

Un Livre Blanc sur le futur de la Défense Européenne : pour quoi faire?

13/02/2025

Bertrand de Cordoue,
Conseiller défense/
armement à l'Institut
Jacques Delors



© Getty Images on Unsplash

Lorsqu'ils ont pris leurs fonctions, les Commissaires européens Kaja Kallas (Vice-présidente et Haute Représentante) et Andrius Kubilius (en charge de la défense et de l'espace), ont reçu de la Présidente Von der Leyen une lettre de mission leur demandant de travailler ensemble à la rédaction d'un Livre Blanc sur l'avenir de la défense européenne.

La publication de ce document est prévu pour la mi-mars. Sa préparation mobilise les services compétents de la Commission, suscite des contributions de tous les acteurs impliqués (administrations nationales, parlementaires, industriels, think tanks,...), alimente des colloques, et crée en définitive beaucoup d'attentes. Le Président du Conseil Européen, Antonia Costa, l'a lui-même souligné le 3 février à l'issue de la réunion informelle des chefs d'État et de Gouvernement consacrée à la défense (« *Now the time has come to make choices and to take decisions!* »).

Il est dans ces conditions légitime de s'interroger sur ce que pourrait – et devrait – apporter un tel Livre Blanc européen. Tentons l'exercice pour ce qui concerne **le volet des investissements de défense**, c'est à dire celui qui à la fois est le plus haut dans

l'agenda¹ et pourrait le plus aisément faire l'objet d'initiatives concrètes de la Commission.

Rappelons d'abord ce qui a précédé cet exercice depuis février 2022² :

- En mars 2022 : adoption d'une *Boussole stratégique pour la sécurité et la défense*. Ce document assez exhaustif produit sous la houlette des prédécesseurs de Kaja Kallas et Andrius Kubilius, a été négocié avec les États membres. Publié sous présidence française, il ne doit son contenu relativement ambitieux qu'à l'urgence créée par l'attaque russe en Ukraine. Dans une partie intitulée « Invest », on retrouve l'objectif partagé d'augmentation des budgets de défense, ainsi qu'une liste, assez large, de domaines capacitaires prioritaires et de technologies militaires critiques, le tout assorti d'orientations pour de futures propositions de la Commission et de clauses de rendez-vous.
- En mars 2023, répondant à une injonction de cette *Boussole stratégique*, la Commission publie une *Stratégie Européenne pour l'industrie de défense* (EDIS). Ce document sert principalement d'exposé des motifs pour sa proposition adossée de *programme EDIP*. Celui-ci, financé par l'UE à hauteur de 1,5 milliard d'Euros, vise en premier lieu à inciter, par le biais de subventions, les États membres (1) à investir dans leurs industries de production d'armement (ce point ne fait pas débat), (2) à se regrouper pour acheter leurs équipements de défense (cet objectif, non contesté dans son principe, a en revanche déclenché des discussions difficiles autour de la notion de préférence européenne).
- En 2023, sous l'égide de l'Agence Européenne de défense, le document EU *Capability Development Priorities* (CDP), un catalogue de 22 priorités capacitaires couvrant les 5 milieux opérationnels (terre, air, mer, espace et cyber), est adopté par les États membres. Il est suivi en 2024 du rapport CARD (« *Coordinated Annual Review on Defence* ») qui liste 12 domaines dans lesquels la coopération est recommandée.
- En 2023 sont également publiées une stratégie spatiale pour la sécurité et la défense, et une stratégie, assortie d'un plan d'action, pour la sécurité maritime.

Le futur Livre Blanc devra tenir compte de ces différents documents, et **mettre aussi clairement que possible en regard objectifs capacitaires et réponses industrielles**. Mais on voit bien que, si on excepte le programme EDIP (toujours en attente...), aucune de ces stratégies n'emporte de conséquences pratiques s'imposant à la politique d'armement des États Membres, qu'il s'agisse des choix d'investissements ou des allocations industrielles. Leur faible impact met en évidence le **décalage entre les intentions proclamées et leur traduction dans la réalité**, alimentant au passage l'euro-scepticisme, voire l'europhobie, en matière de défense.

Si le Livre Blanc se contente de consolider et actualiser les recommandations de la *Boussole stratégique*, il n'atteindra pas l'objectif attendu (« *choices and decisions*. »), en

1 « *It should identify (...) investments needs to deliver full-spectrum European defence capabilities based on joint investments,...* » (Lettre de mission d'A. Kubilius)

2 Pour plus de recul, on se référera au Policy paper 308 de l'Institut Jacques Delors (« *Défense 25 : sortir des sentiers battus* », N. Gnesotto).

tout cas pour ce qui concerne les investissements. Face à ce risque, quels sont **les défis à relever pour ses rédacteurs ?**

Il y en a au moins quatre:

1. **Faire un Livre Blanc européen** : d'aucuns s'attendent peut-être à voir émerger un Livre Blanc sur le modèle des livres blancs, ou revues de défense, nationaux existants (au demeurant assez disparates dans leurs structures et leurs contenus). Ce serait une erreur qui conduirait soit à une déception, soit à une contestation de l'ambition de la Commission de rivaliser avec des stratégies nationales démocratiquement entérinées.

Un Livre Blanc de l'UE doit être d'une autre nature et **se concentrer d'abord sur ce qui est accessible, politiquement et juridiquement, par le niveau européen**. C'est à dire en priorité **les sujets d'investissement, technologiques et industriels, avec le double objectif d'une défragmentation des marchés de défense et d'intégration progressive des chaînes de valeur**.

Concernant l'analyse géostratégique, on peut considérer que la Boussole stratégique a « fait le job » et que l'actualisation relève de son processus annuel d'évaluation³.

Concernant l'harmonisation des besoins militaires et la planification, inutile de réinventer le CDP et, surtout, les travaux substantiels conduits dans le cadre de l'OTAN avec le NDPP (« NATO Defence Planning Process »).

2. **Avoir le souci du pragmatisme** : pour être utile, ce Livre Blanc ne doit pas en rester, comme les documents qui l'ont précédé, à une description des menaces et des besoins partagés. N'ayant pas à être négocié avec les administrations nationales, il peut **entrer dans l'ingénierie des mécanismes de coopération** et se montrer audacieux à cet égard. C'est un terrain où il peut se démarquer sans entrer en concurrence avec les revues nationales de défense.

Lorsque Mme Von der Leyen parle de construire une véritable « Union européenne de défense », on peut imaginer qu'elle renvoie aussi à cette idée : exploiter les possibilités ouvertes par les Traités pour prendre au niveau de l'UE **des initiatives réglementaires et programmatiques qui obligent les Etats membres à sortir de leur couloir national**. Fond européen de défense, ASAP, EDIRPA, EDIP : ces programmes y contribuent déjà de façon expérimentale⁴. Il faut construire sur cet acquis et mettre sur la table **des outils plus ambitieux financièrement et plus efficaces procéduralement**.

3. **Ajuster les objectifs** : pour avoir un réel impact, le futur Livre Blanc doit cibler ses intentions en matière d'investissements et éviter de se disperser sur un spectre trop large dont l'atteinte serait impossible.

Ne pouvant faire l'impasse sur les priorités capacitaires, il serait préférable qu'il se concentre sur **celles qui figurent dans le dernier rapport CARD**, donc ouvertes à la coopération, et en même temps **identifiées comme des « strategic enablers »**, c'est

³ Voir « 2024 Progress report on the implementation of the strategic compass for security and defence. »

⁴ Voir l'Infographie « L'UE et l'industrie de défense », Institut Jacques Delors.

à dire des moyens partagés par nature (soit qu'ils ne sont pas finançables par un État seul, soit que leur emploi dépasse les frontières) : transport aérien, services spatiaux, défense aérienne, surveillance sous-marine,...

De même, s'agissant des développements technologiques à mettre en priorités, un long catalogue exhaustif satisferait tout le monde, mais n'ajouterait rien. Mieux vaudrait en rester à ceux qui sont en correspondance évidente avec les sujets capacitaires retenus, quitte à faire l'impasse sur d'autres dont les États membres qui en ont les moyens se chargeront.

4. **Éviter le piège du court-termisme** : la guerre en Ukraine est bien sûr le moteur principal du réveil européen en matière de défense. Elle peut conduire, dans les débats qui alimentent le Livre Blanc, à considérer en priorité les besoins de soutien à l'armée ukrainienne et à tirer au premier chef les enseignements du champ de bataille russo-ukrainien. C'est indispensable et utile. Mais l'autonomie industrielle recherchée requiert aussi une vision prospective et un investissement dans les technologies et les armes du futur. L'exercice doit par conséquent trouver et calibrer **le juste équilibre entre les moyens à renforcer pour aider les Ukrainiens et les outils qui doivent, au niveau européen, préparer l'avenir, s'agissant en particulier de la R&D et des grands programmes en coopération.**

Au passage, **le débat devenu quasi-théologique sur la préférence européenne gagnerait à faire la part des choses** : l'achat immédiat et sur étagères d'équipements utiles à l'Ukraine appelle une définition moins rigoureuse de l'éligibilité des matériels concernés que le développement de systèmes destinés à la défense de l'Europe à long terme, où l'autonomie recherchée justifie un traçage plus strict.

L'ambition d'un Livre Blanc européen sur la défense n'est pas nouvelle, et il est heureux de voir ce projet se réaliser. Mais **Mme Kallas et M. Kubilius portent une lourde responsabilité : ne pas décevoir en produisant une énième stratégie** qui, tout en sophistiquant davantage la pertinence des analyses et des recommandations, ne conduirait pas à des choix et des décisions ayant des implications très directes pour les politiques d'armement des États membres et pour les entreprises du secteur. Pour ce faire, **les deux Commissaires disposent, outre leur nationalité balte propice à la détermination, de deux atouts non négligeables** : ils n'ont pas à négocier ex ante avec les États leurs propositions, et ils peuvent s'appuyer sans complexe sur les nombreuses déclarations adoptées par ces derniers pour les mettre face à leurs contradictions.

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 • © 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
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu