1998

<sup>21</sup> « La défense européenne : un objet de science politique », Bastien Irondelle et Pascal Vennesson, in *Politique européenne*, 4/ 2002.

probable de l'UE ne dépassera pas les 1% l'an, que le budget annuel de l'UE tourne généralement autour de 170 milliards d'euros (2000 Milliards pour la période 2021-2027), que le total des dépenses de défense des 27 atteint 326 milliards d'euros<sup>22</sup>, que le consensus est inexistant sur la modification des règles budgétaires, sur la possibilité d'accroître les déficits publics, ou sur le lancement d'un nouvel emprunt commun, comme il fut fait pour répondre au Covid19.

Le rapport Draghi<sup>23</sup> aborde la défense comme une source d'innovation possible. Il propose une analyse industrielle du secteur, prônant davantage d'intégration entre les entreprises, de fusions et de coopérations (il existe environ 2000 entreprises en Europe sur la défense, à côté des grands groupes industriels comme Airbusgroup, Dassault, MBDA etc). C'est effectivement nécessaire, mais le diagnostic n'est pas nouveau. Sur les redondances, l'éparpillement des ressources, les duplications inutiles et les concurrences intra-européennes, il a été posé depuis longtemps par la Commission elle-même. Avec un résultat décevant : selon une récente étude de Confrontations Europe, seuls 18 % des achats d'équipements par les armées des États membres sont effectués en coopération alors que l'objectif, dès 2007, était fixé à 35 %.

Le rapport semble également oublier que le marché de l'armement européen est aussi un marché politique, et notamment transatlantique : or la contrainte politique américaine ne joue pas en faveur d'un marché unique de l'armement. Ainsi, depuis le début de la guerre contre l'Ukraine, les armées européennes ont acheté 78 % de leurs nouveaux équipements en dehors de l'Union européenne<sup>24</sup>, les États-Unis représentant à eux seuls 63 % de cette part. D'après l'institut suédois de référence en la matière, le SIPRI, les États-Unis ont fourni à eux seuls 55 % des importations d'armes des États européens en 2019-2023, ce qui représente une augmentation substantielle par rapport aux 35 % de 2014-2018. Pour l'*International Institute for Strategic Studies* basé à Londres, (IISS) la part d'équipements militaires américains dans les armées européennes ne serait en revanche que de 34%. Quelle que soit la façon de compter, il est clair que les Européens achètent et continueront d'acheter tout ce qui peut renforcer l'interopérabilité des équipements au sein de l'Otan, et surtout consolider la défense américaine de l'Europe. C'est ainsi que l'Allemagne ne peut pas acheter autre chose que des F35, car une éventuelle mise en œuvre de la dissuasion américaine élargie ne peut pas se faire à partir d'un Rafale.

La contrainte américaine est également forte s'agissant des investissements futurs en matière de défense. L'OTAN est loin d'être à la traîne dans ce dossier. Lors du sommet de l'Alliance à Madrid en juin 2022, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé une augmentation annuelle de 10 % des ressources allouées à l'organisation jusqu'en 2030. L'année suivante, au sommet de Vilnius, en 2023, les dirigeants des pays de l'OTAN ont pris deux engagements en matière d'investissements de défense : consacrer, dans la durée, au moins 2 % de leur PIB par an à la défense, et allouer au moins 20 % de leurs budgets de défense aux équipements majeurs et aux activités de recherche et développement y afférentes. En décembre 2023, le Conseil de l'Otan, a approuvé les budgets civil et militaire de l'OTAN pour 2024 : ils seront dotés respectivement de 438,1 millions d'euros (+18,2 % par rapport à 2023) et de 2,03 milliards d'euros (+12 % par rapport à 2023).

---

<sup>22</sup> Euractiv, 19 novembre 2024

<sup>23</sup> The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe, 9 septembre 2024

<sup>24</sup> Rapport Letta,

Il existe un troisième budget OTAN, le NSIP<sup>25</sup>, consacré aux « investissements au service de la sécurité ». Il sert à financer de gros investissements (travaux de construction ou mise en place de systèmes de commandement et de contrôle). Pour 2024, le plafond du NSIP est fixé à 1,3 milliard d'euros, ce qui représente une hausse de 30 % par rapport à 2023. De même, les Alliés ont approuvé la mise en place d'un « accélérateur civilo-militaire d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord » (DIANA), censé « renforcer la coopération transatlantique en matière de technologies critiques, promouvoir l'interopérabilité et tirer parti des innovations du domaine civil au travers d'interactions avec le monde universitaire et le secteur privé, notamment les start-up ».

Cette concurrence entre l'Otan et l'Union ne peut être ignorée, à l'heure où, avec Donald Trump, les chantages industriels sur les Européens risquent de redoubler. Il serait raisonnable de calculer un ratio satisfaisant, entre les achats européens et les achats aux États-Unis. Soit un ratio global : 50/50 par exemple pour les sources européennes et/ou américaines de fournitures d'équipements militaires. Soit en distinguant les ratios par catégories d'armements : avions de combat, artillerie, systèmes de défense anti-aérienne etc.

À l'occasion de la guerre en Ukraine, la Commission de son côté avait bien réagi en lançant le programme industriel, EDIP<sup>26</sup>, dont l'objectif est d'élargir les financements européens à tous les équipements de défense (drones, chars, défense antiaérienne...) en passant par des programmes sophistiqués afin de protéger le cyberspace, les infrastructures sous-marines etc. Il s'agit d'assurer un soutien à l'Ukraine tout en développant les capacités européennes. Le budget initial d'EDIP est de 1.5 milliards d'euros, mais Thierry Breton avait annoncé que les besoins réels de l'industrie européenne seraient de 100 milliards d'euros. Le rapport d'Enrico Letta sur le marché unique<sup>27</sup> appelle également à un véritable bond en avant sur les investissements de défense, en soutenant notamment un plus grand rôle de la Banque européenne d'investissement en la matière, ou la création d'Eurobonds fléchés défense. Le départ de Thierry Breton, le refus allemand d'un nouvel emprunt, les maigres perspectives de croissance, laissent la question béante.

## I 5. LA DÉFENSE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION ?

Deux dynamiques se partagent les priorités politiques de l'UE : la défense et l'élargissement. Les deux sont étroitement liées : s'il n'y avait pas eu la guerre en Ukraine, l'élargissement serait resté un objectif lointain et secondaire. Mais l'attaque de la Russie a changé les perspectives : désormais, ce sont 9<sup>28</sup> pays qui sont susceptibles de rejoindre l'UE, d'ici la fin de la décennie. Pour certains, l'entrée dans l'Union est une priorité stratégique, dans la mesure où ils le perçoivent comme un ancrage occidental susceptible de les protéger de toute future agression russe. L'Ukraine, mais aussi la Moldavie sont dans ce cas de figure. Pour d'autres, l'intégration dans l'UE a essentiellement des motifs économiques, même si les considérations politiques jouent également un rôle.

La difficulté pour les 27 membres de l'UE se décline à plusieurs niveaux. D'une part, quelle vision de l'ordre européen et mondial partage-t-on ? Si l'on accepte

<sup>25</sup> *Nato Security Investment Program*

<sup>26</sup> *European Defense Industry Program*. Pour les nouvelles initiatives de la Commission européenne sur l'industrie de défense, voir l'infographie de Bertrand de Cordoue sur le site de l'Institut Jacques Delors.

<sup>27</sup> Enrico Letta, « *Much more than a market, speed, security, solidarity* », Avril 2024

<sup>28</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Moldavie, Monténégro, Serbie, Turquie, Ukraine.

qu'un conflit global est inévitable entre les démocraties et l'axe russe autoritaire, alors toute la CPE devrait être impliquée dans une politique commune de défense. Si l'on refuse de voir dans cette bipolarité l'avenir de la planète, et du continent européen pour commencer, on s'attachera d'abord à consolider la défense de l'UE, avant d'établir si besoin des partenariats avec les autres pays européens, candidats compris. D'autre part, quelles doivent être les priorités en termes de financement, l'élargissement ou la défense, sachant de toutes façons que les ressources disponibles sont maigres ?

Autrement dit, comment renforcer l'intégration des 27 en matière de défense – notamment sur le plan industriel – sans simultanément l'affaiblir pour ménager une future place aux candidats à l'UE. Si les négociations d'adhésion se font sur la base d'adhésions graduelles aux différentes politiques de l'UE, il conviendra de réfléchir à la place de la PSDC dans ce continuum : un domaine parmi d'autres, ou le dernier, dans la mesure où la défense est de toutes façons une politique séparée du marché unique ?

Une attention particulière doit être donnée à la Serbie, le plus grand pays des Balkans (7 millions d'habitants), et qui possède une industrie de défense sérieuse. La guerre en Ukraine a « boosté » les exportations d'armes et de munitions de ce pays, ainsi que celles de la Bosnie Herzégovine, vers l'Ukraine, avec des bénéfices considérables. Pour autant, la Serbie maintient son syndrome pro-russe marqué, y compris dans le domaine de l'armement : la Russie et la Chine sont ses fournisseurs essentiels (avions de combat Mig 29, missiles anti-drones et missiles anti-aériens pour la Russie, drones et missiles pour la Chine) la France arrivant en troisième position.

Plus fondamentalement, la Serbie fait preuve d'une amitié pro-russe contraire à la politique de l'UE. C'est le seul pays des Balkans qui refuse de s'aligner sur les sanctions décrétées par l'UE, tout en maintenant une demande d'adhésion<sup>29</sup>. Il est pour le moins étrange que l'UE ne tienne pas compte de cette ambivalence et continue d'associer la Serbie à ses promesses d'élargissement. Les réserves mises sur la Serbie, dans les conclusions du Conseil de décembre 2024, permettent de lire en filigrane que rien ne va avec ce pays : « Le Conseil rappelle qu'il espère vivement que la Serbie intensifie ses efforts pour s'aligner pleinement sur les positions de l'UE relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et sur les mesures restrictives, et ce en toute priorité. Le Conseil invite également les autorités serbes à s'abstenir de toute action et de toute déclaration qui irait à l'encontre des positions de l'UE en matière de politique étrangère et sur d'autres questions stratégiques.<sup>30</sup> ». Pourra-t-on envisager une politique de défense commune avec un tel pays ami de la Russie ?

Enfin, comment concilier l'adhésion à l'Union et la relation avec l'Otan ? Trois pays des Balkans sont d'ores et déjà membres de l'Otan : l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord. La Turquie l'est également, mais son adhésion à l'Union ne se joue ni sur le même calendrier ni sur le même processus que pour les autres candidats. Trois pays sont imbriqués dans des restes de conflits armés susceptibles de se rouvrir : la Serbie, le Kosovo, la Bosnie Herzégovine. Les autres pays sont aujourd'hui dans un vide stratégique, notamment l'Ukraine et la Moldavie. A priori, trois stratégies sont possibles à l'égard des pays candidats : la première plaide pour leur entrée simultanée dans l'Otan, comme ce fut le cas pour les pays qui sont entrés dans l'UE

<sup>29</sup> La Serbie a présenté une demande d'adhésion en 2009, elle a été acceptée comme candidate en 2012, les négociations sont ouvertes depuis 2013

<sup>30</sup> Conclusions du Conseil sur l'élargissement, paragraphe 39, 17 décembre 2024.



en 2004 (à l'exception de Chypre et Malte) : mais la décision des États-Unis est la seule qui comptera à cet égard.

La seconde stratégie se limite à leur adhésion à l'UE, qui implique l'adhésion à l'article 42 du Traité. La question se pose alors du sens et de la mise en œuvre de cet article pour leur défense. Cette question pourrait rester confortablement théorique. Mais le cas de l'Ukraine oblige les Européens à réfléchir à ce qu'ils détestent le plus : la sortie de l'ambiguïté. La question est simple en effet : un pays qui adhère à l'UE sans être membre de l'Otan doit-il être défendu par l'UE ? La réponse devrait être logiquement positive. Politiquement, le sera-t-elle ?

## I 6. DÉFENSE ET MONTÉE DU SOUVERAINISME : EST-CE COHÉRENT ?

Un étrange chassé-croisé perturbe l'avenir de la défense européenne : les menaces extérieures créent une réelle dynamique en faveur de davantage de défense commune et de solidarité collective ; les évolutions politiques intérieures, chez de nombreux États-membres ainsi qu'au Parlement européen, dynamisent à l'inverse les égoïsmes nationaux et les réflexes souverainistes : plus les partis populistes et d'extrême droite gagnent en popularité, plus la solidarité intra-européenne se fissure. Le chacun pour soi, dans une Union qu'ils perçoivent comme illégitime dans ses prétentions de gouvernance collective, n'est pas un terreau favorable pour la défense commune : défendre quoi ? La démocratie représentative qu'il combattent ? Les institutions européennes qu'ils détestent ? Les pays des marges lointaines qui servent de tampon ? Et pourquoi se défendre contre une Russie que nombre de partis d'extrême droite refusent de condamner purement et simplement ? A l'exception de Giorgia Meloni, beaucoup de membres de l'ECR et l'ensemble des Patriotes, sont réticents en effet à soutenir indéfiniment l'Ukraine et condamner définitivement la Russie.

Inversement, dans les pays européens attachés à la démocratie représentative, aux valeurs de l'état de droit, au droit international, le sentiment de solidarité qui fonde toute politique de défense commune peut également s'estomper : a-t-on envie de mourir pour un pays dirigé par Victor Orban ? Devrait-on se sacrifier pour défendre un pays dirigé par une extrême droite radicale ?

Autrement dit, si l'on considère que la défense est autre chose qu'une politique commune habituelle – telle la fabrication en commun de chaussures ou de voitures électriques – on ne saurait découpler les questions de défense et les questions de politique intérieure. Si l'extrême droite devenait majoritaire dans toute l'Union, faudrait-il défendre une Europe d'extrême droite ? Personnellement, j'y regarderais à deux fois.

## I 7. QUID DE L'AVENIR DES OPEX ?

La politique européenne de défense commune a commencé à être opérationnelle en 2003, avec le lancement de plusieurs missions de gestion de crises en République Démocratique du Congo (RDC) et en Géorgie notamment. Depuis près de 20 ans, une quarantaine d'opérations extérieures, civiles, militaires, civilo-militaires, ont été lancées sous la direction stratégique et le contrôle politique de l'Union européenne. En avril 2024, 25 opérations étaient en cours<sup>31</sup>, dont 14 missions civiles<sup>32</sup> et 11 mili-

31 « La PSDC », *Toute l'Europe*, 4 avril 2024

32 En RCA, au Mali, au Niger en Somalie, au Kosovo, en Géorgie, en Ukraine, en Arménie, Moldavie, dans les Territoires palestiniens, en Irak (plusieurs missions peuvent avoir lieu dans un même pays)

taires<sup>33</sup>. Ce bilan quantitatif est remarquable, venant d'une organisation qui n'avait jamais imaginé pendant 50 ans qu'un officier général pourrait avoir droit de cité dans les couloirs bruxellois.

Sur le plan des résultats en revanche, le bilan est moins spectaculaire. Sans être des échecs, ces opérations extérieures n'ont pas réussi à faire la différence dans les crises où elles se déployaient : en RDC, au Darfour, au Kosovo, en Bosnie, au Mali, au Niger, à Rafah, les opérations de la PSDC n'ont pas apporté de solution aux conflits qui ravageaient ces pays, même si elles ont indéniablement permis de soulager la souffrance et les angoisses des habitants. Toutefois, depuis le début de la guerre en Ukraine, cette dimension extérieure de la PSDC souffre d'une sérieuse marginalisation : la crainte d'une menace russe, l'urgence d'une mobilisation collective pour soutenir financièrement et militairement Kiev, autant d'évolutions qui ont relégué la gestion des crises extérieures à un rang très secondaire. Les récentes décisions en matière d'opérations militaires de la PSDC ont concerné uniquement l'Ukraine : le 17 octobre 2022, l'UE a lancé la mission d'assistance à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), mission de formation des forces ukrainiennes sur le territoire des pays de l'UE. L'objectif est de former 75 000 soldats à la fin de 2024. Quant à la mission civile (EUAM Ukraine), pour la formation des services de sécurité civile, elle a été prolongée jusqu'en 2027.

Pour autant, faut-il fermer les yeux sur la dégradation de la sécurité régionale, au Sud de l'Europe, ou dans le Caucase ? La priorité ukrainienne doit-elle anéantir les 20 ans d'expérience et d'organisation acquis dans le cadre des opérations extérieures ? En Arménie si besoin, en Géorgie, en Palestine, en Afrique, les Européens renoncent-ils à jouer un rôle de stabilisateur des conflits ? **Il serait paradoxal en effet que la multiplication des menaces autour de l'UE se traduise par un rétrécissement de la disponibilité stratégique de l'UE.** L'audition de la nouvelle HR/VP devant le Parlement européen le 4 novembre 2024 était uniquement centrée sur l'Ukraine et le rôle de l'Otan. Or la révolution syrienne, effective avec le renversement de Bachar el Assad le 8 décembre 2024, montre, s'il en était besoin, que la sécurité de l'Europe se joue aussi sur un théâtre plus large que le seul continent européen.

## I 8. QUELS PAYS MOTEURS POUR LA DÉFENSE ?

La guerre en Ukraine n'a pas seulement modifié le contexte stratégique autour de l'UE. Elle s'accompagne aussi d'une redistribution des rôles au sein de l'Union, que des événements de politique intérieure viennent également conforter. Le couple franco-allemand, la Pologne, la place du Royaume-Uni, tels sont les nouveaux enjeux politiques auxquels une défense européenne sérieuse devra répondre à brève échéance.

Le couple franco-allemand est au point mort, pour dire le moins. Chacun des deux pays traverse depuis 2024 une crise politique intérieure spécifique : leur influence au sein de l'UE en pâtit, du moins aussi longtemps qu'un gouvernement stable ne sera pas formé à Berlin comme à Paris. Toutefois, la crise du moteur franco-allemand a des racines plus anciennes. Les divergences de vues n'ont cessé de s'accroître entre les deux pays depuis le début de la guerre en Ukraine. Paris se dit favorable à l'entrée de l'Ukraine dans l'Otan, l'Allemagne y est hostile. La France a proposé d'envoyer des troupes au sol, le chancelier allemand s'y est nettement opposé. Berlin

<sup>33</sup> Libye et péninsule arabe pour les opérations navales, Pays du Golfe de Guinée, Mozambique, Niger, République centrafricaine, Mali, Somalie, Ukraine, Bosnie-Herzégovine. Depuis juillet 2024, à la suite des événements au Mali et au Niger, l'UE a mis fin à toutes ses opérations dans ces deux pays.

a lancé l'initiative d'une défense anti-missile à laquelle participent déjà une vingtaine de pays, sur la base de technologies américaines et israéliennes. Paris défend au contraire l'idée d'un bouclier anti-missile européen. Sur le plan financier, l'Allemagne s'oppose à tout relâchement dans les conditions du pacte de stabilité de la zone euro, et refuse l'appel à des prêts collectifs pour financer l'effort de défense européen, sur le modèle de ce qui fut fait pour le covid. Nul ne sait comment le prochain gouvernement allemand, où la CDU sera sans doute majoritaire, évoluera sur toutes ces questions. Mais le temps ne semble pas venu pour la résurrection d'un leadership franco-allemand solide d'ici la fin de 2025. La force du couple franco-allemand tenait à la complémentarité des deux acteurs : l'Allemagne championne sur le plan économique, la France sur le plan géopolitique. Mais l'Allemagne est en crise industrielle sévère, et la France subit de nombreux revers diplomatiques, à l'Est comme au Sud. Or c'est précisément en cette année que se jouera le sort de l'Ukraine, diplomatiquement ou militairement.

La Pologne a beaucoup d'arguments pour devenir un moteur, avec les pays du Nord, de la défense européenne : un soutien massif à l'Ukraine, une augmentation considérable du budget de défense pouvant aller jusqu'à 5% du PIB, un chef d'État européen convaincu qui possède en outre, comme ex-président du Conseil européen, une expérience fine des rouages européens, une orientation démocratique que l'on espère solide. En présidence de l'Union pendant le premier semestre 2025, nul doute que Donald Tusk cherchera à marquer cette période d'initiatives fortes. Toutefois, le poids de la Pologne ne paraît pas suffisant pour endosser seule le leadership politique au sein de l'UE : le pays n'est pas membre de la zone euro, son PIB est de 700 milliards d'euros contre 6000 milliards pour le couple franco-allemand, elle achète plus de 60% de ses armements aux États-Unis. Avec les pays baltes, la Suède et la Finlande, la Pologne pèse d'un poids majeur dans ce groupe « nordique », mais leur influence se limite à la gestion de la question russe. En revanche, associée avec la France et l'Allemagne dans un nouveau triangle stratégique, lui-même élargi aux deux autres poids lourds de l'UE que sont l'Italie et l'Espagne, la Pologne devient un rouage indispensable du nouveau moteur stratégique de l'UE : le groupe des 5. Pour contrer la menace russe, tout autant que pour gérer les effets en retour des crises du Moyen orient, ce sont en effet ces 5 pays qui ont la taille, le poids, la légitimité nécessaires. Ils devraient avoir la possibilité de se réunir en « Quint-UE <sup>34</sup> », de façon informelle, sans être immédiatement accusés de discrimination ou d'injure à l'égard des autres pays de l'UE.

Qu'en est-il du Royaume Uni ? Le soutien de Londres à l'Ukraine a été remarquable depuis le début du conflit. Le pays a été le premier à apporter une aide militaire à l'Ukraine, il a formé près de 50 000 militaires sur son sol, et engagé 12,8 milliards de livres sterling pour l'Ukraine : 7,8 milliards de livres sterling pour l'aide militaire et 5 milliards de livres sterling pour un soutien non militaire <sup>35</sup>. Il ne refuse pas l'idée d'une adhésion de l'Ukraine à l'Otan et d'une possibilité d'envoi de troupes au sol, à l'unisson de Paris. Si la défense européenne devait s'incarner sous la forme d'un pilier européen de l'Otan, le Royaume Uni n'y verrait que des avantages. Se voulant leader de la défense du Nord Est de l'Otan, il sert de pays-cadre au groupement tactique multinational en Estonie et dirige la Force expéditionnaire conjointe (JEF) créée au sommet de l'Otan en septembre 2014. Cet engagement solide en faveur de l'Ukraine est sans aucun doute la carte la plus importante du Royaume Uni sur le plan stratégique. Il lui permet de revenir sur le devant de la scène européenne, en dépit du Brexit, et joue un rôle important dans le retour en grâce de Londres auprès des leaders européens. Le président du Conseil, Olivier Costa, a d'ailleurs invité le

34 Il existe de tels groupes informels au sein de l'Otan : quad, quint, P3, etc. Voir Christelle Calmels, « La France et l'OTAN : un allié influent », Diploweb.com, décembre 2020

35 UK support to Ukraine : factsheet. <https://www.gov.uk/government/publications>

Premier Ministre britannique à participer au sommet informel des chefs d'État et de gouvernement prévu en février 2025, sur les sujets de géopolitique. Pour autant, Londres ne peut pas devenir le leader de la défense européenne, tout simplement parce que le Royaume Uni ne peut participer à aucune décision de l'UE en la matière. Il peut être associé à tous les formats européens, par exemple au format Quint plus 1, mais ne pourrait prétendre au commandement des forces armées européennes, même dans le cadre du pilier européen de l'Otan, puisqu'il ne ferait pas partie du pilier UE de l'Otan. Tel est depuis longtemps le paradoxe britannique : les Anglais sont des alliés incontournables en matière de défense, mais des opposants également redoutables à la défense européenne de l'UE.

## I 9. QUEL RÔLE POUR LA DISSUASION NUCLÉAIRE ?

Cette question est dans toutes les têtes mais dans aucune des réalités prochaines de la défense européenne. Les Européens ne veulent pas officiellement y réfléchir, de peur d'affaiblir la dissuasion élargie américaine dans le cadre de l'Otan. Les Français ont fait des ouvertures depuis longtemps, en 1992 dans la bouche du président François Mitterrand<sup>36</sup>, ou en 2020 dans les propos du président Emmanuel Macron<sup>37</sup>. Mais la réflexion sur une dissuasion « élargie », « étendue », « partagée », « concertée » n'est pas pour autant très avancée en interne : le débat français oscille entre le secret défense absolu et le conservatisme nucléaire doctrinal, à chaque déclaration présidentielle sur le sujet<sup>38</sup>. Quant aux Britanniques, ils sont à la fois indépendants pour la défense de leurs intérêts vitaux mais sous contrôle américain sans le cadre de l'Otan pour le reste des scénarios.

Certes, la guerre en Ukraine et les gesticulations rhétoriques de Vladimir Poutine ont fait évoluer le débat dans deux dimensions. Une plus grande acceptation du rôle de la dissuasion nucléaire d'une part : c'est ainsi que la Suède, traditionnellement très hostile au nucléaire militaire, a décidé de rentrer sous le parapluie américain de l'Otan. Une certaine levée des tabous d'autre part : du côté russe avec une propension au déclaratoire nucléaire inouï depuis des décennies ; mais aussi en Allemagne, avec plusieurs déclarations de dirigeants politiques (Manfred Werner, Sigmar Gabriel notamment), d'experts des think tanks, de députés et d'industriels, sur l'option d'une capacité nucléaire européenne<sup>39</sup>. Toutefois, ces évolutions restent à la fois remarquables mais marginales. L'une des difficultés majeures consiste dans le fait que la décision nucléaire ne se partage pas, comme le montre depuis le départ le fonctionnement de la dissuasion américaine élargie dans le cadre de l'OTAN. L'autre difficulté également cruciale consiste à fonder la dissuasion élargie sur un équilibre extrêmement difficile à maintenir. Il faut en effet remplir trois exigences

36 Sur ce sujet, voir Bruno Tertrais, La dissuasion partagée, *Revue de la défense nationale*, 4/2019

37 « Par ailleurs, nos forces nucléaires jouent un rôle dissuasif propre, notamment en Europe. Elles renforcent la sécurité de l'Europe par leur existence même et à cet égard ont une dimension authentiquement européenne.

Sur ce point, notre indépendance de décision est pleinement compatible avec une solidarité inébranlable à l'égard de nos partenaires européens. Notre engagement pour leur sécurité et leur défense est l'expression naturelle de notre solidarité toujours plus étroite. Soyons clairs : les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne. Dans cet esprit, je souhaite que se développe un dialogue stratégique avec nos partenaires européens qui y sont prêts sur le rôle de la dissuasion nucléaire française dans notre sécurité collective. » Discours du président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27<sup>e</sup> promotion de l'École de guerre, 7 février 2020

38 A propos notamment de cette déclaration du président lors du Discours sur l'Europe, le 25 avril 2024, à la Sorbonne. « La dissuasion nucléaire est en effet au cœur de la stratégie de défense française. Elle est donc par essence un élément incontournable de la défense du continent européen ».

39 Matheo Schwartz, « Donald Trump relance le débat sur la « dissuasion européenne ». FRS, Observatoire de la dissuasion, Bulletin n° 118, mars 2024

en même temps : dissuader l'ennemi, rassurer les alliés, s'assurer du soutien de l'opinion publique. La crédibilité d'une dissuasion élargie se mesure donc en termes technologiques (quelles capacités ?), stratégique (quelle doctrine ?), politique (quel consensus ?). Rien ne permet de penser que les dissuasions de la France et de la Grande Bretagne se préparent aujourd'hui à relever ces défis.

## I 10. LA DÉFENSE COMME PROJET POLITIQUE EST-ELLE DEVENUE OBSOLÈTE ?

Pendant des décennies, la promotion d'une défense européenne dans le cadre de l'UE ne recueillait aucun consensus pour au moins deux raisons : sa justification comme réponse aux menaces extérieures apparaissait étrange, dans la mesure où l'Otan prenait soin de la menace soviétique ; sa justification comme projet politique d'une Europe autonome sur la scène internationale apparaissait suspecte, car nul ne voulait penser une Europe sans l'Amérique. Le Royaume Uni s'opposait catégoriquement aux deux versions – pragmatique et politique - d'un projet que la France à l'inverse défendait avec autant d'opiniâtreté que d'échec.

Ce débat sur la défense comme vecteur d'une Europe politique a disparu avec la guerre en Ukraine, tant la vision pragmatique, utilitariste même de la défense, semble désormais prioritaire : face à la menace russe, comment se défendre, telle est désormais la question majeure, et cela paraît parfaitement justifié. Toutefois, à trop consacrer cette version utilitariste de la défense, ne risque-t-on pas d'en faire une politique purement conjoncturelle, et donc réversible ? Supposons en effet une année 2025 riche en surprises positives : un cessez-le feu est signé entre l'Ukraine et la Russie, un accord de sécurité global est également signé entre les USA, la Russie et l'UE, Vladimir Poutine renonce à ses prétentions territoriales, les États-Unis de Donald Trump reviennent à leur apolitique traditionnelle à l'égard de l'Otan, etc... Faudra-t-il abandonner la politique de défense comme une politique désormais inutile ? Certains trouveront logique cette conclusion, d'autres y verront une occasion bénie pour consacrer les priorités des budgets et des politiques européennes à d'autres urgences, le climat, la croissance etc. Or la fin de la guerre en Ukraine et le retour en grâce de l'Otan ne signeraient pas le retour à un contexte international pacifié et prévisible : le Moyen-Orient s'embrase, la Chine reste aux aguets, l'Afrique se délite au bénéfice de Moscou et de Pékin, sans parler de l'équation difficile dans le Caucase et en Asie centrale. Ne serait-ce que par conviction utilitariste, les efforts européens en matière de défense auront mille raisons d'être poursuivis et renforcés.

Mais la conception politique de la défense ne manque pas non plus d'arguments. Nous sommes en effet entrés dans une remise en cause brutale des trois grands équilibres régionaux qui ont assuré la paix relative du XX<sup>e</sup> siècle : l'équilibre européen (avec le révisionnisme russe et turc), l'équilibre moyen oriental (avec le nouveau triangle conflictuel Israël, Turquie, Iran), l'équilibre asiatique avec les incertitudes croissantes sur la sécurité de Taïwan. Au même moment, les piliers de notre équilibre occidental (le libéralisme, la démocratie, le multilatéralisme) sont remis en cause par leurs trois rivaux (le protectionnisme, l'autoritarisme, le nationalisme) : dans cette transition globale et mondiale, si l'Union européenne ne devient pas un acteur majeur du jeu international, y compris sur le plan géopolitique et militaire, qui défendra les intérêts de l'UE dans le monde ?

## • Conclusion

L'Europe est aujourd'hui menacée comme elle ne l'a jamais été depuis la fin de la guerre froide. Au-delà de la guerre en Ukraine, la plus grande menace réside surtout dans l'incertitude majeure qui régit les politiques des deux puissances déterminantes pour son avenir : les États-Unis et la Russie. Nul ne sait en effet ce que nous réserve Donald Trump, de même que nul ne sait définir exactement l'état des faiblesses et des solidités de la Russie de Vladimir Poutine. C'est cette double confusion qui nécessite que priorité soit donnée, par les États et les institutions européennes, aux questions stratégiques. Mais cette double incertitude exige aussi que les Européens sortent des sentiers battus de la défense européenne. Les recommandations suivantes sont des pierres disponibles pour la reconstruction stratégique de l'Europe.

### I DIX RECOMMANDATIONS

- Révision de la doctrine traditionnelle des « trois D » et élaboration d'un nouveau concept de défense entre l'Otan et l'Union, autour du pilier européen
- Autonomie des conseils de défense, à la suite du Conseil affaires étrangères qui reste politiquement décisionnaire.
- Création d'un High Level Group Défense, auprès du président du Conseil européen, présidée par la HR/VP, en charge de la prospective stratégique à court et moyen terme
- Renforcement de l'État-major militaire européen, avec mission d'analyser les menaces militaires et de proposer une doctrine européenne sur l'usage de la force.
- Renforcement du renseignement et des capacités de surveillance satellitaire de la Russie.
- Définition d'un ratio incompressible d'achats d'armements européens (par rapport aux achats extérieurs) pour renforcer la BITD européenne. Durcissement des conditions d'accès aux financements européens de défense pour les filiales d'entreprises étrangères.
- Elaboration d'une politique de défense collective de l'UE, sur la base d'un rapport sur les scénarios, les conditions et les moyens de la mise en œuvre opérationnelle de l'article 42-7
- Sur l'Ukraine : élaboration d'un plan européen de règlement du conflit, avec exigence d'être à la table des négociations, dans la mesure où l'Ukraine est un futur état membre de l'UE.
- Possibilité de réunions informelles des 5 pays leaders en matière de défense : création d'un « Quint UE »
- Priorité donnée à la défense sur l'élargissement.

Directeur de la publication : Sylvie Matelly • 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 • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

#### Notre Europe - Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2025.