

La guerre en Ukraine a-t-elle favorisé la réalisation d'une défense européenne autonome, ou au contraire en a-t-elle éloigné la perspective, au profit d'un repli sur l'OTAN? Telle est la question centrale de ce livre. La première partie fait le tour de cette problématique, avec d'une part un renforcement spectaculaire des capacités militaires des pays européens, mais d'autre part un renoncement à s'affranchir de l'OTAN. Cela pose aussi la question, traitée dans la deuxième partie, du type de relations avec l'OTAN qui pourrait se dessiner à l'avenir. On reparle beaucoup de «pilier européen de l'OTAN», une formule qui demande à être précisée alors que plane à moyen terme l'incertitude de l'engagement durable des États-Unis en Europe. Il faudra semble-t-il aller vers un accroissement de la capacité militaire commune, liée à une culture stratégique partagée. Le renforcement de la capacité militaire de l'Europe est l'objet de la troisième et dernière partie. Il y a parfois un décalage entre les intentions proclamées et les actions constatées, lorsqu'on voit par exemple beaucoup de pays européens acheter leur matériel dans des pays-tiers. Mais le sursaut semble bien réel toutefois, et on verra à l'avenir quel est le poids des héritages historiques avec deux visions antagonistes: l'atlantiste et l'europeiste. En conclusion, il est rappelé l'importance d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui supposera des réformes d'envergure, et de mieux associer les citoyens.

Inauguré en octobre 2016 dans le cadre du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes* a pour mission d'effectuer des recherches académiques sur des thèmes de pointe liés à la construction européenne. Son Comité directeur est composé des Prof. Nicolas Levrat (Président), Dusan Sidjanski, Pascal Sciarini, René Schwok, et du Secrétaire général de l'Université Dr Didier Raboud. Le Conseil consultatif est composé de: Prof. Micheline Calmy-Rey, Prof. Christine Kaddous, Viviane Reding, Dimitris Avramopoulos, Dr Antoine Firmenich, Dr John Latsis, Prof. Fausto de Quadros, Jean Russotto, Jean-Pierre Roth, Prof. Paul Taylor, Jacques de Watteville, Prof. Charles Wyplosz. Chercheurs affiliés: Dr Frédéric Esposito, Dr Miroslav Jovanović, Dr Georges Kolyvas. Conseiller du Centre: Dr François Saint-Ouen. Le professeur invité en 2022-2023 est Dr Sandro Gozi. Le Centre de compétences remercie ses principaux donateurs, Dr Spiro et Mme Margarita Latsis, Dr Antoine et M. Patrick Firmenich

ISBN 978-2-8399-4081-8

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

UNE DÉFENSE
EUROPÉENNE
AUTONOME
EST-ELLE ENCORE
POSSIBLE ?

GLOBAL STUDIES
INSTITUTE



PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME EST-ELLE ENCORE POSSIBLE ?

Ed.
SANDRO GOZI
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
décembre 2023

**UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME EST-
ELLE ENCORE POSSIBLE ?**

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

Titres déjà parus dans cette collection

1. **Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne (2018)**
Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (ed.)
2. **Europe's Existential Crisis (2018)**
Dusan Sidjanski
3. **L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)**
Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
4. **L'avenir de la Zone euro (2019)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
5. **Suisse-Union européenne, les débats autour de l'accord institutionnel (2019)**
Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen
6. **L'Union européenne et les nationalismes régionaux (2020)**
Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
- 7-8. **Pour une Europe-puissance, souveraine et démocratique (2021)**
Promoting Europe as a sovereign and democratic power (2021)
Sandro Gozi
9. **La finance au service de la transition écologique en Europe (2021)**
Financing the Green Transition in Europe (2021)
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
10. **La Conférence sur l'avenir de l'Europe : et après ? (2022)**
Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
11. **Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur (2022)**
Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen
12. **La ville et les migrations : dynamiques urbaines et enjeux européens (2023)**
Sandro Cattacin, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (ed.)
13. **Vers un Sénat européen des Régions ? (2023)**
François Saint-Ouen

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

14

**UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME
EST-ELLE ENCORE POSSIBLE ?**

Ed.
SANDRO GOZI
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN

Avant-propos

Au long des années, l'Europe s'est peu à peu déshabituée de la guerre... Et pourtant, le monde en est plein ! On en a presque oublié les conflits meurtriers qui ont ponctué la fin de la Yougoslavie. En revanche, la chute du rideau de fer et le démantèlement du bloc soviétique semblaient s'être bien passés. Certes... mais on ne perdait rien pour attendre ! Le conflit russe-ukrainien, qui couvait depuis 2014 et même avant – en fait aux frontières internes de l'Union soviétique –, a spectaculairement éclaté le 20 février 2022, sonnant comme un coup de tonnerre et peut-être comme un réveil. Dans ce contexte, que faire ?

Construite depuis l'échec de la CED en 1954 sur l'intégration par l'économie comme facteur de paix, suivant la vieille idée du XVIII^e siècle, l'Europe communautaire et à sa suite l'Union européenne virent ressurgir le spectre d'une capacité de défense européenne que l'on avait au fil du temps un peu oubliée pour s'en remettre largement à l'Alliance atlantique et à son bras armé : l'OTAN.

Sur quoi a débouché une soudaine prise de conscience de la sous-capacité du continent européen à se défendre ? À s'armer davantage ? Mais avec quelles armes, fabriquées dans quel pays ? À s'en remettre davantage encore à l'OTAN, seule organisation militaire commune dotée d'une certaine consistance ? Ou à se donner les moyens d'une certaine indépendance dans ce domaine redevenu crucial, en s'attachant à construire une capacité de décision autonome ?

Au Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève, toutes ces questions nous taraudaient en janvier 2023. Nous eûmes ainsi l'idée d'un colloque sur le thème de la défense européenne à la croisée des chemins, et nous mobilisâmes en renfort la Prof. Nicole Gnesotto de Paris, grande spécialiste de ces questions, avec l'aide de laquelle nous ébauchèrent un programme autour de cette thématique centrale : à l'heure du conflit en Ukraine, « Une défense européenne autonome est-elle encore possible ? ».

Le colloque eut lieu à l'Université de Genève les 6 et 7 juin 2023 grâce à Patricia van Gene-Saillet et Julia Accardo à qui vont tous nos remerciements.

Bénéficiant de la célérité des participants à nous remettre ensuite leurs contributions écrites, les Actes peuvent paraître aujourd'hui, dans ce volume divisé en trois parties.

La première partie traite des conséquences du conflit ukrainien sur l'apparition d'une défense européenne autonome. Après un rappel par le Prof. Dusan Sidjanski de l'épisode avorté de la Communauté européenne de défense il y a 70

ans, le député européen Arnaud Danjean contraste la volonté actuelle de renforcer la capacité militaire de l'Europe (« défense de l'Europe ») avec le peu de souci d'une « défense européenne » autonome à l'égard de l'OTAN. Dr François Saint-Ouen montre, avec l'exemple de la Communauté politique européenne de 2022, l'incapacité présente à bâtir un noyau européen dynamique dans le domaine de la défense ; Dr Joséphine Staron, du *think tank Synopia*, pointe le long chemin qui sépare l'Union d'une véritable autonomie stratégique ; alors que, malgré toutes ces réserves, la Prof. Nicole Gnesotto, se voulant raisonnablement optimiste, conclut cette partie en affirmant quand même croire que, malgré la montée en puissance de l'OTAN, des marges d'affirmation de l'autonomie européenne demeurent, notamment à l'égard de l'Afrique et du Proche-Orient.

La deuxième partie s'interroge sur le rôle de l'OTAN, qui semble-t-il s'est encore accru du fait de la guerre en Ukraine. Dr Alessia Biava, du *Global Studies Institute* de l'Université de Genève, essaie d'en mesurer l'impact sur le développement d'une culture stratégique européenne axée davantage sur la protection des citoyens, alors que l'Ambassadeur grec Alexandros Papaioannou essaie de faire la part du potentiel de coopération ou de concurrence qui pourrait s'instaurer entre l'UE et l'OTAN. Enfin, pour relever le défi de la puissance militaire, le général Jean-Paul Perruche plaide pour qu'en lien avec l'OTAN, l'UE améliore sa capacité opérationnelle grâce à une vraie planification d'anticipation vis-à-vis des menaces possibles.

La troisième et dernière partie étudie le renforcement de la capacité militaire de l'Europe. Sven Arnold, du *German Institute for International and Security Affairs*, doute qu'il y ait un accord profond entre les discours et les actes, puisque beaucoup d'Européens continuent de s'en remettre à l'OTAN et qu'ils achètent leurs armes notamment aux États-Unis, en Israël ou en Corée. Le député européen Bernard Guetta se veut malgré tout optimiste, estimant que peu à peu, face au désengagement américain, « nécessité fera loi » et poussera les Européens vers un effort de défense commune, en lien avec l'OTAN. Pour sa part, Dr Federico Santopinto, de l'*IRIS*, ne voit guère dans un proche avenir l'Union européenne devenir un acteur stratégique majeur sur l'échiquier mondial, mais plutôt rester un supplétif d'un des acteurs majeurs, que ce soient les États-Unis ou l'OTAN. Enfin, Dr Paul Vallet, du *Geneva Center for Security Policy* (GCSP), relate au terme d'une approche historique la difficulté avec laquelle le thème de la défense a trouvé place dans ce qu'il appelle le « narratif » de la construction européenne, et le débat sans fin qui oppose la conception atlantiste et la conception européiste de la défense européenne.

Dans sa conclusion soucieuse de synthétiser les divers points de vue exprimés durant la journée et demie qu'a duré le colloque, Dr Sandro Gozi, député

européen, plaide en particulier pour que, dans le cadre d'un dialogue transatlantique renouvelé et renforcé, l'Union européenne soit capable de mener à bien les réformes nécessaires pour associer plus d'États, et plus étroitement les citoyens, à sa quête de sécurité comme à son effort de défense.

Dr Sandro Gozi
Prof. Dusan Sidjanski
Dr François Saint-Ouen

**Le conflit ukrainien scelle-t-il la fin de l'idée
d'une défense européenne autonome ?**

Historique du lien entre Europe de la défense et Europe politique : le cas de la CED

Dusan Sidjanski

L'échec de la Communauté Européenne de Défense et de la Communauté politique qui lui était accrochée est le « péché originel » de la construction européenne. On n'a toujours pas surmonté cet échec car on n'est toujours pas parvenu à bâtir une véritable Europe politique. Il est urgent aujourd'hui de relancer un tel projet, non pas à 27 car cela échouera, mais en constituant un noyau politique dynamique d'une dizaine de pays qui entraîneront peu à peu les autres.

Lorsque l'échec de la CED a été proclamé, nous avons vécu un moment tragique en Europe. C'est la raison pour laquelle je me suis demandé si je n'allais pas présenter brièvement l'historique de la CED et de tout ce qui s'est passé autour. Évidemment, nous nous trouvions alors dans une tension très grande à la suite de la crise de Berlin qui symbolisait l'existence d'une menace directe et avait marqué le début de la guerre froide qui se développait entre l'Union soviétique et l'Occident.

Posons la question de la défense. La Communauté Européenne de Défense (CED) a été proposée immédiatement après la déclaration de Robert Schuman. Ce sont des convergences rapides qui se sont produites, car la CECA devait l'essentiel de sa structure et de son élan à Jean Monnet et à son équipe, je pense notamment à Jacques René Rabier qui fut plus tard directeur de l'information à la Commission. Une peur des Soviétiques s'était installée. À titre d'exemple, mon père, après le blocus de Berlin, avait décidé de quitter l'Europe et de partir avec ma mère au Venezuela. C'était à l'époque plus rapide que d'aller aux États-Unis où il nous fallait attendre pendant des années l'obtention d'un affidavit pour pouvoir s'y rendre.

Ce qui est intéressant est qu'après-guerre il y avait en faveur de l'Europe des mouvements populaires de citoyens. Ce n'est pas d'en haut qu'on dictait. Les partis s'étaient organisés en conséquence, tels les comités socialistes pour l'Europe unie. Il y avait un enthousiasme à l'époque, alors qu'aujourd'hui, nous sommes assez passifs, comme si nous attendions quelque chose qui doit nous tomber comme un cadeau du ciel. On pensait que le thème de la défense était un thème urgent. Et il était d'autant plus important qu'il devait être développé dans un cadre politique. On ne voulait pas créer une défense sans avoir un cadre politique pour

la contrôler et la diriger, car on ne peut pas laisser les généraux dicter des choix vitaux. C'est la démocratie telle que nous la concevons, avec le *demos* qui s'exprime : par les élections, les référendums et pour finir par le contrôle des assemblées.

Ces idées ont été ignorées jusqu'au dernier instant par le président du Conseil français. On les lui a cachées parce que, s'il parlait volontiers de l'Europe géographique ou même de l'Europe politique, il n'était en revanche pas tellement convaincu qu'il fallait lancer une Europe de défense. Aussi, la question qui s'est posée (et là je suis très critique à l'égard de cette démarche), c'est que nous avons inversé les choses. Nous avons pensé qu'il fallait d'abord créer une armée coordonnée européenne et ensuite penser comme complément un projet de « communauté politique ». Il faudra à mon avis aujourd'hui éviter ce genre de démarche.

Il faudrait donc *d'abord* avoir un cadre politique. En effet, tout essai de fédération qui a réussi a reposé sur un noyau politique. Il me semble que le politique est prioritaire et indispensable. Le courant fonctionnaliste, celui de Robert Schuman et de Jean Monnet qui créa la CECA, marquait vraiment le début de l'intégration européenne. Les réseaux qui ont été formés par la suite, notamment par les groupes de promotion, ainsi que les mouvements européens fédéralistes ou les comités selon les grandes tendances des partis politiques socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux, étaient censés faire pression sur les institutions européennes pour qu'elles soient dynamiques. Je pense que l'initiateur du traité CED, René Plevén, eut à l'esprit toutes ces poussées combinées avec la nécessité de prévoir une défense européenne.

On sait que les Américains ont été favorables à la CED, et c'est peut-être cela qui a contribué à des oppositions aggravées par l'instabilité des gouvernements français. La France était très instable à ce moment-là. Il y avait un gouvernement en principe favorable à l'Europe devant compter sur un fort mouvement gaulliste hésitant s'agissant de la défense. De surcroît, j'avais effectué à l'époque des recherches et constaté par exemple que le parti socialiste à l'Assemblée nationale était partagé à 50%. Cela dit, le courant fédéraliste était toujours présent. Ainsi, la proposition de Plevén survint trois mois seulement après le lancement de la CECA.

Il y avait donc une réelle urgence ainsi qu'une convergence entre les différents mouvements de promotion d'une part, issus du Congrès de La Haye de 1948 qui aboutit notamment à la création du Mouvement européen, et des citoyens d'autre part. Ce dernier s'est un peu endormi plus tard, parce que l'intégration européenne l'a rattrapé et a réalisé beaucoup d'avancées qu'il n'avait pas prévues.

Le projet de traité CED était prometteur car il prévoyait une Europe politique. Mais son échec, que j'appelle « péché originel » de la construction européenne, a inauguré une autre démarche, que Henri Brugmans a désignée par l'expression de « fédéralisme à l'envers » car au lieu de commencer par le politique, c'est-à-dire la structure globale fédéraliste, on a essayé de sauver l'Union par la voie économique. Jean Monnet a ainsi fait le tour des parlements, notamment en Allemagne, pour proposer la création de la Communauté économique européenne (CEE).

Cette évolution à mon avis a été essentiellement négative, en cherchant à couvrir de nouveaux domaines avec une vision beaucoup trop sectorielle. Jean Monnet a pris un chemin pragmatique et sectoriel. Il avait certes sauvé l'Union ou la Communauté économique européenne avec des arguments très persuasifs. Mais on avait perdu l'occasion d'avoir l'élément des relations extérieures, une définition des stratégies, et de disposer, non pas d'une armée totalement européenne, mais en tout cas coordonnée et avec une stratégie commune.

D'où la question de savoir pour quelle raison le Général de Gaulle et le Maréchal Juin ont mené leur campagne contre la CED. Et depuis des années je me demande comment un visionnaire tel que de Gaulle a pu refuser le traité de la CED, sans lequel l'Allemagne a repris sa souveraineté en rentrant dans l'OTAN. Du reste, lorsque Mendès France, le Président du Conseil, s'est rendu à Bruxelles pour essayer de trouver une solution côté français en proposant un délai de dix ans, les tenants de l'intégration rigoureuse, la Belgique et les Pays-Bas, ont écarté cette solution. Il est intéressant de rappeler que tant l'un que l'autre ont été récompensés car Spaak et Luns sont devenus Secrétaires généraux de l'OTAN. Deux leçons à méditer.

Le projet politique lié au traité CED était intéressant. Il prévoyait un Parlement bicaméral avec une Chambre des peuples et un Sénat, ainsi qu'un Gouvernement nommé « Conseil exécutif ». En plus il y avait la Cour de Justice qui s'est plus tard développée. Elle était déjà prévue au moment de la CECA et a étendu ses capacités à d'autres domaines. C'est une des institutions les plus solides aujourd'hui encore de l'Union européenne. Mais ce qui est assez curieux, c'est que le Conseil exécutif européen était composé des ministres européens, alors que la Commission telle qu'elle est conçue comme institution indépendante, n'est pas représentante des ministres européens des pays membres mais agit au nom de « l'intérêt général européen », et à ce titre dispose du pouvoir de proposition. Donc il y a des critiques qu'on peut adresser à ce projet, mais il n'empêche qu'avec la Chambre des peuples et le Sénat, c'était un document très original car c'est le Sénat qui devait élire le Président du gouvernement exécutif. Donc on donnait une grande importance au Sénat, ce qui correspond un peu au projet que nous avons

dessiné au Centre de compétences. Avec les deux chambres, vous diminuez l'importance du Conseil des ministres.

Cette marche ambitieuse a été brisée par le fait que la France a enterré le projet sans voter formellement à l'Assemblée nationale. Ce fut un drame ! J'ai toujours appelé cela *le péché originel de l'Europe*. Encore aujourd'hui nous n'avons pas dépassé ce stade. La France proposait avec le projet de traité CED et la Communauté politique une chose extraordinaire qui était en avance et très crédible à l'époque, faisant preuve de *leadership*. Toujours est-il que, lors du vote, j'ai constaté qu'il y avait eu entre-temps un changement au sein du gouvernement, devenu plutôt gaulliste, et également à l'Assemblée nationale : la majorité n'était plus pour l'Europe de la défense. Elle était devenue gaullienne, c'est-à-dire contre le traité de la CED. Et de cette manière, la CED a été enterrée. Hélas, l'échec de la CED n'a pas été rattrapé. Encore aujourd'hui, ce qu'on a proposé sur le plan politique n'a jamais comblé la lacune initiale, même s'il y eut par la suite toutes sortes de projets : d'abord le projet Fouchet du général de Gaulle, ensuite le projet de Tindemans et celui de Spinelli. J'avais à l'époque participé au projet de Tindemans, que l'on a aussi quasiment enterré.

Le projet Spinelli n'a pas eu de succès non plus, mais il a conduit cependant à une évolution du rôle du Parlement qui s'est renforcé avec la codécision Parlement-Conseil qui constitue une avancée. Toutefois, ce que je constate et qui m'inquiète est que, afin de retenir les différents pays membres, on a ces dernières années trop recouru à l'unanimité. Ce que nous payons maintenant chèrement puisque la Pologne et la Hongrie peuvent disposer d'un droit de veto, ce qui rend les choses difficiles. Un exemple qui me vient à l'esprit est le projet de Macron concernant le plan de relance économique en Europe de 750 milliards d'euros après le COVID. Il a fallu presqu'une semaine pour persuader tout le monde et, d'après ce que j'ai entendu de ses proches, Macron était prêt à abandonner, son avion était prêt pour rentrer à Paris

Voilà donc les changements très profonds qui laissent des traces encore aujourd'hui. C'est ce legs historique qui rendra difficile le pas vers l'Europe politique que je souhaite et pour laquelle il faut vraiment s'engager. Nous ne pouvons pas continuer la méthode sectorielle qui a exercé un effet d'impulsion à un moment donné. Mais cela n'a pas continué puisque l'unanimité a été un frein à tout ça.

Je pense aujourd'hui qu'il faudrait s'inspirer de ce qu'est la Zone euro parce que là, nous sommes sur le terrain de la souveraineté. La monnaie, la défense et la sécurité sont les tâches principales de l'État et d'une communauté qui se veut politique à l'avenir.

L'idée que nous avons, inspirée par les conclusions des recherches de Karl W. Deutsch, et qui est explicitée par mon collègue Dr François Saint-Ouen, est celle d'un noyau politique au sein de l'Union européenne. Nous ne pouvons pas convaincre l'entièreté des 27 membres, on le sait puisque des figures comme Viktor Orbán ou Andrzej Duda profitent de cet état de fait pour menacer à chaque fois de stopper la marche en avant. Il faut donc vraiment persuader Emmanuel Macron qu'on ne peut pas tout faire à 27 membres. Sans un noyau politique, tout risque de s'écrouler devant le premier acte difficile. Qu'est-ce qui nous garantit que la dynamique du couple franco-allemand supporte les difficultés ? Le couple a donné de multiples signes de désaccord et de fragilité. L'Allemagne a fourni des aides à ses entreprises unilatéralement. De surcroît, elle a des intérêts différents de la France dans le secteur de l'énergie, ce qui influence sa politique à l'égard de la Russie. De plus, le Chancelier qui a remplacé Angela Merkel ne semble pas avoir le même engouement pour le couple !

C'est pour cela que, si vous réunissez une dizaine de membres pour constituer un noyau politique, vous pourrez entraîner les autres. Mais ce n'est pas à 27 membres que nous bâtirons l'avenir de l'Europe.

Défense européenne : le mirage de l'autonomie stratégique

Arnaud Danjean

L'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 et ses conséquences massives sur la sécurité et l'économie du continent européen ont replacé les problématiques de défense au cœur des priorités européennes. Hausse des budgets nationaux et européen, nouveaux instruments de solidarité dédiés à la production et à l'acquisition d'équipements militaires, forte mobilisation des complexes militaro-industriels... Toutes les composantes d'un réveil stratégique européen semblent objectivement réunies. Pour autant, ce réveil ne s'accompagne pas d'un véritable saut qualitatif vers l'ambition d'une défense européenne basée sur l'affirmation d'une autonomie stratégique. Au-delà des mots et des slogans convenus, l'horizon stratégique bloqué, non sans raisons légitimes, sur un conflit territorial européen, ramène logiquement les Européens à un réflexe transatlantique qui marginalise les velléités d'émancipation stratégique. C'est le paradoxe – transitoire ? – de la situation actuelle : plus de « défense en Europe » ne signifie pas mécaniquement plus de « défense européenne ».

Alors que la guerre fait rage sur le continent européen et que les questions de défense reprennent une place centrale dans l'actualité et les politiques publiques en Europe, il peut sembler paradoxal, voire erroné, d'évoquer la problématique de la défense européenne comme un « mirage ». Mais, en forçant le trait, on peut aujourd'hui avancer que, tout en se réfugiant derrière des slogans convenus appelant à « plus de défense », personne n'est prêt à franchir le pas qualitatif conduisant à une véritable défense européenne !

Il n'est même plus certain que les Français, historiquement les plus fervents promoteurs de ce concept lors des trente dernières années, en espèrent encore l'avènement. Au mieux, Paris fait encore survivre les éléments de langage fleurant bon une « défense européenne à la française », qui est loin d'avoir l'assentiment des partenaires européens. Entendons-nous bien : ce n'est pas la défense en tant que telle (l'effort de défense, les budgets de défense, le développement des capacités militaires...) qui est en panne, loin de là, mais bien la « défense européenne », entendue comme un projet éminemment politique avant même d'être militaire, qui favorise l'émergence d'une politique de défense propre à l'Union européenne, reposant sur une autonomie stratégique affirmée et assumée.

Le paradoxe est donc que ce projet ne bénéficie pas d'un regain de faveur, alors même que l'intérêt pour les questions de défense n'a jamais été aussi fort en Europe depuis des décennies. Les Européens choisissent aujourd'hui, dans un contexte stratégique saturé par l'invasion russe de l'Ukraine, de s'en remettre à une autre architecture pour penser leur politique de sécurité. Le cadre transatlantique, incarné par l'OTAN, s'impose à eux comme une évidence et une priorité absolue, le cadre européen n'étant que marginal ou subordonné. Cette nouvelle réalité semble clore, pour le moment, un débat "théologique" mais aussi pratique, aussi vieux que les velléités de défense européenne, sur l'articulation entre toute forme d'organisation strictement européenne et l'Alliance atlantique, « pierre angulaire » des stratégies de défense de la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne.

Afin de mieux comprendre comment nous en sommes arrivés à cette situation paradoxale, il n'est pas inutile de revenir sur la trajectoire contrastée des idées de défense européenne et d'autonomie stratégique depuis la fin de la guerre froide.

*

Historiquement, la défense européenne a connu deux périodes fastes ces trente dernières années, c'est-à-dire des séquences lors desquelles existait un consensus minimal des États européens, souvent à partir de deux ou trois "grands pays", susceptible de générer des initiatives communes et même des structures institutionnelles allant dans le sens des objectifs d'une politique commune de sécurité et de défense : la toute fin des années 1990 et le début des années 2000 d'une part, le milieu des années 2010 jusqu'à l'invasion russe de l'Ukraine d'autre part.

La première période correspond *grossso modo* à l'Europe post-guerres balkaniques à la fin des années 1990. Face à leur impuissance coupable à régler les problèmes de sécurité sur leur propre continent en ex-Yougoslavie, un certain nombre de dirigeants européens, dont principalement Jacques Chirac et Tony Blair, considèrent que les Européens doivent sortir de leur léthargie post-guerre froide et prendre des initiatives qui en feront des alliés plus robustes et potentiellement plus autonomes de "l'hyperpuissance" américaine, systématiquement appelée à la rescoufle des coûteuses impuissances européennes. Les accords franco-britanniques de Saint-Malo en 1998 puis le lancement formel de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESC) en 1999, avec la mise en place d'un certain nombre d'institutions avec des personnels dédiés, répondent à ces questionnements stratégiques. C'est aussi l'heure des Conseils européens (Cologne, Helsinki...) fixant d'ambitieux objectifs de forces d'intervention européenne capables de se projeter massivement sur des théâtres de crise. Des objectifs qui resteront largement lettre morte et referont régulièrement surface,

jusqu'au printemps 2022 et un sommet extraordinaire à Versailles censé doper de nouveau la défense européenne...

Cette période faste va être sanctionnée par le traité de Lisbonne, entre 2007 et 2010, qui consacre ces avancées, même si les craquements sont déjà là. En effet, les opérations européennes, lancées entre 2003 et 2008 dans les Balkans et en Afrique, se sont déjà essoufflées à partir du milieu des années 2000. Et surtout, la crise financière et budgétaire affecte directement la conception d'une défense européenne, puisque les États membres réduisent encore drastiquement leurs efforts budgétaires en matière de défense.

*

La seconde période faste intervient entre 2015 et 2022 et est liée à la conjonction de phénomènes géopolitiques lourds affectant directement la sécurité de l'Europe (annexion russe de la Crimée et guerre du Donbass, guerre en Syrie, vague terroriste islamiste...) et de phénomènes politiques affectant la solidité interne des démocraties occidentales (*Brexit*, élection de Trump...). Je suggérerai même que la présidence erratique de Donald Trump fut sans doute le plus puissant catalyseur pour des avancées significatives de la défense européenne. Ses déclarations et son comportement ont tant semé le doute chez la plupart des dirigeants européens que la référence transatlantique a sérieusement vacillé (la Chancelière allemande elle-même faisant explicitement et publiquement état de la fiabilité incertaine de l'allié historique américain et de la nécessité d'anticiper un possible défaut de solidarité américaine).

C'est dans ce contexte que va s'imposer dans de nombreux textes européens (conclusions de Conseils européens, stratégie globale de la Haute-Représentante) le concept d'*autonomie stratégique européenne*. Il s'agit d'une avancée majeure, au moins sur le plan conceptuel, car cette notion, très française et assez compliquée à transcrire auprès de nombreux autres pays européens, n'avait jamais fait l'unanimité. Les suspicions qui s'y attachent n'ont pas été définitivement levées, mais l'état dégradé de la relation transatlantique sous la présidence Trump a revigoré cette ambition européenne, ne serait-ce que par défaut.

Pour autant, il convient de relativiser immédiatement la portée de ces progrès apparents. Pour au moins trois raisons : la première tient à la modestie des réalisations accompagnant les avancées théoriques. Un exemple parmi d'autres peut être celui des opérations déclenchées par l'UE au titre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune. Certes elles ont connu un rythme soutenu entre 2013 et 2020, mais aucune d'entre elles n'était dotée de mandat dit « exécutif », c'est-à-dire permettant le recours à la force. Il s'est agi quasi-exclusivement de missions

de formation d'armées africaines, missions qui ont vite trouvé leurs limites (République Centre-Africaine, Mali...).

Ensuite, les menaces géopolitiques qui justifiaient alors un regain d'intérêt (et d'investissements) dans la défense ont plutôt conduit les États européens à regarder vers l'OTAN, et ce même malgré les menaces à peine voilées que Trump faisait peser sur la fiabilité de cette alliance. Mais la guerre en Ukraine à partir de 2014 a éclipsé les crises du flanc Sud (Sahel, Syrie...) qui justifiaient un regain d'intérêt envers les instruments européens de gestion de crise. Avec la menace russe se matérialisant à l'Est du continent, la vocation de défense collective de l'OTAN ré-alignait les priorités des pays d'Europe centrale et orientale.

Enfin, si les mouvements d'humeur de Trump ont été d'abord perçus comme des menaces sur les organisations multilatérales garantes de la sécurité européenne, les pays les plus exposés à l'Est de l'Europe ont vite compris le mode de fonctionnement dit « transactionnel » et bilatéral du président américain. Souvenez-vous comment le président polonais Andrzej Duda a fait le voyage à Washington et négocié l'organisation d'une base américaine en Pologne, ce qui était une chose inconcevable dans le cadre de l'OTAN depuis plus de vingt ans ! Au passage, cela doit d'ailleurs conduire à aborder avec prudence une hypothèse qui, pour l'avenir, verrait une sorte d'opportunité pour la défense européenne dans le retour de Donald Trump ou d'une personnalité de même acabit à la Maison Blanche. Passée la sidération et les probables réactions émotionnelles à des déclarations provocatrices, nul doute que nombre d'Européens seraient rapidement enclins à sacrifier toute solidarité européenne pour mieux négocier des accords bilatéraux avec Washington, tant la garantie de sécurité américaine leur reste vitale.

Et, de fait, existe-t-il une alternative solide et cohérente à proposer, entre Européens, à ces garanties américaines, qu'elles soient bilatérales ou via l'OTAN ? Avons-nous véritablement les moyens de nos ambitions et les moyens réels, au-delà de nos ambitions verbales, en matière d'autonomie stratégique européenne ? Permettez d'en douter, même si, bien entendu, ce scepticisme est un cercle vicieux qui nourrit lui-même l'absence d'efforts significatifs pour en sortir. Il y a d'ailleurs beaucoup de mauvaise foi de la part de nos partenaires dans la façon dont ils accueillent les propositions françaises en matière de défense, les suspicions entourant chaque mention de l'autonomie stratégique étant largement biaisées et exagérées. Un exemple parmi d'autres, il n'existe aucune proposition française visant à un découplage d'avec l'OTAN ou d'avec les États-Unis, de même que la notion d'autonomie ne renvoie pas aux mêmes exigences radicales que celle d'indépendance totale, un concept jamais avancé, y compris dans les documents français. Mais ces nuances sont généralement balayées par tous ceux qui ne veulent retenir de l'autonomie stratégique qu'une incontestable défiance vis-à-

vis de la fiabilité de l'allié américain, là où la conception française renvoie à une hypothèse de long terme, portant sur le caractère inconditionnel de cette alliance.

Il existe pourtant des raisons objectives, non pas de douter de la fiabilité américaine, mais simplement de considérer que l'alignement des priorités stratégiques à l'avenir n'est pas garanti et pourrait conduire à des divergences :

- Les conflits et menaces sur le flanc Sud n'ont pas disparu, loin s'en faut, et il est peu probable que cela soit prioritaire dans l'agenda des futures autorités américaines après 2024. Or, les crises africaines ou proche-orientales affectent directement la stabilité européenne, que ce soit sur un plan strictement sécuritaire ou avec des effets induits tels que les flux migratoires. Les instruments européens, qui vont au-delà d'une approche strictement militaire et permettent de mobiliser un large spectre sécuritaire mais aussi de développement, de commerce et d'action humanitaire, offrent un avantage comparatif majeur à l'UE au regard des autres acteurs, et notamment de l'OTAN. Ces considérations constituaient, il y a encore une dizaine d'années, un puissant moteur pour le développement de la Politique de Sécurité et de Défense Commune. La guerre en Ukraine, mais aussi – il faut le reconnaître – les échecs de cette approche globale européenne dans les pays africains où elle a été, sans doute très imparfaitement, déployée (Sahel, République Centre-Africaine, Somalie...), relèguent actuellement cet enjeu du Sud dans l'agenda des priorités. Mais il fait peu de doutes que les secousses probables de cette partie du monde se réinviteront rapidement dans les préoccupations européennes. Le transatlantisme ne sera alors que d'un maigre secours...
- La montée en puissance chinoise amène d'autres défis colossaux en Indo-Pacifique, qui vont immanquablement éloigner les États-Unis des questions européennes. C'est une évidence que les Européens intègrent, mais sans en tirer toutes les conclusions sur leur propre posture. La prise en considération de la priorité stratégique déplacée vers l'Indo-Pacifique se borne trop souvent à tenter d'en canaliser l'impact en termes économiques et commerciaux, ou à se positionner dans la polarisation sino-américaine. Trop rarement sont explorées les conséquences en termes de sécurité européenne d'une "distraction" américaine vers le Pacifique.

*

Ces réflexions sont aujourd'hui malheureusement balayées par le conflit en Ukraine qui sollicite la raison d'être de l'OTAN, c'est-à-dire la défense collective et la défense territoriale. L'ampleur et l'intensité de cette guerre, sa signification pour la sécurité de l'Europe, bouche, non sans logique, l'intégralité de l'horizon stratégique européen. D'autant qu'Américains (et Britanniques) se sont révélés être des alliés fiables en l'espèce.

Une des leçons des derniers développements concernant la défense en Europe est donc bien que la solidarité transatlantique reste, malgré tout, plus prégnante que la dimension strictement européenne, même lorsque cette dimension européenne elle-même progresse. Non seulement je ne vois pas, à échéance proche, un renversement de tendance, mais je crois même qu'on en est plus loin que jamais. Je ne distingue pas aujourd'hui de pays qui soit prêt à embrayer sur une autre logique, en dépit de déclarations et d'avancées cosmétiques.

La meilleure illustration de cet état de fait est indéniablement le retour en grâce, y compris à Paris, de la fameuse expression « pilier européen de l'OTAN ». Prenant acte de l'impossibilité, voulue ou subie, de s'émanciper un tant soit peu du cocon transatlantique, les dirigeants européens se rallient donc tous à l'option d'un développement de capacités européennes à l'intérieur de la confortable enveloppe de l'OTAN.

L'expression sonne bien, elle ménage les susceptibilités et semble résoudre la quadrature du cercle originel des liens entre défense européenne et alliance atlantique. Mais derrière le confort sémantique, il est bien difficile d'identifier encore la substance d'un tel pilier européen, à supposer même que les alliés extra-européens, ou plus exactement extra-UE (car le Royaume-Uni joue un rôle clef) valident cette expression et cette approche. Il n'en demeure pas moins que, de Paris à Berlin, de Varsovie à Madrid, de Copenhague à Rome, c'est bien cette formule apparemment magique du « pilier européen de l'OTAN » qui permet de mettre tout le monde d'accord. On est bien loin d'une ambition d'autonomie stratégique...

Il serait pour autant mensonger et malhonnête de passer sous silence d'indéniables progrès, ou à tout le moins des initiatives prometteuses, réalisées ces derniers mois par les Européens. Il est intéressant de noter que ces avancées concernent exclusivement le domaine capacitaire, c'est-à-dire tout ce qui est lié à la production et à l'acquisition d'équipements, alors que les périodes fastes de la défense européenne renvoyaient plutôt aux dimensions opérationnelles ou institutionnelles.

Mais précisément, il est particulièrement intéressant de regarder de plus près les deux derniers exemples en date d'instruments européens en faveur du secteur de la défense, présentés comme des avancées majeures, inédites et susceptibles de renforcer l'approche européenne commune en matière de production et d'acquisition d'armements : il s'agit d'une part du *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (EDIRPA) et du *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP). Ces deux nouveaux outils viennent compléter le Fonds européen de défense, instauré en 2019 et doté de huit milliards d'euros consacrés à la recherche et au développement, mais pas à l'acquisition.

La mise en place de ces deux nouveaux outils sont des conséquences directes du conflit ukrainien, en ce qu'il a mis en évidence l'état famélique des stocks de munitions en Europe ainsi que les difficultés à se réapprovisionner au seul niveau national.

Il a donc été décidé d'investir collectivement dans des commandes d'équipements et de munitions. C'est inédit, c'est nouveau et cela participe, en apparence, de façon irréfutable à une convergence significative vers plus de défense européenne. Mais le diable est dans les détails... qui n'en sont d'ailleurs pas tant que cela, eu égard aux enjeux financiers et industriels. Car l'argent européen dégagé pour procéder à ces acquisitions s'accompagne de vastes systèmes dérogatoires permettant les fameux achats "sur étagères" auprès de pays extra-européens. De nombreux segments (défense anti-aérienne, drones, munitions...) seront principalement couverts par des fournitures d'équipements américains, mais aussi israéliens, voire même coréens. De nombreux amendements proposaient de s'en tenir à un instrument plus européen, instaurant une forme de *Buy European Act* préférentiel, à l'instar de ce que font les Américains avec leur propre industrie de défense, mais aucune de ces objections n'a été retenue et une vaste majorité, des États comme des députés, a souhaité ouvrir aussi largement que possible les possibilités d'achats extérieurs. Or, ces modalités n'affaiblissent pas seulement la base industrielle et technologique de la défense européenne, elles introduisent également sur le long terme une limite très pratique à toute forme d'autonomie stratégique. Car la dépendance excessive, sur des équipements sensibles, vis-à-vis de pays tiers est une vulnérabilité qui passe relativement inaperçue en temps de paix et lorsque les relations sont harmonieuses, mais qui peut rapidement s'avérer désastreuse en cas de tensions et de désaccord sur les priorités opérationnelles. Ces dossiers, les derniers en date en matière de défense européenne, illustrent à mon sens parfaitement le paradoxe que j'ai tenté d'expliciter tout au long de cette présentation : Oui, les questions de défense sont prises de plus en plus au sérieux en Europe ; mais, Non, cela ne conduit pas mécaniquement à un renforcement de la défense européenne en tant que telle, et encore moins à l'affirmation d'une ambition d'autonomie stratégique.

*

Je conclurai toutefois sur une note un peu plus optimiste, en remarquant que le recul sémantique, ces deux dernières années, sur l'autonomie stratégique en matière de défense est à front renversé de l'évolution touchant d'autres domaines de l'action européenne. Ainsi, ce sont désormais les politiques industrielle et commerciale de l'Union européenne qui tendent à mettre en avant ce concept. En prenant certes soin d'accorder systématiquement à l'expression « autonomie

stratégique » l'adjectif « ouverte », afin de lever tout procès en protectionnisme ou tentation autarcique !

Mais le glissement sémantique en lui-même est instructif. Les perturbations des flux industriels et commerciaux provoquées d'abord par la pandémie de COVID, puis par le conflit en Ukraine, ainsi que par l'attitude chinoise, ont enfin fait prendre conscience à de nombreux acteurs européens jusque-là totalement figés dans une approche mercantile découpée de toute considération géostratégique, que les interdépendances économiques supposées vertueuses pouvaient se révéler être des dépendances funestes.

Ces bouleversements mettent du temps à se traduire dans les faits, autant par lourdeur bureaucratique que par la complexité des alternatives à concevoir et à réaliser. Mais l'évolution est palpable. Il s'agit donc là d'une autre forme du paradoxe qui affecte la politique de défense en Europe : c'est hors du champ de la défense que prospèrent des concepts pourtant nés en son sein et qui devraient y trouver leur principal épanouissement. Les chemins détournés du commerce et plus sûrement de l'industrie permettront peut-être de revenir finalement au point de départ du concept de l'autonomie stratégique européenne en matière de défense.

Je crains toutefois que cela ne soit ni immédiat ni forcément de façon délibérée et construite, mais, une nouvelle fois, du fait de crises graves dans notre environnement, tant il est vrai, et l'Ukraine l'a de nouveau illustré, que les projets européens, surtout en matière de sécurité et de défense, progressent plus sûrement face à des crises non anticipées que par l'action méthodique et planifiée.

L'idée d'un noyau politique européen conduisant la défense

François Saint-Ouen

L'UE s'est dotée ces dernières années d'instruments tendant à augmenter sa capacité matérielle de défense, mais pas forcément son autonomie politique dans ce domaine crucial. La Coopération structurée permanente, regroupant pas moins de 25 États, semble devenue une usine à projets plus ou moins efficaces. Et la « Communauté politique européenne » à près de 50 États dont certains se détestent, fait plus figure de Forum de discussions que de réelle instance de décision. Pourtant, une enquête que nous avons menée auprès de décideurs politiques fait ressortir la réponse unanime qu'il ne saurait y avoir d'armée européenne sans pouvoir politique européen. Or, on en est loin, et nous montrons que dans l'urgence générée par la guerre en Ukraine, l'UE fait des choix en matière d'élargissement qui font apparaître la suggestion face aux contraintes extérieures bien plus que l'autonomie de décision.

Partons donc d'un point de vue de Pascal, qui peut se discuter mais semble à première vue tout à fait défendable : « *Tout notre raisonnement se réduit à céder au sentiment* »¹. La guerre en Ukraine et les débats qu'elle a relancés en montre à vrai dire toute l'actualité.

La voie de la raison, souvent exprimée dans les discours, serait de bâtir – enfin – une défense européenne autonome... Souhaitons qu'on y arrive, mais, au-delà des discours, les actes iront-ils dans cette direction, ou bien cédera-t-on à la tentation des vieux réflexes qui nous font douter de nos propres forces et croire que nous sommes mieux protégés si l'OTAN se renforce ?

Les années 2022 et 2023, marquées sur le plan de la défense européenne par la guerre en Ukraine, ont montré toute la complexité du problème. Ont-elles fait se rapprocher de nous, comme il est souvent clamé, la perspective d'une défense européenne autonome animée d'une culture stratégique propre, ou en sommes-nous restés, malgré toutes les affirmations du contraire, à peu près au même point ? Il est vrai qu'une certaine confusion s'est installée.

¹ *Pensées*, fragment 470 de la dernière édition (Gallimard, 1977). Il s'agit de l'unique phrase du premier paragraphe de ce fragment numéroté 274 dans l'édition du philosophe Léon Brunschvicg au début du XX^e siècle, et 530 dans l'édition de Louis Lafuma (1951).

Touchant l'épineux problème de la défense européenne, les réflexions qui suivent se situeront dans le droit fil des recherches que nous avons conduites avec Dusan Sidjanski au sein du Centre de compétences qui porte son nom, sur l'idée de *Noyau politique européen*. Un livre sur cette question est paru en novembre 2023 dans la présente collection d'ouvrages du Centre de compétences². Une telle approche nous permet de rester dans notre rôle, car nous ne sommes pas à proprement parler un spécialiste de la défense et encore moins un militaire.

Ainsi, notre angle d'attaque du phénomène sera *politique*, et nous aurons à cœur d'agir en politologue attaché à donner un contenu politique et démocratique plus affirmé à l'UE, en nous situant dans une démarche *fédéraliste*. Fédéraliste, le mot peut faire peur car il est peu ou prou devenu, dans le débat européen, synonyme de construction centralisée. Or, nous partageons l'avis, maintes fois exprimé, de Denis de Rougemont, pour lequel un système réduisant les diversités au profit de l'unité pourrait peut-être faire l'Europe, mais n'aurait plus rien d'Européen. Ainsi ne sommes-nous pas, avec Dusan Sidjanski, disciples d'Altiero Spinelli en ce sens que le fédéralisme, pour nous ne se réduit pas à la construction d'un État fédéral ayant pour objet de centraliser. Appliqué à l'Europe, nous lui voyons en revanche deux vertus cardinales : (1) une vision *globale*, donc politique, et pas uniquement sectorielle comme on a trop l'habitude de le voir dans l'UE ; (2) Une *transparence* et un *contrôle démocratique* exercé par les citoyens, garantissant leur participation accrue au processus, en relation avec le principe de *subsidiarité*. Nous préférons que l'Europe réponde à ce principe d'organisation interne plutôt qu'à des influences extérieures, d'où qu'elles viennent.

Ceci posé, nous nous proposons de faire d'abord un bref état des lieux de ce qu'on appelle la politique de défense européenne – conçue hélas encore largement comme une politique sectorielle. Mais ce sera juste pour poser le décor, car notre but consistera ensuite à fournir, sur la base d'une enquête que nous avons réalisée entre juin 2021 et juin 2022, des éléments de réflexion sur la problématique d'un noyau politique européen qui aurait pour but premier, mais pas forcément unique, la défense.

Nous conclurons par des réflexions sur la situation actuelle en insistant sur des liens que nous voyons, hélas pour la plupart négatifs, entre le conflit en Ukraine et le potentiel d'autonomie politique de l'Union.

² Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, *Vers une Union politique européenne, le rôle d'un noyau fédérateur*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, 2022, 174 p.

Bref état des lieux de la politique de défense européenne

Comme toujours dans l'Union, dès qu'on développe une politique – au sens de *policy* – on crée beaucoup d'instruments, si bien que le néophyte en matière de défense comme l'auteur de ces lignes, pourtant loin d'être novice en matière d'étude de la construction européenne, s'y perd un peu. Et parfois se pose quelques questions sur l'efficacité réelle et la finalité de tout cela.

D'abord une chose à retenir. Le Traité de Lisbonne a permis d'intégrer les relations entre États dans le domaine de la défense, mais c'est tout. Avant, c'étaient des coopérations interétatiques du type Airbus qui se passaient en dehors de l'Union. Loin d'avoir cessé, du reste elles se poursuivent : on peut citer comme exemples le char franco-allemand ou le SCAF, le Système de Combat Aérien du Futur, entre ces deux pays plus l'Espagne et la Belgique comme observateurs. S'il a donc intégré plus nettement la défense dans les structures de l'UE, le Traité de Lisbonne, dans son article 4 § 2, continue d'en faire une sorte de chasse gardée des États sur lesquels le système continue semble-t-il de reposer. C'est du moins notre interprétation de l'article 4 § 2, à la lecture de ce qu'il énonce, notamment dans sa dernière phrase : *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, [...] Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.*

Ainsi, bien qu'intégrée, la sécurité du territoire et par extension la défense continuent largement de relever d'une coopération interétatique. C'est d'ailleurs assez logique car on ne voit pas comment le Parlement européen ou la Commission puissent encore aujourd'hui la légitimité suffisante pour déclencher une guerre ou lancer une opération coûteuse en vies humaines. En tout cas, dans ce domaine de la défense, les institutions proprement communautaires telles que le Parlement et la Commission restent largement sur la touche ; et le Haut-Représentant lui-même n'est guère plus qu'associé à cette politique qui se décide seulement au Conseil.

Il est vrai que depuis 2001, l'Union dispose d'un Comité militaire, assisté d'un *État-major* chargé de formuler des recommandations au Conseil via une sorte CORE-PER militaire appelé *Comité de politique et de sécurité*. Et depuis 2004 existe aussi un instrument d'expertise nommé *Agence européenne de Défense*. Évidemment, avec l'intégration de cette politique dans le Traité de Lisbonne, on a vu apparaître d'autres institutions. Notamment : (1) Un *Fonds européen de défense* (2017) qui finance des projets à titre subsidiaire, renforcé modestement en 2021

par une *Facilité européenne pour la Paix*, financée en dehors du budget de l'Union, qui semble avoir joué un rôle non négligeable dans le financement rapide de l'entraînement et de l'équipement des Ukrainiens³ ; (2) et surtout, la création d'une *Coopération structurée permanente* en 2017 sur la base des articles 42 § 6, et 46 ainsi que du Protocole 10 du Traité de Lisbonne.

Permettons-nous quelques remarques sur cette Coopération structurée permanente... Le Conseil lui a donné pour mission en 2017 de « *renforcer l'autonomie stratégique de l'Union* ». Mais sans autre précision semble-t-il, alors qu'on sait que de nombreux États membres sont en fait très liés à l'OTAN. Une fois créée par un vote à la majorité qualifiée du Conseil, cette Coopération structurée permanente, dès lors qu'elle est en exercice, ne prend plus ses décisions qu'à l'unanimité. Le Protocole 10 du Traité en concentre l'action sur le domaine technologique et de renforcement de la capacité, mais sans toucher en rien à l'aspect politique des choses : Qui prend des décisions, dans quel but, pour défendre quoi ? On sait par ailleurs que l'Union s'est dotée le 25 mars 2022 de ce qu'elle appelle un peu pompeusement une *Boussole stratégique* qui trace une feuille de route pour 2030.

Souhaitons évidemment que cette boussole soit bien réglée sur le Nord magnétique... mais toujours est-il que le texte qui la fonde évite assez soigneusement de parler d'*Autonomie stratégique* : en effet, le terme n'y apparaît qu'une fois, faute d'accord sur ce point entre les États, ce qui est tout de même révélateur. Ainsi, le texte fondateur de cette « *Boussole* » se nomme banalement – car, qui ne serait pas d'accord ? – : *Pour une UE qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts*. Vaste programme, qui ne dit rien de l'essentiel.

Et puis, la Coopération structurée permanente est assez loin d'être un noyau dynamique, du moins au sens où nous l'entendons avec Dusan Sidjanski ! Elle rassemble en effet pas moins de 25 États membres sur 27, seuls le Danemark et Malte n'en faisant pas partie. On n'imagine guère de noyau politique avec autant d'États, il n'irait nulle part. Mais cela présente bien, c'est « *inclusif* » comme on dit de nos jours. Il va de soi que tous ces pays sont loin d'avoir la même capacité militaire. Bien plus, certains y ont adhéré non par conviction mais simplement pour ne pas rester en arrière, donc par opportunisme. Tout cela ne fait pas ressentir une motivation avérée.

³ Voir Christian Leffler, “One year of war in Ukraine”, *CEPS Explainer 2023-05*, Brussels, Centre for Economy and Policy Studies, March 2023, p. 5. L'auteur est un ancien Secrétaire général adjoint du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE).

Parmi les insuffisances de la Coopération structurée permanente, nous pouvons en citer quelques-unes qui sont pointées par un rapport récent de l'Assemblée nationale française, datant de janvier 2021 et qui est l'œuvre de Natalia Pouzyreff de Renaissance et de Michèle Tabarot des Républicains⁴.

Dans leur rapport, les deux parlementaires stigmatisent le fait que la Coopération structurée permanente soit devenue, selon leur propre expression, « une usine à projets ». Elles en dénombrent presque 50 ! Certains sont pertinents, d'autres anecdotiques car il fallait contenter tout le monde (c'est le contraire de la logique du noyau dynamique). Certains projets avancent bien, disent-elles, mais d'autres presque pas sans qu'elles disent avoir pu accéder à des informations très précises sur leur degré de réalisation, ce qui veut tout dire. Et un certain nombre de pays – elles citent la Belgique, la Bulgarie et la Pologne – utilisent les fonds européens pour acheter du matériel américain, c'est-à-dire le matériel directement concurrent des industries militaires européennes que la Coopération structurée permanente est pourtant censée renforcer ! Par ailleurs, cela en dit long sur le degré d'attachement de tels pays à l'idée d'autonomie stratégique européenne.

Un Noyau politique comme garant de la défense européenne

Il ne s'agit plus ici de se baser sur le rapport de deux parlementaires françaises ayant interviewé directement plusieurs acteurs de la Coopération structurée permanente, ce que nous n'avons pu faire, mais d'élargir le regard à l'aide de l'enquête que nous avons conduite nous-même à propos d'un Noyau politique européen. De juin 2021 à juin 2022 en effet, nous avons effectué des interviews d'une trentaine de minutes chacune auprès de divers hauts responsables politiques européens : surtout des députés au Parlement européen de tous les bords possibles, mais aussi de personnes actives au niveau politique national ou dans divers mouvements ou *think tanks*.

Lors de cette enquête relativement récente, il se trouve précisément que nous avons posé une question sur la défense européenne, ceci en lien avec la création d'une armée européenne et la nécessité ou pas d'avoir une autorité politique qui la coifferait. À gauche, à droite, au centre, parmi les souverainistes comme chez les partisans inconditionnels de l'UE, la réponse a fusé, unanime : *pas de d'armée européenne sans pouvoir politique européen*. Évidemment, pour les

⁴ Natalia Pouzyreff, Michèle Tabarot, « La Coopération structurée permanente », Rapport à l'Assemblée nationale de janvier 2021 accessible en ligne <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deputes/PA267794>. La première a corédigé le Rapport au nom de la Commission de la défense et des forces armées, la seconde au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

souverainistes, la question ne se pose pas puisque selon eux, l'armée ne peut être que nationale, et aux ordres d'un pouvoir national. Mais la logique est toutefois identique : pas d'armée concevable sans un pouvoir politique qui la dirige et dont elle relève. Tous vont donc dans le même sens, et certains ont même avoué que c'était curieux que dans les débats sur l'intégration européenne, on évoque si peu ce sujet, voire pas du tout. Notre question a ainsi eu le mérite d'exposer au grand jour un informulé notoire, sur lequel pourtant l'accord est général.

On trouvera en Annexe une sélection d'une phrase ou deux de quinze des interviews les plus pertinentes pour notre propos. Il va de soi que nous avions garanti l'anonymat afin que chacun puisse s'exprimer librement, et avions précisé que les entretiens n'étaient pas enregistrés. Les extraits sont donc des transcriptions approximatives sur prise de notes. Mais cela valait la peine de montrer la panoplie des points de vue.

On peut estimer que tous les arguments exprimés dans l'Annexe sont valables, qu'on les partage ou non. Résumons-les à grands traits:

- Je suis gaulliste, ou bien je suis OTAN, et de toute manière il n'existe pas de peuple européen, seul capable de conférer la légitimité suffisante à une vraie défense européenne. Remarquons que c'est aussi ce qui ressort de l'art. 4 du Traité de Lisbonne qui fait de ce domaine un domaine de coopération entre États. On peut aussi citer le Protocole 10 et d'autres dispositions du Traité insistant sur le lien entre la défense de l'Europe et l'OTAN.
- La question du rôle des parlementaires, soulevée par un eurodéputé allemand, est intéressante : faut-il laisser la décision politique aux seuls gouvernements ? Il est vrai que les traditions sont différentes suivant les États, et singulièrement entre la France et l'Allemagne.
- Tout le monde partage-t-il cette formule lapidaire « aujourd'hui on a une défense européenne et un commandement américain », et quelle conséquence en tirer ?
- On voit aussi qu'outre la question de l'OTAN, la logique industrielle – notamment celle de la production, de la vente et de l'achat d'armements – peut prendre le pas sur la logique politique.

Il faut compléter cette enquête en mentionnant les positions des partis politiques, telles qu'elles s'expriment dans leurs programmes que nous avons examinés à

l'échelle de onze pays⁵. En général, on y voit peu de créativité dans le domaine de la défense, et on se contente le plus souvent de répéter des formules extrêmement banales, disant en substance qu'il faut préserver la relation à l'OTAN tout en développant une défense européenne. Cela vaudrait la peine de préciser comment on arrive à faire ces deux choses en même temps, mais les programmes des partis politiques que nous avons étudiés ne parviennent pas à en dire grand-chose.

Conséquence possible de la guerre en Ukraine sur l'autonomie politique de l'Union

Les Traités et les habitudes prises étant ce qu'elles sont, on se concentre de nos jours sur la logistique – on appelle ça *capacité* – plus que sur la politique et la légitimité. Cette légitimité, si nous avons bien compris, repose encore très largement sur les États.

À ce stade du débat européen, on constate donc que la création d'une armée européenne encadrée par un pouvoir politique, sur le modèle de la CED, n'est pas envisagée. Mais si un jour on finissait par l'aborder, la question d'une Europe politique ressurgirait inévitablement, comme notre enquête l'a montré. Et l'Union ne pourrait dans cette hypothèse faire l'économie, sur un sujet tellement majeur, de s'interroger sur ce qui fait sa légitimité, en dehors d'être une union d'États.

Alors, à ce moment se posera inévitablement la question d'un noyau – que nous n'aimons pas appeler « dur » parce que cela fait peur – mais en tout cas un noyau concentré autour des pays qui auront et la volonté et la capacité, si l'on ne veut pas réitérer les défauts de cette Coopération structurée permanente à 25 États qui subit les désavantages de sa dimension trop large.

Pourtant aujourd'hui, on remarque la tendance à élargir l'Union au maximum, ce que nous avons qualifié avec Dusan Sidjanski, de « goût pour la dilatation »⁶.

La *Communauté politique européenne* qui rassemble aujourd'hui près de 50 États, en est un bon exemple. Elle est bien mal nommée, puisqu'elle évoque à tort la Communauté politique qui était censée chapeauter la CED, alors que c'est tout à fait autre chose. Il s'agit initialement d'une idée lancée par Emmanuel Macron le 9 mai 2022 lors de la restitution des conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, aujourd'hui semble-t-il plus ou moins enterrées.

⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

⁶ *Vers une Union politique européenne*, op. cit., p. 151.

À l'époque, c"était clairement pour calmer les ardeurs de l'Ukraine à vouloir adhérer. Mais cela n'a rien changé puisque l'Ukraine est aujourd'hui officiellement candidate. En revanche, la proposition du Président français a eu pour effet dans les médias de rejeter davantage dans l'ombre les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui n'en avaient pas besoin. Puis, reprise notamment par les Polonais, les Baltes et d'autres pays directement inquiets de la Russie, l'idée lui a échappé. Et il s'agit maintenant d'un Forum très large, qui contient des pays aux stratégies aussi dissemblables que la France, l'Allemagne, la Turquie, la Serbie pour ne prendre que quelques exemples.

On peut y voir un Forum de discussion dont on ne conteste pas l'utilité, certes. Mais on perçoit mal comment il pourrait être le moteur d'une défense européenne autonome quand on voit que des pays aussi d'accord entre eux que la Serbie et le Kosovo, l'Arménie et l'Azerbaïdjan en font partie. Que peut-on donc en espérer ?

Un seul exemple suffira. En octobre 2022, lors de la première réunion de la « Communauté politique européenne », le Premier Ministre arménien et le Président d'Azerbaïdjan se rencontraient en tête-à-tête pour conclure une forme de pré-accord sur le Haut-Karabagh, ce qui fut présenté par le Conseil européen comme un succès révélateur du bien-fondé de cette nouvelle institution. En septembre 2023, l'Azerbaïdjan envahissait et réduisait le Haut-Karabagh et – on se doute bien pourquoi – il n'y aura pas de sanctions.

D'une manière plus générale, il semble que la guerre en Ukraine, loin de renforcer la « souveraineté » de l'UE, en accroisse plutôt la dépendance sur le plan politique. Le thème de l'élargissement « forcé » en est un inquiétant exemple. On sait que c'est pour éviter d'être débiteur que dans *Le Prince* (chapitre XIII), Machiavel déconseille de se battre avec les armes d'autrui, car « *les armes d'autrui, ou elles te tombent du dos, ou elles te pèsent, ou elles te serrent* ». Mais c'est un rapport inversé que l'on constate aujourd'hui, car il semble que l'UE soit devenue précisément plus dépendante, et de l'OTAN, et de l'Ukraine, en conséquence de son aide à l'Ukraine.

Car à bien considérer les choses, que se dessine-t-il sous nos yeux au plan politique ? On voit que cet autre mot de Machiavel, qui fait écho à la citation de Pascal donnée en introduction, semble avoir été oublié : « *Le monde appartient aux esprits froids* ». Faute de pouvoir raisonnablement espérer une adhésion à l'OTAN de l'Ukraine, l'UE panique et, dans son désir de donner des gages à ce pays en guerre, organise la fuite en avant en lui promettant de le faire adhérer ainsi que – pour faire bon poids et rendre la chose encore plus impraticable – quatre pays des Balkans qui attendent depuis au moins dix ans, plus la Bosnie-Herzégovine, plus

la Moldavie, soit sept pays, en attendant peut-être la Géorgie, voire le Kosovo, sans parler de la Turquie, éternelle candidate et contemprice de l'UE.

Avant de faire de telles promesses dictées par l'urgence, par une sorte de vent de panique devant une guerre qui s'éternise et l'impossibilité pour l'Ukraine d'adhérer à l'OTAN, et sans parler de cette appétence pour la "dilatation" irraisonnée qu'on a déjà évoquée, a-t-on bien mesuré tout ce qu'il faudrait faire – et réussir – pour en arriver là, sans affaiblir l'Union ? Certes, les promesses n'engagent que ceux qui y croient, mais les Traités devraient être révisés pour réduire notamment le recours à l'unanimité et le nombre de membres de la Commission ; beaucoup de pays aujourd'hui bénéficiaires deviendraient contributeurs ; la politique agricole ainsi que d'autres politiques communes devraient être entièrement revues... probablement dans la douleur ; et les sommes nécessaires – qui s'annoncent immenses et à long terme – seront-elles compatibles avec les capacités financières de l'UE et son niveau d'endettement ? Nous n'avons donné que quelques exemples de ce qu'il faudrait affronter si un tel chantier était ouvert.

Devant toutes ces tâches, il est fort à parier que l'Union politique de l'Europe, dont la Communauté politique européenne ne saurait tenir lieu, sera reléguée à plus tard.

C'est pourquoi, afin d'avoir quelques chances d'y parvenir, quitte à être à contre-courant, Dusan Sidjanski et moi souhaitons continuer de promouvoir l'idée d'un authentique noyau politique et de défense.

Annexe

Fragments d'interviews

Il est difficile d'imaginer une défense sans pouvoir politique, donc il est nécessaire d'avoir une autorité politique, et fort souhaitable d'avoir un contrôle démocratique (Renaissance, 4 juin 2021).

On ne peut pas donner des pouvoirs à des généraux sans qu'ils soient soumis à une autorité politique (Mouvement européen, Italie, 4 juin 2021).

Il faut un pouvoir politique ou un accord hors de l'OTAN tout en étant lié à l'OTAN (CSV, Luxembourg, 18 juin 2021).

De fait aujourd'hui, on a une défense européenne avec un gouvernement américain. Donc il faudrait une défense européenne avec un commandement européen (think-tank, Paris, 27 juin 2021).

Pas d'armée sans corps politique, mais certainement pas sous la responsabilité de la Commission ou de n'importe quelle autre institution actuelle. Peut-être un noyau politique ou une coopération renforcée (Social-démocrate, Finlande, 2 juillet 2021).

Une défense européenne ne peut être qu'un sous-produit d'une autorité politique. Mais pour cela il faut une lecture commune de la situation extérieure. Et puis qu'est-ce qu'on défend ? Un pays, un territoire, mais aussi un acquis, des valeurs. Il faut un cadre de référence où se prendraient les décisions politiques pour la défense. On a actuellement une politique de défense commune, alors qu'il faudrait une défense commune à proprement parler (DP [Renew], Luxembourg, 19 juillet 2021).

Je suis gaulliste, donc pour moi il n'y a pas de défense autre que nationale (Rassemblement national, 21 juillet 2021).

On a l'habitude de coopérer largement dans le cadre de l'OTAN mais je ne vois pas comment on pourrait avoir une défense européenne, si les capacités militaires sont fournies par un seul pays ([c-à-d. la France] (Reconquête, 26 juillet 2021).

Il n'est pas possible d'imaginer une politique de défense sans une autorité politique européenne, et pas possible d'imaginer une autorité politique sans peuple européen. Les Nations existent, mais il n'y a pas de peuple européen (Vox, 19 septembre 2021).

La défense suppose l'idée du sacrifice suprême : qui va prendre la décision ? Ce ne peut être qu'un pouvoir politique qui pour le moment n'existe pas à cette hauteur en Europe (Les Républicains, France, 31 janvier 2022).

Beaucoup envisagent ce problème par rapport à leur industrie d'armement (Lega, 9 février 2022)

Défense européenne ? C'est un thème qui aujourd'hui fait partie de la stratégie fédéraliste, un concept imposé aux Européens (nationaliste flamand, Vlaams Blok, 17 février 2022).

Pas de défense européenne sans pouvoir politique, et en tant qu'Allemand, j'ajouterais : sans mot à dire donné au Parlement européen. C'est une position minoritaire car un certain nombre d'États (dont la France) réserve ce pouvoir à l'exécutif ou au Chef de l'État (SPD allemand, 9 mars 2022).

L'OTAN est nécessaire : sans l'OTAN, Poutine serait peut-être à Berlin. Il faut donc vivre avec les USA quelle que soit l'opinion qu'on a d'eux (Polonais du PiP, 24 mars 2022).

On a de toute façon besoin de l'OTAN. Les pays européens n'arrivent déjà pas à payer leur part dans l'OTAN, comment peut-on imaginer qu'ils paient en plus pour la défense européenne ? On a de toute façon besoin des USA (Polonais du PiP 6 avril 2022).

Autonomie stratégique européenne : Comment repenser la défense européenne à l'aune des évolutions du contexte géopolitique international ?

Joséphine Staron

Avec l'invasion de l'Ukraine en 2022, les Européens se trouvent à un moment charnière de leur histoire et deux options semblent s'offrir à eux : soit s'en tenir à un statu quo comme ils le font depuis longtemps – ce qui revient peu ou prou à une fuite en avant et à une perte de crédibilité, à terme, auprès des autres puissances régionales et internationales – soit emprunter la voie de la puissance. Mais comment préserver la souveraineté des États européens dans un contexte géopolitique instable, où les institutions du multilatéralisme sont remises en cause, où les tensions entre puissances sont de plus en plus palpables, où les guerres réapparaissent à nos portes, où les dangers du décrochage économique se font de plus en plus sentir ? Cet article revient sur les conditions requises pour que les Européens parviennent à une véritable autonomie stratégique dans des secteurs-clés, notamment celui de la défense.

L'invasion de l'Ukraine, déclenchée le 24 février 2022, marque une rupture dans les stratégies politiques des États membres de l'Union européenne qui, désormais, semblent prendre conscience de la fragilité d'une paix durable, y compris en Europe¹. Les Européens se trouvent à un moment charnière de leur histoire et deux options semblent s'offrir à eux : s'en tenir à un *statu quo* comme ils le font depuis longtemps – ce qui revient peu ou prou à une fuite en avant et à une perte de crédibilité, à terme, auprès des autres puissances régionales et internationales –, ou bien emprunter la voie de la puissance.

En raison des évolutions rapides et brutales du contexte de ces dernières années (pandémie ; guerre en Ukraine ; crise énergétique ; regain inflationniste ; nouveaux rapports de force sur l'échiquier international ; crise des institutions du multilatéralisme ; etc.), il semble que les Européens soient enfin prêts, collectivement, à emprunter cette nouvelle voie : non pas celle du protectionnisme à l'image de la Chine ou des États-Unis, mais celle d'une stratégie d'influence adaptée aux défis

¹ [NdE] Ne pouvant être présente lors du Colloque pour raison de maternité, Joséphine Staron nous a envoyé ce texte, dont nous la remercions.

du siècle, portée par une recherche d'autonomie stratégique dans les domaines-clés que sont l'industrie, le numérique, la défense, ou encore l'énergie.

Soixante-treize ans après le célèbre discours de Robert Schuman, père fondateur de la Communauté européenne, ses mots résonnent avec toujours autant d'acuité: « la paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». En 1950, lorsqu'il les prononce, les stigmates de la seconde Guerre mondiale sont encore bien présents, les nations européennes sont considérablement affaiblies, les ressentiments sont à leur comble, et la partition du monde en deux blocs antagonistes – Est et Ouest – se confirme. Pourtant, dans un contexte plus que défavorable, c'est la solidarité qui va prévaloir. Non pas en tant que principe humaniste, mais d'abord en tant que choix pragmatique, lié à la prise de conscience que nos destins entre Européens sont plus liés que jamais. Et cette solidarité ne va cesser de s'élargir, aussi bien du point de vue des domaines d'action que des pays concernés.

Si le contexte est différent aujourd'hui, les défis sont très similaires et les questions qui se posent sont semblables à celles de 1950 : comment préserver la souveraineté des États européens dans un contexte géopolitique instable, où les institutions du multilatéralisme sont remises en cause, où les tensions entre puissances sont de plus en plus palpables, où les guerres réapparaissent à nos portes, où les dangers du décrochage économique se font de plus en plus sentir ? Comme en 1950, c'est finalement l'enjeu de la place des Européens dans le nouvel ordre mondial qui se joue à nouveau.

Pour relever ce défi historique, la solidarité et l'unité européennes sont plus que jamais requises. Si des divergences entre les États membres subsistent, le contexte et l'urgence de la refondation du projet européen peuvent aider à les dépasser. Mais pour y parvenir, les aspirations géopolitiques des États doivent être davantage alignées, à commencer par la France et l'Allemagne qui jouent un rôle moteur dans la construction européenne depuis ses débuts.

Dans cet article, je reviens sur les conditions requises pour que les Européens puissent atteindre une véritable autonomie stratégique dans des secteurs-clés, notamment celui de la défense.

L'Union européenne : d'une puissance normative à une puissance géopolitique

Jusqu'à maintenant, pour beaucoup d'observateurs et la plupart de ses États membres, l'Union européenne n'avait pas vocation à devenir un objet géopolitique à part entière. Au mieux était-elle considérée comme une puissance civile (et non

militaire), tranquille et pacificatrice (au contraire d'offensive), ou encore morale et normative. C'est donc sur le *soft power* qu'elle avait choisi de tout miser, selon l'expression désormais consacrée de Joseph Nye².

Si cette stratégie rencontre aujourd'hui des limites, elle a pourtant largement porté ses fruits dans de nombreux domaines, notamment économique et commercial, ainsi qu'en matière normative et réglementaire³. Avec la construction du Marché commun, l'UE est devenue très vite une puissance commerciale de premier plan : elle représente un marché de près de 450 millions de consommateurs (post-Brexit), un PIB qui s'élève à 13'306 milliards d'euros en 2020, des accords commerciaux conclus avec l'ensemble des continents, et une monnaie unique qui lui permet de concurrencer les monnaies les plus fortes (dollar, livre sterling et yuan). Elle s'impose aussi dans le domaine agricole grâce à la Politique Agricole Commune (PAC) qui lui permet de devenir la première puissance agricole mondiale, à la fois premier exportateur et premier importateur.

Enfin, l'Union européenne est devenue une véritable puissance normative. En effet, ses normes s'imposent de plus en plus aux acteurs politiques et économiques en dehors de l'Union européenne. Cette stratégie d'influence par la réglementation porte même un nom : « l'effet Bruxelles »⁴, qui correspond à sa capacité à réglementer les marchés mondiaux à travers sa production de normes, sa politique de concurrence, sa politique environnementale, comme en témoignent l'instauration récente de la taxe carbone aux frontières⁵, les clauses miroirs dans les accords commerciaux, ainsi que sa politique numérique. Sur ce dernier point, les avis sont unanimes : la législation européenne en matière de protection des données est non seulement la plus ambitieuse et la plus protectrice, mais elle constitue également un véritable vecteur d'influence normative au plan international puisqu'elle s'impose à tous, géants du numériques compris⁶.

² Joseph Nye, *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affairs, 2004.

³ Pour une analyse plus complète de la stratégie d'influence de l'Union européenne, voir J. Staron, « L'Union européenne au défi de sa stratégie d'influence », *Défense Nationale*, vol. 856, no. 1, 2023, pp. 63-68.

⁴ A. Bradford, « Penser l'Union européenne dans la mondialisation : l'« effet Bruxelles », *Revue européenne du droit*, mars 2021, n°2.

⁵ Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a été introduit dans le cadre du « Paquet Climat », et doit permettre à l'Union d'étendre ses normes environnementales aux entreprises exportant sur son territoire.

⁶ Nous pouvons citer le Règlement sur la protection des données personnelles (RGPD), le *Digital Services Act*, le *Digital Market Acts*, ou encore plus récemment l'*Artificial Intelligence Act* (AI act) rendu public en 2023.

Dès lors, il serait erroné de dire que l'Union européenne ne s'est jamais pensée comme une puissance. En revanche, les attributs de la puissance qu'elle a retenus n'incluaient pas (ou très peu) d'éléments de *hard power*, contrairement à d'autres puissances économiques comme les États-Unis, la Chine ou la Russie qui ont largement investi les deux champs de la puissance. Pourquoi cette retenue de la part des Européens ? De nombreuses raisons permettent de l'expliquer, à la fois historiques, culturelles et politiques. Mais pour résumer en quelques mots un débat complexe, nous pouvons comprendre le choix du *soft power* comme unique levier de puissance comme le seul choix que des États souverains pouvaient assumer collectivement, en raison de leurs spécificités, de leurs particularismes, et de leur place sur la scène internationale.

L'Union européenne en tant qu'organisation composée d'États souverains est allée plus vite et plus loin que n'importe quelle autre tentative d'alliance intergouvernementale. Il n'existe pas d'autres exemples dans l'histoire passée ou récente de construction aussi intégrée et solidaire entre des États volontaires qui consentent ainsi à renoncer à une part conséquente de leur souveraineté pour agir en commun.

Mais le contexte actuel exige d'aller encore plus loin. Le fameux adage « l'union fait la force » n'a probablement jamais été aussi pertinent qu'aujourd'hui, face aux bouleversements du monde que nous vivons : géopolitiques, climatiques, démographiques et économiques. Mais il est important de prendre la mesure de tout ce que les Européens ont déjà accompli en soixante-treize ans d'histoire institutionnelle commune, afin de penser l'avenir et les moyens qui s'offrent à eux pour s'adapter au nouveau contexte, conserver leurs acquis politiques (démocratie, état de droit), économiques (libre-échange, libre-concurrence) et sociaux (droits humains, protection sociale).

Subsistent alors trois défis à relever afin de passer d'une puissance normative à une véritable puissance géopolitique : un premier défi conceptuel, qui est d'accepter que nous sommes passés à une nouvelle phase du projet européen qui implique une révolution quasi-copernicienne des esprits ; un second défi en lien avec les objectifs : définir en commun les buts nouveaux de la construction européenne et les affirmer dans une volonté politique commune, et surtout durable ; et un troisième défi autour cette fois des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, à savoir repenser les conditions de la coopération et de la solidarité intra-européenne.

L'Europe face à un ordre mondial en reconfiguration

Le contexte est désormais propice pour relever ces trois défis. La guerre en Ukraine a très vite mis les Européens face à leurs propres contradictions : hormis

les États d'Europe centrale et orientale, ainsi que les États baltes, peu nombreux étaient les pays qui croyaient à une escalade militaire aux portes de l'Europe. Et ce, en dépit des premiers coups de semonce portés par la Russie en 2014 avec l'invasion de la Crimée.

Cependant, dès le début de l'invasion, les États membres de l'UE ont très vite adopté des positions communes fortes : des sanctions inédites à l'égard de la Russie ont été votées très rapidement ; et des décisions stratégiques ont été prises pour se couper de la dépendance économique entretenue avec la Russie, et ce malgré les conséquences économiques majeures que cela impliquait.

La thématique énergétique a très vite été soulevée puisque l'UE importait environ 40 % de son gaz de Russie, ainsi que près d'un quart de son pétrole et la moitié de son charbon (en 2019). La dépendance économique était donc très forte. L'Allemagne a été particulièrement affectée par ces décisions puisqu'avant la guerre, plus de la moitié du gaz allemand provenait directement de Russie. Toutefois, la solidarité européenne a fonctionné et – fait rarissime – les États membres ont privilégié des choix politiques par rapport à des considérations économiques et commerciales.

Ces décisions stratégiques n'ont pas été sans conséquences pour l'UE. Déjà fragilisé par la crise sanitaire, le modèle économique et social européen a été très touché par la guerre en Ukraine. L'inflation s'est installée durablement en Europe et s'est insinuée au plus près des citoyens qui ont vu leurs factures quotidiennes augmenter drastiquement.

On aurait alors pu croire que les opinions publiques européennes cessaient de soutenir le virage stratégique entrepris par les États européens. Mais cela n'a pas été le cas, bien au contraire. En effet, dans un sondage réalisé par Kantar Public fin 2022⁷, elles se disaient satisfaites des décisions prises afin de soutenir l'Ukraine, qu'elles soient nationales ou européennes. Ainsi par exemple, 85 % des Polonais approuvaient les choix européens, 78 % des Français et 73 % des Allemands. Les Européens soutenaient aussi les augmentations des dépenses militaires des États. En Allemagne, entre 2021 et 2022, on a observé ainsi une hausse de 30 % d'adhésion concernant l'augmentation des dépenses militaires, ce qui portait le total à 69 % d'adhésion fin 2022. Ce bond conséquent s'observait également en Pologne avec un passage de 34 % à 59 % d'approbation. Ainsi qu'en France, où 45 % de la population approuvait ces dépenses, contre 33 % précédemment.

⁷ Sondage réalisé par le Centre Kantar Public sur l'Europe, "Expectations of Europe in troubled times : European public opinion on defence issues", publié en décembre 2022.

La guerre en Ukraine, et la pandémie avant elle, ont ainsi permis une prise de conscience historique : celle que l'Europe ne peut plus rester un nain géopolitique et qu'elle doit investir dans son autonomie stratégique et se donner les moyens de protéger efficacement sa population.

Cette prise de conscience est d'autant plus importante que la guerre a accéléré la reconfiguration de l'ordre mondial à laquelle nous assistons aujourd'hui. Cela faisait des années qu'elle était à l'œuvre, mais il a fallu attendre une pandémie planétaire et une guerre aux portes de l'Europe pour qu'elle nous saute enfin aux yeux et qu'elle appelle une réponse politique globale de la part des Européens.

Cette reconfiguration de l'ordre mondial se traduit de plusieurs manières. Alors que nous étions habitués à une forme de bipolarisation du monde – l'Occident et les Autres –, nous sommes aujourd'hui face à un monde multipolaire, dans lequel les puissances régionales ont de plus en plus de poids et nouent des alliances politiques, économiques et commerciales de premier plan.

Ainsi, force est de constater que l'influence de l'Occident diminue, comme en témoigne le nombre d'États à l'Assemblée générale des Nations Unies qui se disent non-alignés sur la position occidentale concernant la condamnation de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'application des sanctions ; le Sud global s'affirme de plus en plus comme puissance autonome et cultive son non-alignement en nouant des partenariats aussi bien avec les Occidentaux qu'avec la Chine, la Russie ou l'Inde ; des puissances régionales comme la Turquie ou la Chine s'affirment davantage sur la scène internationale et s'imposent même comme médiateurs de conflits ; la coalition des BRICS, créée officiellement en 2011 (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), attire de plus en plus de candidats (en 2023, 19 pays ont demandé leur adhésion), et leur PIB dépasse désormais celui du G7 (France, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Italie, Canada) ; etc.

Un nouveau monde semble en train d'émerger, dans lequel s'entremêlent puissance économique, combat autour des valeurs, monopole technologique et imposition de normes. Si, en temps de paix et de stabilité, la mondialisation est un facteur de cohésion et profite à tous, en temps de conflictualité comme aujourd'hui, elle peut devenir une faiblesse et révéler le manque d'autonomie, la dépendance stratégique des États.

Les Américains en ont eu conscience avant les Européens puisque, depuis plusieurs années déjà, ils réorganisent leur économie et leurs partenariats commerciaux dans l'objectif de réduire leurs diverses dépendances. Cela s'est notamment traduit par la guerre commerciale avec la Chine, la relocalisation de chaînes de productions, l'interdiction de certaines grandes entreprises chinoises sur le sol américain, des règlementations de plus en plus dures concernant les conditions

d'installation de sociétés étrangères, notamment chinoises, l'extension continue des politiques d'extraterritorialité, etc. Mais les États-Unis ont également tenté de limiter la portée de la réglementation internationale pour mener à bien leurs nouvelles ambitions économiques plus protectionnistes que libérales, notamment en bloquant l'organe de contrôle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)⁸. Par ailleurs, afin de pallier les conséquences de la crise sanitaire, lutter contre l'inflation et s'inscrire pleinement dans la compétition internationale, les Américains ont lancé des programmes colossaux. Le plus connu étant l'IRA, l'*Inflation Reduction Act*, un paquet législatif de 430 milliards de dollars qui vise à développer la production américaine en attirant des investisseurs et des entreprises du monde entier.

Cette reconfiguration des relations internationales a plusieurs conséquences majeures : les Occidentaux doivent repenser leurs partenariats économiques et commerciaux et les diversifier pour ne plus dépendre d'un pays ou d'une région du monde en particulier ; la compétition internationale s'accélère dans tous les domaines d'intérêts stratégiques et les Européens prennent du retard (armement, spatial, cyber, IA, etc.). Face à ces défis, l'Union européenne a présenté cette année son plan industriel qui vise à sécuriser les approvisionnements en matières premières et métaux stratégiques. C'est le Commissaire européen Thierry Breton qui résume probablement le mieux l'ambition de ce plan : « Pas de batteries sans lithium, pas d'éoliennes sans terres rares, pas de munitions sans tungstène »⁹. Et l'ambition affichée est grande : produire en Europe 20 % des semi-conducteurs et 40 % de ses besoins en technologie verte d'ici 2030. Assortie à cela, la Commission a proposé une nouvelle règle qui s'inscrit dans une véritable recherche d'autonomie stratégique : l'UE ne doit jamais dépendre d'un seul pays pour plus de 65 % de ses besoins.

Avec ce plan industriel, les leçons semblent avoir été tirées des deux derniers grands événements qui ont bouleversé l'Europe : la pandémie, qui a révélé aux Européens leur extrême dépendance vis-à-vis de la Chine ; et la guerre en Ukraine qui, cette fois, leur a révélé leur dépendance par rapport à la Russie. Les Européens ont donc commencé à prendre conscience de leur retard et du besoin

⁸ En 2019, les États-Unis ont bloqué la nomination des arbitres de l'organe d'appel de l'OMC, dont la mission est de régler les contentieux entre les pays membres de l'institution. Dès lors, l'OMC est devenue un simple organe de concertation entre ses États membres, mais ne peut plus régler de litiges. Elle perd alors une grande partie de sa raison d'être.

⁹ Propos cités dans un article publié par le journal *Le Monde*, « Face à la Chine et aux États-Unis, l'Europe se dote d'une politique industrielle inédite », par Virginie Malingre, 17 mars 2023.

de repenser le projet européen pour qu'il réponde à ces enjeux et qu'il permette aux États membres de s'inscrire pleinement dans cette reconfiguration mondiale. Mais pour y parvenir, des convergences doivent être trouvées en interne concernant la vision du projet commun, et plus particulièrement de ce que pourrait ou devrait être une Europe géopolitique. Si les questions économiques, commerciales et industrielles sont bien au cœur des débats, une autre a refait surface de manière inopinée depuis le 24 février 2022 : celle de la défense européenne.

La défense de l'Europe : un incontournable dans la recherche d'autonomie stratégique

Lors de son discours prononcé à Bratislava, à l'occasion du Forum *Globsec*¹⁰, le Président français Emmanuel Macron a tenté une nouvelle fois de justifier le besoin d'investir dans une défense proprement européenne, à travers un argument simple en apparence : « notre géographie ne changera pas » a-t-il dit. Ainsi, que nous le voulions ou non, la Russie continuera d'exister après Vladimir Poutine, après la guerre en Ukraine, et nous ne pourrons pas nous passer d'une réflexion autour des conditions de la paix et de la sécurité avec le voisin russe. Voilà, en substance, le message que le Président français a souhaité faire passer le 31 mai 2023 en Slovaquie.

Derrière ce discours, ce sont finalement soixante-dix ans de tentatives de construction d'une Europe de la défense qui sont retracées, en filigrane. Car la défense n'est pas un sujet nouveau, loin de là. Rappelons-nous d'ailleurs que dès 1954, elle fut au cœur des débats entre les premiers États fondateurs de la Communauté européenne, autour de la CED (Communauté Européenne de Défense). Si ce projet n'a pas abouti, il a néanmoins permis de révéler dès l'origine que la défense constituait à la fois un impératif stratégique pour les Européens – pris en étau dans le jeu des grandes puissances – et un sujet bloquant, puisque constitutif de la souveraineté même des États. Le choix qui a alors été fait pour assurer la sécurité des Européens fut de se tourner quasi-exclusivement vers l'OTAN, délaissant ainsi les outils nécessaires à la constitution d'une véritable défense européenne.

En 2023, à l'aune des nouveaux défis dont chacun a désormais bien conscience en Europe, le choix de l'OTAN comme unique moyen de protection est enfin remis en cause. Autre conséquence positive des évolutions de contexte : les États membres semblent avoir également dépassé le débat stérile entre d'un côté les

¹⁰ Le Forum géopolitique *Globsec* s'est tenu en Slovaquie le 31 mai 2023. Depuis 2005, chaque année, il regroupe les pays d'Europe du Nord et de l'Est autour des enjeux de sécurité collective et de défense.

partisans d'un renforcement exclusif de l'OTAN, et de l'autre ceux d'une sortie de l'Alliance atlantique pour construire une défense exclusivement européenne¹¹. Ce débat contre-productif entre deux positions extrêmes a trop longtemps freiné toute tentative de construction d'une Europe de la défense. Aujourd'hui, chacun comprend qu'un juste milieu doit être trouvé, puisque les Européens ne peuvent pas dépendre uniquement du cadre otanien largement orienté et financé par les États-Unis (dont les priorités stratégiques peuvent évoluer) ; et qu'ils ne pourront pas non plus rattraper le retard industriel, technologique et capacitaire accumulé ces cinquante dernières années.

Comment alors articuler OTAN et Europe de la défense ? Cette question est désormais au centre des débats, et révèle encore des divergences entre les États membres. En effet, chaque État européen entretient un rapport particulier à la défense. La France a été à la tête d'un empire mondial et a été habituée à la puissance. L'Allemagne, en revanche, dispose d'une Loi fondamentale qui limite l'action de l'armée hors de ses frontières. L'Italie se tourne vers la Méditerranée où elle perçoit le plus de dangers. Les Pays-Bas donnent la priorité au commerce international, mais ont développé des niches capacitives d'excellence en matière de défense. Les États baltes et la Pologne ont une position très atlantiste et se fournissent en priorité auprès des États-Unis ou, plus récemment, de la Corée du Sud. Jusqu'à maintenant, en termes de coopération, notamment industrielle, c'est donc le plus petit dénominateur commun qui dominait.

Mais avec l'invasion de l'Ukraine, les choses ont très vite évolué. La grande majorité des États européens a augmenté les budgets alloués à la défense ; des États traditionnellement neutres, comme la Suède et la Finlande, ont demandé leur adhésion à l'OTAN ; l'Allemagne, pourtant traditionnellement et culturellement réticente à l'exportation d'armements, a accepté de livrer du matériel militaire lourd à l'Ukraine, et le Gouvernement et le Parlement se sont accordés pour un investissement supplémentaire de 100 milliards d'euros dans la *Bundeswehr* sous forme de fonds exceptionnel ; le projet SCAF (système de combat aérien du futur) entre l'Allemagne, la France et l'Espagne, est finalement entré dans sa première phase de construction, après des années de blocage ; la Pologne a, pour sa part, annoncé qu'elle consacrerait prochainement 5 % de son PIB au budget de la défense, soit davantage que les États-Unis (même si les budgets restent incompatibles) ; etc.

¹¹ Lors de son discours au forum Globsec, le Président français est d'ailleurs revenu sur les propos qu'il avait tenus en 2019 en annonçant que « l'OTAN est en état de mort cérébrale », ce qui avait durablement choqué les partenaires européens de la France.

Toutefois, même si les trajectoires nationales semblent se rejoindre de plus en plus sur les enjeux de défense, deux difficultés subsistent. La première est celle de la coopération industrielle et opérationnelle. En effet, bien que tous les États renforcent leurs arsenaux nationaux, l'absence de cadre commun d'intervention, ainsi que le manque d'interopérabilité des forces dû en partie à la dispersion des achats de matériels militaires, constituent des obstacles majeurs pour une réponse commune forte et crédible en cas de menace réelle sur le territoire européen. La seconde difficulté est liée au retard accumulé par les Européens dans les technologies et l'innovation dans le secteur de la défense, notamment dans les domaines cyber et spatial. Si les plans annoncés ces derniers mois par la Commission et les États pour rattraper ce retard sont conséquents, ils ne permettront pas, à eux seuls, de faire de l'Union européenne une puissance militaire offensive crédible à court ou moyen terme.

Pour parvenir à une véritable autonomie stratégique européenne en matière de défense, la coopération est donc plus que jamais nécessaire, et ce à trois niveaux : le niveau politique ; le niveau industriel et capacitaire ; et enfin, le niveau opérationnel. Concernant le niveau politique, il s'agit de réussir à aligner les différentes visions des Européens et de les réunir autour de quelques objectifs communs. La « Boussole stratégique » votée en 2022 par l'ensemble des États membres aurait pu être un exercice réussi de convergence. Or, force est de constater qu'il a surtout mis en avant une série d'objectifs relativement vagues, en laissant de côté la question des moyens à mettre en œuvre.

Reprendre cette réflexion autour des objectifs et des moyens constitue donc aujourd'hui une priorité. Les États doivent pouvoir identifier collectivement les défis qui leur semblent prioritaires, ceux qu'ils peuvent relever au niveau européen, ceux qui nécessitent le cadre de l'OTAN pour plus d'efficacité, et ceux encore qui peuvent bénéficier de coopérations renforcées à deux, trois, ou plusieurs États membres. Un bon exemple est celui de l'achat commun de munitions pour l'Ukraine décidé en mars 2023, et qui s'appuie sur le modèle de l'achat commun de vaccins. En 2020, cela avait permis une répartition équitable, rapide et à moindre coût des doses dans l'ensemble des États européens. Mais pour d'autres sujets comme la fabrication de semi-conducteurs ou de batteries, d'autres solutions peuvent être plébiscitées, notamment en s'appuyant sur la volonté de certains États, leur degré d'avancement dans le domaine, et les investissements qu'ils sont prêts à réaliser, avec le soutien de l'UE. Ainsi, la France et les Pays-Bas ont déjà annoncé vouloir s'engager dans la production et la distribution de semi-conducteurs. Chaque État, en coordination avec les autres, doit ainsi réaliser une forme d'introspection de ses moyens et de ses capacités afin d'identifier les domaines dans lesquels il peut être plus pertinent ou plus efficace que les autres.

Cette réflexion est d'ores et déjà menée, mais dans un contexte de compétition interne rarement atteint. En effet, le niveau de concurrence n'a jamais été aussi fort en Europe, notamment en ce qui concerne l'installation de projets internationaux : les États surenchérissent les uns contre les autres pour obtenir les meilleurs projets. Non seulement, cela exacerbe la concurrence en interne, mais en plus, cela envoie un message de désunion et de désordre à nos partenaires commerciaux non européens qui savent très bien exploiter cette faiblesse. Dès lors, il est urgent de mettre en œuvre une meilleure coopération au niveau européen pour que chaque État puisse définir les filières économiques, industrielles, commerciales dans lesquelles il veut investir ou devenir *leader*, ou bien les niches ou les filières d'excellence qu'il peut développer sur son sol.

Ce n'est qu'à partir d'un alignement des volontés au niveau politique que le second niveau pourra être réalisé, à savoir le niveau industriel et capacitaire. En effet, du point de vue des industriels de la défense, la coopération ne va pas de soi. Même si elle peut représenter un gain, la mutualisation des ressources et les partenariats sont difficiles à impulser et, par la suite, à mettre en œuvre.

Dans un contexte de compétition internationale accrue, il est normal que les industriels soient réticents à partager leurs brevets et leurs technologies, et qu'ils essayent de conserver leurs avantages commerciaux et technologiques. C'est donc au politique de promouvoir des coopérations, mais aussi de donner des gages et des garanties aux industriels concernant la préservation de leurs avantages concurrentiels à long terme. Si les États-Unis n'hésitent pas à jouer la carte du *made in America* à travers l'IRA notamment, les Européens n'ont pas encore trouvé le moyen de promouvoir un principe de préférence européenne dans les secteurs stratégiques, et d'ouvrir la voie d'une véritable Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITDE).

Enfin, le troisième niveau – le niveau opérationnel – correspond à la possibilité pour les Européens de planifier et de conduire des opérations à partir d'un commandement autonome. Cela peut très bien se faire dans le cadre du pilier européen de l'OTAN (c'est-à-dire en développant une chaîne de défense européenne au sein de l'OTAN), ainsi qu'à travers les outils déjà prévus par l'Union européenne, mais encore sous-exploités : les coopérations renforcées, la Facilité Européenne pour la Paix (FEP), le Corps de réaction rapide européen (*Eurocorps*), etc.

Toutefois le niveau opérationnel ne pourra trouver de traductions concrètes qu'à partir de la conjonction des deux précédents : le niveau politique pour permettre un alignement des objectifs et des moyens, et le niveau capacitaire pour s'assurer de l'interopérabilité des forces et des matériels.

Conclusion

S'il y a encore de nombreux efforts à fournir pour aligner les stratégies politiques des États européens, le contexte est aujourd'hui favorable pour approfondir les convergences, peut-être plus favorable qu'il ne l'a jamais été par le passé.

C'est donc une opportunité à saisir, et même si le retard est grand, l'Europe commence enfin à se doter des outils nécessaires pour s'inscrire pleinement dans la course à l'innovation et cette compétition internationale acharnée.

Mais parvenir à une autonomie stratégique européenne, notamment dans le secteur de la défense, implique une véritable révolution, aussi bien politique que culturelle pour les États européens.

La question aujourd'hui est de savoir si cette révolution arrivera à temps pour faire face aux défis qui s'annoncent et à la reconfiguration de l'ordre mondial qui, soyons-en certains, n'attendront pas les Européens.

Le conflit en Ukraine : un moteur de la défense européenne ?

Nicole Gnesotto

La guerre en Ukraine a sorti l'Europe de sa torpeur stratégique. Les Européens ont découvert que le commerce et le droit n'étaient pas des garanties de paix, parce que la géopolitique et les rapports de force continuent d'animer le système international. Le réveil de l'Europe s'est incarné dans une augmentation spectaculaire des budgets de défense des États membres, une aide militaire directe et massive à l'Ukraine, une conversion de deux grands pays neutres à l'OTAN, une révolution stratégique allemande, etc. Toutefois ces réveils stratégiques se structurent pour l'instant dans l'OTAN, et non pas dans la défense européenne. La Russie a suscité en effet, par son agression contre l'Ukraine, un grand moment atlantique sous leadership américain. Cette montée en puissance de l'OTAN ne peut toutefois réduire à néant la perspective d'une défense européenne commune : plusieurs scénarios existent en effet qui continuent de rendre nécessaire et urgente la constitution d'une capacité militaire et diplomatique de l'Union européenne, autonome et efficace.

Pour l'ensemble de l'Union européenne, l'invasion de l'Ukraine par la Russie représenta un choc majeur. Le retour de la guerre sur le continent européen surprit, effraya, mais surtout remit en cause les fondements politiques de la construction européenne. Depuis sa création en effet, la CEE puis l'Union s'étaient développées sur la base d'une foi sincère dans les vertus pacifatrices du commerce, entre les États membres et entre l'Europe et le reste du monde. L'interdépendance économique était conçue comme un facteur de stabilité internationale, de rapprochement des sociétés, d'enrichissement partagé, et donc à terme de paix universelle. Plus que n'importe quel autre acteur, l'UE avait fait sienne cette formule de Montesquieu : « le doux commerce adoucit les mœurs », reléguant les États-nations, la géopolitique et l'usage de la force, autrement dit les bases de la puissance traditionnelle, aux pavillons des accessoires dépassés. D'où le choc du 24 février 2022 : la géopolitique et les rapports de force n'avaient rien d'obsolète, ils restaient au cœur de l'action des États. Poutine préférait ses rêves de puissance territoriale à ses intérêts commerciaux.

Brutalement donc, les Européens se convertirent à la géopolitique et découvrirent l'urgence des politiques de défense (Partie I). La guerre en Ukraine marque-t-elle

pour autant l'émergence d'une défense européenne autonome ? Le doute est permis, tant le moment que nous vivons est un moment atlantique (Partie II). Mais les conditions existent qui devraient nourrir et consacrer à l'avenir la nécessité d'une défense européenne commune (Partie III).

Un retour de la géopolitique impressionnant

Le réarmement fut le réflexe immédiat de tous les Européens. En 2022, les dépenses militaires en Europe ont atteint 480 milliards de dollars, soit une hausse de 13 % en un an. C'est la plus forte croissance enregistrée depuis plus de trente ans, avec des hausses impressionnantes dans certains pays : Finlande (+36 %), Lituanie (+27 %), Suède (+12 %)¹. Tous les pays annoncèrent des objectifs budgétaires égaux ou supérieurs aux 3% du PIB réclamés au sein de l'OTAN depuis longtemps. Le Danemark a annoncé vouloir tripler ses dépenses militaires sur les dix prochaines années, la Lituanie a voté une hausse du budget de la défense jusqu'à 2,52 % du PIB, la Pologne prévoit une augmentation de ses dépenses militaires jusqu'à 4% de son PIB et veut doubler les effectifs de son armée : elle veut être le pays de l'UE le plus "sérieux" en matière de dépenses militaires au sein de l'OTAN. La France n'est pas en reste, avec une augmentation de son budget de défense qui est la plus importante depuis les années 1960 et un montant total de 413 milliards d'euros d'ici 2030.

L'Allemagne constitue le cas extrême. Au lendemain de l'agression russe, le chancelier Scholz annonça le 27 février 2022 la création d'un « *fonds spécial* » de 100 milliards d'euros pour rattraper le retard dans les investissements, de façon à porter le budget allemand de la défense à 2% du PIB. C'est le plus grand réarmement allemand depuis la seconde Guerre mondiale. Le gouvernement décida immédiatement d'acheter des F35 américains et des systèmes de défense anti-missile israéliens Arrow3, tout en lançant sa première initiative militaire : un bouclier européen anti-missiles comprenant 19 pays intéressés. Berlin publia également en juin 2023 sa première « stratégie de sécurité nationale » ainsi que sa stratégie à l'égard de la Chine.

Outre ces décisions nationales, l'aide militaire apportée à Kiev par les pays de l'UE fut immédiate et spectaculaire. Contrairement aux apparences toutefois, ce sont les États membres qui sont en première ligne, la Commission n'ayant aucun pouvoir en matière de défense. Les États utilisèrent non pas le budget communautaire, mais un fonds intergouvernemental qu'ils avaient créé en 2021 pour les besoins de leur politique de gestion des crises extérieures : la *Facilité européenne pour la paix*. La mobilisation est impressionnante. Au total, l'UE et les États

¹ *Sipri Yearbook*, 2023, Stockholm.

membres ont fourni 12 milliards d'euros d'aide militaire à Kiev, auxquels s'ajoutent 38,3 milliards d'euros d'assistance économique et 17 milliards d'euros en aides pour les réfugiés² dans l'UE. En octobre 2022, l'UE lança également une mission d'assistance militaire, avec pour objectif de former au moins 30'000 soldats ukrainiens sur le territoire de l'Union. En juin 2023, 24'000 militaires avaient déjà été formés par les États membres.

Ces chiffres témoignent s'il en était besoin des révolutions géopolitiques en cours en Europe. Pour certains pays, le choc est si considérable que c'est une remise en cause brutale de leurs fondements stratégiques historiques qui va se produire. Pour l'Allemagne surtout, le coup est particulièrement dur. Le pays champion du libre commerce et du pacifisme a vu son univers s'effondrer : le modèle allemand de l'après-guerre est devenu en une nuit la grande illusion européenne. Alors que Berlin avait toujours refusé d'armer des pays en guerre, le pays effectua un virage total : armer l'Ukraine et réarmer l'Allemagne, tels sont désormais les deux principes stratégiques de la République allemande. Pour les pays neutres, la révolution est tout aussi profonde : la Suède, neutre depuis plus d'un siècle, et la Finlande, neutre depuis les années 1950, demandèrent leur adhésion à l'OTAN. Ces deux pays en devinrent officiellement membres en juillet 2023, lors du sommet de Vilnius. Même en Suisse, la neutralité et/ou l'adhésion à l'OTAN fait débat !

La politique de défense européenne traditionnelle, la PSDC, "profita" également de ces bouleversements stratégiques nationaux. Certains États neutres voient en effet dans l'UE et sa clause d'assistance militaire³ une assurance indirecte supplémentaire pour leur sécurité. C'est ainsi que la Suède et la Finlande, tout en se rapprochant de l'OTAN, adressèrent une lettre aux membres du Conseil européen, réuni à Versailles le 10 mars 2022, en leur rappelant « l'importance de la clause de solidarité de défense commune du traité de Lisbonne »⁴. L'évolution du Danemark va dans le même sens d'une recherche d'assurance complémentaire : il a aboli par référendum la clause votée il y a trente ans par laquelle le pays avait décidé de ne pas participer à la PSDC. On peut également interpréter la demande

² <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

³ L'article 42, alinéa 7 du traité de l'Union européenne prévoit qu'« *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 (...).*

⁴ Magdalena Andersson lors d'une conférence de presse. *Médiapart*, 8 mars 2022. Voir aussi, <https://club.bruxelles2.eu/2022/04/la-finlande-s-attend-a-ce-que-les-27-repondent-si-elle-active-larticle-42-7-pekkhaavisto/>

d'adhésion urgente de l'Ukraine à l'UE comme une demande de réassurance stratégique : l'OTAN leur étant fermée, les Ukrainiens considèrent le cadre européen comme une assurance indirecte de sécurité.

Si la géopolitique signifie également la possibilité d'une gouvernance d'urgence exceptionnelle, afin de répondre le plus vite possible aux crises en cours, alors l'UE peut effectivement s'enorgueillir d'avoir entamé sa conversion. Le Pacte de stabilité et ses règles budgétaires contraignantes, déjà suspendu à cause du COVID, fut de nouveau suspendu jusqu'en décembre 2023, afin de permettre aux États membres d'augmenter leur budget militaire et donc leurs éventuels déficits publics. Des mesures exceptionnelles ont été également adoptées rapidement en ce qui concerne le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE (3 mois ont suffi pour examiner positivement sa demande de candidature) ou le financement de la production de munitions par la Commission.

Mais le moment est d'abord celui de l'OTAN

Pour autant, suffit-il de dépenser 3% de son PIB en défense, de soutenir et de livrer des armes à un pays agressé, pour devenir un acteur stratégique majeur ? L'Ukraine sonne-t-elle l'émergence d'une défense européenne collective et autonome ?

La réponse est largement négative, du moins à court terme. Ursula von der Leyen postulait en début de mandat l'émergence d'une Union géopolitique, or on en est loin : quand en effet la Commission ne voit aucun problème dans le choix d'une Américaine pour occuper le poste de Directeur Général de la concurrence⁵, c'est que la géopolitique n'a pas encore franchi les portes du Berlaymont ! Plus globalement, après plus de dix-huit mois de guerre, l'Union en reste largement à l'émotion : des efforts considérables sont faits pour accueillir plusieurs millions de réfugiés, des armes sont cédées à l'armée ukrainienne, le soutien à Kiev est unanime, les sanctions votées dépassent de loin tout ce que l'UE avait déjà instauré dans un conflit, mais les Européens ne pensent pas l'avenir stratégique du continent. Ils n'ont développé aucun concept ni stratégie sur la sortie de guerre, l'idée même d'une négociation avec la Russie est un tabou pour beaucoup d'États membres qui préfèrent la vertu à la *realpolitik*, et tous s'en remettent à la diplomatie américaine pour l'après-conflit. Par ses silences stratégiques, comme par ses excès de vertu, l'Europe montre qu'elle n'est pas encore parvenue au stade normal d'un acteur stratégique autonome.

⁵ En juillet 2023. La France et d'autres pays durent s'y opposer pour faire nommer un/e Européen/ne.

Plus fondamentalement, la guerre en Ukraine produit ce résultat paradoxal d'un renforcement de l'OTAN plus que de l'Union. L'Europe s'arme et se réveille, mais dans le cadre de l'OTAN. Rien de plus compréhensible d'ailleurs. La guerre russe contre l'Ukraine est perçue comme tellement brutale, tellement déterminée, qu'elle fait craindre le pire : une attaque contre l'un des autres pays européens et une extension du conflit à l'ensemble de l'Europe. D'où le renforcement spectaculaire, militaire et politique de l'OTAN, pour le soutien à l'Ukraine et la défense renforcée des pays en première ligne, Baltes, Pologne et Roumanie notamment : au sommet de Madrid le 28 juin 2022, l'OTAN a porté à 300'000 hommes les effectifs de sa force de réaction rapide, les États-Unis se sont largement redéployés notamment en Europe du Nord, avec l'envoi depuis février 2022 de 20'000 forces supplémentaires dans tous les domaines, aériens, maritimes, terrestres, cyber et spatiaux. Au total, 100'000 Américains servent aujourd'hui en Europe. C'est le plus important renforcement militaire des États-Unis depuis trente ans⁶. Quant au président américain Joe Biden, il a nettement clarifié sa position sur l'article 5 de l'OTAN, qui constitue pour les États-Unis un « devoir sacré », promettant de défendre chaque cm² du territoire de l'OTAN. L'organisation elle-même a voté une augmentation de 25 % de son budget militaire pour 2022.

C'est dire que le *leadership* américain est accepté sans aucune réserve par tous les pays de l'UE, que ce soit pour définir la stratégie à l'égard de la guerre ou pour orienter les politiques de défense de l'OTAN. L'idée d'une autonomie stratégique de l'UE, dans ce contexte de guerre et d'inquiétude européenne, apparaît moins nécessaire que jamais, voire même comme un danger pour l'efficacité de l'OTAN. Même la France a changé de ton. Avant le sommet de l'OTAN à Vilnius, le Président français s'est en effet pour la première fois prononcé en faveur de l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine d'une part, et de la création d'un pilier européen de l'OTAN⁷ d'autre part : « les mêmes Américains nous demandent depuis des années, quelles que soient les administrations, de mieux partager le fardeau, de nous occuper davantage de notre sécurité et de notre voisinage. Et c'est donc en cela que oui, une Europe de la défense, un pilier européen au sein de l'OTAN, est indispensable. »⁷

Ce nouveau discours français a rassuré les alliés, dans la mesure où la question du « pilier européen de l'OTAN » ressemble à une formule magique qui satisfait tout le monde précisément parce qu'elle ne signifie rien de précis. La seule fois où une initiative de ce type a été tentée dans l'OTAN, c'était en 1996 (l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense – IESD – proposée par la France). Mais

⁶ US department of Defence. *Fact sheet*, June 22

⁷ Sommet Globsec, mercredi 31 mai à Bratislava.

ce fut un échec, tant les méfiances américaines et les exigences de contrôle Ota-nien sur les opérations européennes éventuelles se sont révélées non négociables. Il n'empêche : les partenaires de l'Alliance se satisfont de cette formule, en se gardant bien de lui donner un sens et des conséquences concrètes. Au moins donne-t-elle l'impression de clore calmement la question éternelle de la concurrence ou de la complémentarité entre l'Union et l'OTAN.

S'agissant de l'industrie de défense, la guerre en Ukraine fait tourner plus rapidement les usines d'armements des États membres, mais le même paradoxe se retrouve : ce n'est pas la dimension européenne qui l'emporte. Dans l'urgence, les États membres se sont d'abord fournis en matériels américains, notamment des F35, ou des systèmes de missiles israéliens et sud-coréens. Une mini-crise franco-allemande s'est même déclarée sur l'affaire de la défense aérienne de l'Europe, tant le projet allemand d'un bouclier entre 19 pays de l'OTAN s'est mis en marche en dehors des projets français de missiles et de drones franco-allemands. En dépit des initiatives de la Commission pour promouvoir une sorte de clause sur la « préférence européenne », le marché de l'armement reste un marché très largement captif pour l'industrie américaine, surpuissante au sein de l'OTAN. Ainsi, depuis la création du *Fonds de défense européen* dans le budget de l'UE, les États-Unis ont exercé des pressions considérables pour que cette initiative nouvelle ne porte pas préjudice à leurs industriels : ceux-ci ont créé nombre de filiales en Europe afin de pouvoir être éligibles aux financements du Fonds de défense⁸.

L'idée d'une préférence européenne en matière d'armements semble donc bien hors d'atteinte. Tout comme l'est devenue la notion d'autonomie stratégique, si l'on tient compte en effet de la nouvelle dépendance énergétique de l'Europe à l'égard des États-Unis : pour se substituer au gaz russe, ce sont en effet les gaz de schiste américains qui arrivent en tête. Ainsi, les convergences européennes qui s'étaient manifestées à l'occasion du COVID – souveraineté technologique, numérique, industrielle, voire stratégique – résistent difficilement à la nouvelle exigence de solidarité euro-atlantique, née de la guerre en Ukraine.

⁸ “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 guarantees approved by the Member State or associated country where the entity is established and substantiating that security-based conditions are met, are provided to the Commission.”

Un avenir favorable à l'Europe de la défense

Cette consécration de l'OTAN dans la défense de l'Europe, ce renouveau de légitimité acquis par le *leadership* stratégique des États-Unis, rendent-ils complètement obsolète l'ambition d'une défense européenne ? L'Union a-t-elle renoncé, ou doit-elle renoncer, à devenir un acteur géopolitique autonome, et accepter de n'être que la partie ouest-atlantique de la puissance américaine ? Évidemment non. Même si de nombreux Européens, notamment à l'Est, souhaiteraient en finir avec l'ambition d'une autonomie européenne, le contexte international est suffisamment obscur et instable pour rendre nécessaire, voire urgente, une Europe de la défense digne de ce nom.

Quelles sont les évolutions qui rendraient indispensable une Europe stratégique ? Au moins quatre scénarios doivent mobiliser et faire réfléchir les Européens.

En premier lieu, les instabilités qui prolifèrent au Sud de l'Europe, en Afrique ou dans le Caucase, pourraient rendre nécessaire une intervention militaire, ne serait-ce que pour protéger des citoyens européens présents dans ces zones de conflit, ou pour protéger des populations à risques, en Arménie par exemple. Or l'histoire récente montre que le drapeau de l'OTAN n'est pas le bienvenu dans plusieurs pays du Sud, en particulier en Afrique ou aux marges de la Russie : une capacité européenne d'intervention rapide serait donc plus appropriée. Deuxième scénario : celui d'une élection présidentielle américaine grâce à laquelle un candidat républicain extrémiste, Donald Trump ou un autre, parviendrait au pouvoir. Or le premier mandat de Trump a montré à quel point un tel président pouvait être anti-européen, anti-allemand, parfois anti-OTAN, mais surtout absolument imprévisible. Le retour d'une incertitude majeure sur l'engagement américain auprès de l'Ukraine, assortie d'une égale incertitude sur la fidélité des États-Unis à l'article 5 de l'OTAN, rend donc nécessaire l'option d'une contre-assurance de défense européenne autonome. Or celle-ci ne se fera pas en un jour : attendre 2024 pour commencer à construire une capacité de défense européenne risque d'être trop tard. Troisième hypothèse : celle d'un conflit majeur en dehors de l'Europe, qui exigerait une attention immédiate des États-Unis. Un conflit entre Israël et l'Iran par exemple, ou un conflit entre la Chine et Taïwan, tels sont les scénarios en face desquels la priorité ukrainienne pourrait devenir secondaire dans la stratégie américaine. Une dévolution aux Européens de la responsabilité stratégique du soutien à l'Ukraine, voire une demande de montée en puissance des défenses européennes pour parer à toute éventualité si l'Amérique ne peut soutenir deux fronts à la fois, sont des scénarios à prendre en compte. Enfin, en cas d'amorce de processus diplomatique pour mettre fin à la guerre, et notamment si un cessez-le-feu devait être signé, ce ne sont pas les troupes de l'OTAN qui pourraient en contrôler la bonne mise en œuvre. La Russie ne l'accepterait pas : en revanche,

le drapeau européen pourrait apparaître moins difficile à admettre pour vérifier le respect des accords. C'est déjà ce qui s'est passé en Géorgie, où ce sont les équipes de l'UE et de l'OSCE qui vérifient le respect du cessez-le feu de 2008.

Autrement dit, rien ne permet à l'avenir d'éradiquer l'ambition d'une défense européenne, ou de la juger définitivement inutile et impossible. Suffisamment d'inconnues existent dans le contexte stratégique autour de l'Europe pour en rendre à l'inverse la construction plus nécessaire que jamais. Mais pour qu'une telle ambition ait un sens et une chance de réussir, trois conditions minimales doivent être remplies.

D'une part, l'Europe doit trouver la bonne articulation avec la stratégie américaine : la construction d'une défense européenne ne peut en effet se faire qu'en bonne intelligence avec les États-Unis. Il est donc urgent d'enterrer le faux débat sur la rivalité entre l'UE et l'OTAN et de réfléchir ensemble à divers scénarios. L'intérêt stratégique des États-Unis est en effet d'accroître la liberté d'action et les options offertes au Président : cela passe par une plus grande capacité d'action autonome des Européens, en accord avec Washington. Au-delà de l'urgence de la crise ukrainienne, la priorité donnée par Washington à la zone asiatique reste en effet majeure et consensuelle aux États-Unis. Ils pourraient donc être demandeurs à l'égard des Européens, pour stabiliser les marges européennes après la guerre, afin de pouvoir de nouveau se concentrer sur la priorité que constitue la puissance chinoise.

La seconde condition est de savoir ce que l'on défend. Des territoires, certes. Des citoyens évidemment. Mais aussi un régime politique exceptionnel qui assure la prospérité et la liberté de l'Europe depuis la fin des totalitarismes du XX^e siècle : la démocratie libérale. Or depuis plusieurs années, un certain nombre de pays européens dévient dangereusement vers un nationalisme et un populisme autoritaires. La Hongrie de Victor Orbán notamment, et surtout la Pologne, qui tente de se refaire une vertu sur l'accueil des réfugiés et veut faire oublier ses manquements à l'état de droit. Varsovie rêve en effet d'incarner un nouveau *leadership* politique européen, remplaçant le couple franco-allemand jugé trop étroit et aveugle sur la Russie. Mais peut-on défendre la démocratie à Kiev et fouler au pied les principes de la démocratie à Varsovie ? Peut-on revendiquer un *leadership* européen sur la base de valeurs contraires à celles de l'Union européenne ? S'il fallait créer une défense européenne pour défendre une Union européenne où le régime polonais du PiS serait majoritaire, le jeu en vaudrait-il la chandelle ?

La troisième condition enfin relève de l'évidence : une défense européenne ne se conçoit qu'en application d'une politique étrangère commune, d'une vision

commune du monde et du rôle que l'UE pourrait jouer dans ce monde. En a-t-on seulement une idée commune ? Les Européens partagent-ils cette vision américaine d'un ordre mondial de nouveau bipolaire, divisé entre les démocraties d'un côté et les autorités de l'autre ? Entre l'Occident et le reste du monde ? Avons-nous intérêt à conforter une telle division, alors que l'Occident a tellement besoin de la Chine et des pays du Sud sur la lutte contre le réchauffement climatique par exemple ? La réponse est évidemment négative, mais c'est le silence qui constitue la seule réponse officielle des Européens. Il serait donc urgent que l'UE élaboré sa propre vision de l'avenir, et qu'elle puisse agir vers la consolidation d'un monde multipolaire, inclusif dans ses institutions, coopératif sur les enjeux globaux, fondé sur le droit international et le respect de la Charte des Nations Unies, davantage que sur des incantations idéologiques. Si l'UE ne promeut pas une telle vision d'un ordre mondial libéral et démocratique, nul ne le fera.

Comment collaborer avec l'OTAN?

L'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique de l'Union européenne

Alessia Biava

La guerre sur le sol européen qui dure depuis plus d'un an et demi a certainement remis en question les relations avec la Russie ainsi que la perception de la menace en Europe. Elle pousse à s'interroger sur les enjeux actuels de la défense européenne. Notre contribution questionne l'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique de l'Union européenne (UE) et montre que cette guerre a accentué la tendance, au sein de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à mettre l'accent sur l'aspect « protection de l'UE et de ses citoyens ». Ce contexte inédit est fertile pour engager une discussion sur les contours et la mise en œuvre de la composante « défense » de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE, ainsi que sur sa relation avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), afin que les États membres puissent à l'avenir développer une culture stratégique partagée englobant des aspects de défense.

L'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie le 22 février 2022 marque un bouleversement capital dans l'histoire européenne et dans la perception de la menace en Europe.

Face à une violation si éclatante du droit international et des principes de la Charte des Nations Unies et face à une guerre qui dure désormais depuis plus qu'un an et demi à leurs frontières, les États de l'Union européenne (UE) sont pour la première fois depuis longtemps confrontés au spectre d'une guerre sur leur territoire. En même temps, quatre années de relations transatlantiques tendues sous l'administration Trump, caractérisées par l'incertitude de l'engagement américain au sein de l'OTAN, ont affaibli la confiance vis-à-vis de l'allié américain. Même si la non-réélection de Trump en 2020 a permis de renouer l'entente transatlantique, la période Trump a quand même laissé "des cicatrices", et les Européens sont désormais conscients de leur vulnérabilité en matière de défense territoriale, au cas où un Président ayant une approche similaire à celle de Trump vis-à-vis des relations transatlantiques arriverait au pouvoir aux États-Unis à l'avenir.

Qu'en est-il donc de la défense des États de l'UE ? D'une part, la défense territoriale de la majorité des États de l'UE relève de l'article 5 du Traité de l'Atlantique

Nord et donc, *de facto*, de l'aide des États-Unis. D'autre part, depuis le Sommet franco-britannique de Saint-Malo du mois de décembre 1998, l'Union européenne a lancé et développé une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui s'appelait Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) avant le Traité de Lisbonne¹. Opérationnelle depuis 2003, elle compte à son actif plus de quarante interventions civiles et militaires dans des zones de crises et de conflits à l'extérieur des frontières de l'Union européenne². Il est à remarquer que, nonobstant la présence du mot « défense », la PSDC s'est plutôt développée comme politique visant à garantir la sécurité à l'extérieur du territoire européen, et non pas comme politique de défense des frontières de l'UE, et ceci en réponse au contexte international à l'origine de sa création et de son développement. Il est évident que cette architecture montre ses limites face à la situation actuelle.

En mars 2022, un mois après le début des hostilités, le Conseil de l'UE approuvait officiellement le document *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*. L'incipit de ce document est fortement marqué par la guerre en cours : « Le retour de la guerre en Europe, avec l'agression injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine, ainsi que des mutations géopolitiques majeures mettent à l'épreuve notre capacité à promouvoir notre vision et à défendre nos intérêts [...]. L'Union européenne est plus unie que jamais. Nous sommes résolus à défendre l'ordre de sécurité européen »³. À plusieurs reprises dans ce document, il est évoqué l'objectif de développer une *culture stratégique commune*. Par exemple, dans l'introduction, on lit : « Au moyen de la présente boussole stratégique, nous définissons une vision stratégique commune pour la politique de l'UE en matière de sécurité et de défense des cinq à dix prochaines années, et nous commencerons immédiatement à la mettre en œuvre. Cela nous aidera à former une *culture stratégique commune*, à accroître notre unité et notre solidarité, et surtout, à renforcer notre capacité et notre volonté d'agir ensemble, de protéger nos intérêts et de défendre nos valeurs »⁴.

La culture stratégique est traditionnellement considérée comme étant d'apanage des États. Depuis la mise en œuvre des premières interventions dans le cadre de

¹ Au cours de cette contribution, nous allons de manière anachronique utiliser l'expression « Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) » également pour la période précédant la mise en œuvre du Traité de Lisbonne.

²Voir : https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en (Dernier accès, 22 septembre 2023).

³ Conseil de l'UE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*, 21 mars 2023, p. 2.

⁴ *Id.*, p. 6.

la PSDC en 2003, la littérature académique s'est également penchée sur ce concept appliqué à l'Union européenne⁵. Nos recherches menées sur les niveaux politique, institutionnel et opérationnel de la PSDC jusqu'en 2009 ont ainsi montré la présence de signes avant-coureurs du développement d'une culture stratégique au sein de la PSDC, mais n'englobant en aucun cas des éléments de défense, la PSDC s'étant développée comme une politique de projection des forces et interventions dans des situations de crises en dehors des frontières de l'UE⁶.

Cependant, à présent, nous traversons une période inédite caractérisée par un contexte géopolitique très tendu au niveau mondial, une guerre à la frontière de l'Union européenne et une prise de conscience des pays membres de l'UE de la volatilité de la protection américaine face à la menace de leur intégrité territoriale. Cette situation rend encore plus criant le manque de réel approfondissement du volet « défense » de la PSDC. En même temps, la *Boussole stratégique* affiche la volonté des États de l'UE de réagir face aux défis sécuritaires exacerbés par l'invasion de l'Ukraine et la menace représentée par la Russie pour l'intégrité territoriale de l'UE, prônant le développement d'une culture stratégique commune.

Ainsi, notre contribution vise à questionner l'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique de l'Union européenne. Nous émettons l'hypothèse que le conflit ukrainien est en train de pousser à un approfondissement ultérieur de la dimension « protection de l'UE et de ses citoyens » de la Politique de sécurité et de défense commune qui avait déjà connu un élan depuis l'annexion russe de la Crimée en 2014. Cet article montre que, face à la menace fédératrice représentée par l'invasion russe et après l'expérience de la Présidence Trump, les conditions sont réunies pour un réel approfondissement de la dimension « défense » de la PSDC, afin que les contours d'une défense européenne se

⁵ Parmi les études les plus significatives, mentionnons: P. Cornish & G. Edwards, "The Strategic Culture of the European Union: a Progress Report", *International Affairs*, 81 (2005): 801-820; J. Haaland-Matlary, "When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?", *Security Dialogue*, 37 (2006): 105-121; C. O. Meyer, *The quest for a European strategic culture: changing norms on security and defence in the European Union*, Houndsills etc: Palgrave Macmillan, 2006 ; B. Giegerich, *European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden: Nomos, 2006; A. Biava, "The emergence of a strategic culture within the common security and defence policy", *European foreign affairs review* 16 (2011): 41-58; A. Biava, M. Drent, and G P. Herd, "Characterizing the European Union's strategic culture: An analytical framework", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49.6 (2011): 1227-1248.

⁶ A. Biava, "The emergence of a strategic culture within the common security and defence policy", art. cit.

définissent au sein d'une culture stratégique partagée parmi les États membres de l'UE.

Après avoir clarifié la portée du concept de *culture stratégique* appliqué à l'Union européenne, nous allons examiner dans quelle mesure la dimension « protection de l'UE et de ses citoyens » a progressivement pris de plus en plus d'importance depuis 2014 – et surtout depuis l'invasion russe en Ukraine – au sein de la PSDC sur le plan institutionnel et opérationnel. À l'aide du concept de culture stratégique, nous nous proposons ensuite de réfléchir aux potentialités offertes par la présente conjoncture internationale pour le développement de la composante « défense » de la Politique de sécurité et de défense commune.

L'émergence d'une culture stratégique au sein de la PSDC : analyse de la période 2003-2009

Avant de nous pencher sur le concept de culture stratégique appliquée à l'UE, une remarque préliminaire s'impose : à chaque fois que des dirigeants de l'UE ou des États membres souhaitent donner un coup d'impulsion au rôle de l'UE sur la scène internationale, ils évoquent l'importance de développer une « culture stratégique » commune au sein de l'UE.

Nous retrouvons cette expression dans un texte institutionnel en 2003, lors de la publication de la *Stratégie européenne de Sécurité* (SES) de la part du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, Javier Solana. Pour rappel, 2003 avait été une *annus horribilis* pour la PESC à la suite des divisions marquées entre les États membres de l'UE sur le dossier irakien et l'intervention des États-Unis. En même temps, c'est depuis 2003 que la Politique européenne de sécurité et de défense est opérationnelle⁷. La SES invite les États membres à être « [...] plus actifs dans la poursuite de nos objectifs stratégiques. [...] Il faut des politiques actives pour faire face au dynamisme des menaces nouvelles. Nous devons développer une *culture stratégique* propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes »⁸.

Un autre exemple est représenté par le discours d'Emmanuel Macron *Pour une Europe souveraine, unie et démocratique*, prononcé en septembre 2017 à la Sorbonne de Paris. À cette occasion, Macron présente une série de propositions en

⁷ Rappelons, en 2003, le lancement : (i) de l'opération militaire Artémis en République démocratique du Congo, (ii) de la mission de Police de l'UE en Bosnie-Herzégovine, (iii) de l'opération militaire Concordia en Ancienne République Yougoslave de Macédoine sur la base des Accords de Berlin Plus entre l'UE et l'OTAN.

⁸ Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité. Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003 (nos italiques).

matière de sécurité et de défense comme l'Initiative européenne d'intervention, tout en affirmant que : « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une *culture stratégique commune*. Notre incapacité à agir ensemble de façon convaincante met en cause notre crédibilité en tant qu'Européens. Nous n'avons pas les mêmes cultures, parlementaires, historiques, politiques ni les mêmes sensibilités. Et nous ne changerons pas cela en un jour. Mais je propose dès à présent d'essayer de construire cette culture en commun, en proposant une initiative européenne d'intervention visant à développer cette *culture stratégique partagée* »⁹. A noter qu'un outil opérationnel, à savoir l'Initiative européenne d'intervention, est ici présenté comme un instrument à partir duquel construire une culture stratégique commune. En effet, la pratique sur le terrain contribue à forger une culture stratégique partagée.

Nous avons déjà rappelé la référence à la nécessité de développer une culture stratégique commune au sein de l'UE, qui apparaît dans la *Boussole stratégique* de mars 2022.

Ces exemples montrent dans quelle mesure on fait appel au concept de culture stratégique à chaque fois que l'on souhaite donner plus d'impulsion à l'action de l'UE. Cette notion est ainsi associée à l'idée d'un rôle plus actif de l'UE sur la scène internationale. D'où notre intérêt de nous interroger sur l'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique de l'UE et ses implications pour le développement d'une défense européenne, sachant que l'invasion et la guerre représentent un véritable changement de paradigme sécuritaire en Europe.

Qu'est-ce qu'on entend par *culture stratégique* lorsqu'on se réfère à l'Union européenne ?

Le terme *culture stratégique* est un concept traditionnellement associé aux États, et son application dans le contexte de l'UE est certes novateur mais pose un certain nombre de défis. Tout d'abord : comment peut-on parler de culture stratégique de l'Union européenne si l'UE est composée de 27 États membres ayant leurs propres cultures stratégiques ?

Il faut considérer que les cultures stratégiques varient et évoluent avec la pratique. Lorsqu'on parle de culture stratégique commune et partagée de l'UE, on ne nie

⁹ *Initiative pour l'Europe : Pour une Europe souveraine, unie et démocratique*. Discours prononcé par Emmanuel Macron à la Sorbonne de Paris, le 26 septembre 2017. Voir : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (Dernier accès, 22 septembre 2023). (nos italiques).

pas l'existence de cultures stratégiques nationales liées à l'histoire de chaque pays. Il s'agit plutôt d'une culture stratégique partagée découlant de l'histoire et de la pratique commune des États membres, qui ne remplace pas les cultures stratégiques nationales mais qui éventuellement les fait évoluer, et qui implique au préalable une certaine convergence des cultures stratégiques nationales.

La question pour l'UE est d'autant plus controversée, faute de Livre Blanc de la Défense qui puisse expliciter les dimensions de la culture stratégique européenne en disant quand, et par quels moyens, l'UE devrait agir.

Or, depuis l'opérationnalisation de la PSDC en 2003 et le document de Solana, le débat académique s'est penché sur la question de savoir si l'UE est en mesure de développer sa propre culture stratégique et, si oui, comment l'appréhender et identifier les signes de son émergence¹⁰.

Pour approfondir ce thème, notre recherche sur le sujet s'est penchée sur une définition du terme qui prenne en compte le caractère *sui generis* de l'UE qui n'est pas un État, mais qui agit sur la scène internationale à travers des instruments civils et militaires, ainsi que sur un cadre analytique *ad hoc* qui se fonde sur l'analyse des interventions civiles et militaires sur le terrain (plan opérationnel) ainsi que des documents institutionnels et des visions et attentes partagées des décideurs politiques au sein de l'UE (niveau institutionnel), en partant d'une convergence de fond sur la perception de la menace au sein des cultures stratégiques nationales (niveau politique)¹¹.

Nous basant sur la définition de la culture stratégique comme *un ensemble d'idées, de visions, d'attentes partagées, ainsi que de modèles de comportement cohérents en ce qui concerne l'utilisation des moyens civils et militaires pour l'aboutissement des objectifs politiques liés à la sécurité*¹², nous avons étudié la PSDC sur le plan opérationnel et institutionnel de 2003 à 2009 et nous avons pu identifier l'émergence d'éléments avant-coureurs d'une culture stratégique européenne, parmi ceux qui se retrouvent tant au niveau opérationnel qu'aux niveaux institutionnels. Cette recherche nous a permis de recenser des signes avant-coureurs de culture stratégique en émergence au sein de la PSDC, à savoir : (i) le principe de la projection des forces dans un contexte multilatéral qui implique une coopération constructive et complémentaire avec les efforts de la Communauté internationale et avec une approche à long terme sur le terrain qui se base sur les

¹⁰ Voir note 5 *supra*.

¹¹ A. Biava, "The emergence of a strategic culture within the Common Security and Defence Policy", art. cit., pp. 42-44.

¹² *Ibid.*, p. 42.

instruments communautaires ; (ii) le principe de la légitimité internationale et de la mise en œuvre de la responsabilité locale (iii) une approche flexible, *comprehensive*, dynamique et à long terme basée sur une utilisation *ad hoc* et intégrée d'instruments multidimensionnels (civil et militaires) selon les circonstances du terrain, ainsi que sur le développement des capacités locales, qui implique un suivi cohérent de l'intervention sur le terrain ; (iv) une utilisation restreinte des instruments militaires, déployés sur la base d'un mandat limité dans l'espace et dans le temps qui prévoit une stratégie de sortie¹³.

Ces éléments relèvent d'une culture stratégique de la projection des forces, de basse intensité, dynamique, flexible et hétérogène basée sur les principes du multilatéralisme efficace et du désengagement responsable. Ils n'englobent donc pas de références à une réelle défense de l'UE.

L'importance croissante accordée à la « *protection de l'UE et de ses citoyens* » au sein de la Politique de sécurité et de défense commune depuis 2014

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 coïncide avec la fin du mandat de Javier Solana en tant que Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune. L'analyse de la PSDC dès 2009 montre un coup d'arrêt de son élan opérationnel et institutionnel. Si entre 2003 et 2008, l'on compte 22 déploiements civils ou militaires en Europe, en Afrique et en Asie, entre 2009 et 2014 l'on n'en recense moins de la moitié, principalement dans la région du Sahel en Afrique¹⁴. L'on peut supposer que ceci soit dû, d'une part au départ de Solana qui s'était fortement investi dans le dossier, à la différence de sa successeure Catherine Ashton ; d'autre part, à la crise financière de 2008 qui a certainement eu un impact sur la possibilité des États membres de s'investir. L'impression est donc que pendant cette période, la PSDC stagne et que ses développements futurs demeurent incertains.

En revanche, l'année 2014 change la donne et nous assistons à une progressive revitalisation de la PSDC face au changement du contexte géopolitique en Europe.

D'une part, l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 déclenche une sonnette d'alarme chez les Européens concernant son attitude agressive sur le plan international. Ceci se reflète bien dans la *Stratégie globale de l'Union*

¹³ *Ibid.*, pp. 55-58.

¹⁴ Voir : https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en (Dernier accès, 22 septembre 2023)

européenne, publiée en juin 2016 et qui fait suite à la *Stratégie européenne de sécurité* de 2003 et à son rapport de mise-à-jour de 2008. Désormais, l'on reconnaît que la paix et la sécurité en Europe ne sont plus garanties et que l'UE doit penser « stratégique ». Ainsi, dans l'avant-propos, Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, écrit : « Le dessein, voire l'existence, de notre Union est mis en question. Pourtant, nos citoyens et le monde ont plus que jamais besoin d'une Union européenne forte. Notre région est devenue plus instable et moins sûre. Les crises à l'intérieur de nos frontières, et au-delà, ont des répercussions directes sur la vie de nos citoyens. En période difficile, une Union forte est une Union qui pense de manière stratégique, partage une vision et mène une action commune »¹⁵.

D'autre part, le *Brexit* de juin 2016 et l'élection de Donald Trump à la tête des États-Unis en novembre de la même année remettent en question la solidité de l'architecture sécuritaire au sein de l'UE.

Dans ce contexte international nouveau, les propositions citées auparavant du nouveau Président de la France Emmanuel Macron au mois de septembre 2017, visant à revitaliser la défense européenne tout en poussant vers une autonomie stratégique de l'UE, représentent le début d'un tournant important pour le développement de la PSDC.

En effet, dès 2017 on assiste à toute une série de nouvelles impulsions institutionnelles allant dans la direction d'une action plus efficace de l'UE au sein de la PSDC. Rappelons, à titre d'exemple, le lancement d'un *Fonds européen de défense* en 2017, l'annonce des premiers projets au sein de la *Coopération structurée permanente* en décembre 2017, l'établissement d'une ligne spécifique « sécurité et défense » au sein du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la création de la *Facilité européenne pour la paix* en 2021, le lancement d'un *Pacte pour la PSDC civile* en 2018 (adopté en 2023), ainsi que le lancement d'une véritable réflexion stratégique dès 2020 qui porte à la rédaction de la *Boussole Stratégique* adoptée en mars 2022.

La revitalisation de la PSDC depuis 2017 représente la réponse de l'UE au nouveau contexte géostratégique de plus en plus incertain et à la perception commune des menaces pesant sur les États membres, présentées dans la *Stratégie globale de l'UE*.

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte — Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 28 juin 2016, p. 2.

Si nous analysons tous ces développements depuis 2014 sous le prisme du concept de *culture stratégique européenne* en partant du cadre analytique mentionné plus haut, nous notons une évolution importante. En effet, on remarque une attention accrue à la dimension de la « *protection de l'UE et de ses citoyens* », tant au niveau opérationnel qu'au niveau institutionnel, en présence d'une convergence politique parmi les États membres concernant la perception commune de la menace explicitée dans la *Stratégie globale de l'UE* que nous venons de détailler.

Au niveau opérationnel, ce volet « *protection de l'UE et de ses citoyens* » a été renforcé par la pratique sur le terrain depuis 2012. Lors de leur analyse des missions et opérations PSDC parue en 2017, Dumoulin et Gros-Verheyde soulignent dans quelle mesure les déploiements dans le cadre de la PSDC entre 2012 et 2016 suivent désormais une logique de sécurisation du continent européen et de stabilisation de son voisinage. Ils considèrent que les motivations à la base des engagements de la PSDC sont liées à des questions de sécurité intérieure plutôt qu'à des objectifs de politique étrangère : comme exemple, ils mentionnent les missions de la PSDC au Sahel et en Méditerranée visant à la protection de l'UE contre le terrorisme et l'immigration illégale¹⁶. Poussant cette analyse au-delà de 2016, nous estimons que la typologie des interventions PSDC actuellement en cours, notamment dans le Sahel et à la périphérie orientale de l'UE, confirme cette tendance¹⁷.

Au niveau institutionnel, le *Pacte de la PSDC civile* présente une série élargie des tâches à accomplir dans le cadre de la PSDC civile et vise à une approche plus intégrée avec le pilier « Justice et Affaires Intérieures ». L'objectif est de pouvoir déployer 200 experts dans un cadre de 30 jours, y compris dans des environnements complexes. Parmi les défis sécuritaires mentionnés, on trouve le crime organisé, le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme violent, l'immigration irrégulière, le trafic des êtres humains, la corruption, la gestion des frontières, la sécurité maritime, les défis sécuritaires liés à la protection de l'héritage culturel ainsi que ceux liés au changement climatique et à la dégradation de l'environnement¹⁸. Ces nouvelles tâches représentent une évolution des objectifs de la PSDC civile allant dans le sens d'une protection accrue de l'UE et de ses citoyens.

¹⁶ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, *La politique européenne de sécurité et de défense commune*, Le Dévoluy : Éditions du Villard, 2017, p. 200.

¹⁷ Voir la liste des interventions en cours en septembre 2023 : https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#9620 (Dernier accès, 22 septembre 2023).

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, *Pacte en matière de PSDC civile*, 22 mai 2023.

La *Boussole Stratégique* est encore plus représentative de cette tendance. Elle inclut le volet “protection” dans son titre complet : « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales ». « Protéger » est aussi l’un des quatre piliers sur lesquels se fonde le document, avec « agir », « investir », « coopérer ».

Le langage et le registre de la *Stratégie Globale* de 2016 et de la *Boussole Stratégique* de 2022 ont beaucoup changé par rapport à la *Stratégie européenne de sécurité* de 2003. La *Stratégie Globale* de 2016 utilise des mots et des expressions beaucoup plus assertives et moins optimistes. La Russie est ouvertement accusée de violation du droit international, l’emphase est mise sur le concept de résilience des États et des sociétés en Europe et dans son voisinage. L’accent est mis de plus en plus sur la protection de l’Europe, sur son autonomie stratégique et sur la nécessité de renforcer l’assistance mutuelle et la solidarité. Pour donner un exemple fort parlant, si l’*incipit* de la *Stratégie européenne de sécurité* considérait de manière très optimiste que « L’Europe n’a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l’histoire européenne »¹⁹, celui de la *Stratégie Globale de l’UE* est beaucoup moins triomphant : « Notre époque est en proie à une crise existentielle, tant à l’intérieur de l’Union européenne qu’à l’extérieur. Notre Union est menacée. Notre projet européen, qui a amené paix, prospérité et démocratie à des niveaux sans précédent, est mis en question »²⁰.

La *Boussole Stratégique* garde ce registre : « Nous adoptons la présente Boussole Stratégique alors que nous assistons au retour de la guerre en Europe. Au cours des sept dernières décennies, l’UE a joué un rôle majeur pour assurer la stabilité sur notre continent, en diffusant les valeurs et les intérêts européens et en contribuant à la paix et à la sécurité dans le monde entier. [...] La guerre d’agression menée par la Russie constitue un bouleversement tectonique dans l’histoire européenne. L’UE est plus unie que jamais face à l’agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l’Ukraine, qui viole de façon flagrante le droit international et les principes de la Charte des Nations Unies et porte atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales »²¹.

¹⁹ Stratégie Européenne de sécurité, *op. cit.* p. 1.

²⁰ Stratégie Globale de l’UE, *op. cit.* p. 5.

²¹ Boussole Stratégique, *op. cit.* p. 5.

L'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique partagée au sein de la PSDC

Le conflit ukrainien représente un *wake-up call* pour les Européens et implique une aggravation considérable de la perception de la menace russe partout en Europe.

Même si l'annexion de la Crimée en 2014 avait déjà négativement transformé la vision de la sécurité en Europe vis-à-vis de la Russie, l'intensité de cette appréhension variait beaucoup selon la position géographique des États, étant plus forte dans l'Europe de l'Est. L'agression non provoquée de l'Ukraine de 2022, la peur du désastre nucléaire, les cyberattaques susceptibles de paralyser les systèmes publics, l'ingérence lors des élections ainsi que la manipulation de l'information, ont fait prendre conscience que la menace russe est réelle et multidimensionnelle, qu'elle concerne l'Europe dans son intégralité et que l'intégrité territoriale de l'Europe n'est plus garantie à 100%.

Au lendemain de l'invasion russe, certains États membres ont pris des décisions révolutionnaires dans le cadre de leur politique de défense, comme l'abandon de l'option de retrait historique du Danemark vis-à-vis de la PSDC²², les demandes d'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN²³, ou encore la décision historique de l'Allemagne d'envoyer des armes à un pays en guerre²⁴. Le Président Macron a qualifié l'invasion russe de « première guerre hybride mondialisée »²⁵ et ceci représente une véritable prise de conscience qu'aucun État de l'UE n'est à l'abri de cette menace, peu importe sa proximité géographique avec la Russie.

Nous sommes en face d'une menace que nous pourrions qualifier de fédératrice. Rappelons historiquement que le projet révolutionnaire de la Communauté Européenne de Défense (CED) de 1952, visant à créer une armée européenne englobant également des composante allemandes, sept ans après la fin de la seconde Guerre mondiale, s'est développé autour de deux menaces fédératrices : le problème allemand et le danger soviétique.

²² Le Gouvernement danois avait annoncé la tenue du référendum pour cette abolition de l'option de retrait de la PSDC en mars 2022. Le référendum avec résultat positif a eu lieu le 1^{er} juin 2022.

²³ La Finlande et la Suède ont formellement demandé à devenir membres de l'OTAN le 18 mai 2022. La Finlande est devenue le 31^e membre de l'OTAN le 4 avril 2023.

²⁴ Voir : <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-russia-germany-still-blocking-arms-supplies/> (Dernier accès, 22 septembre 2023).

²⁵ « Emmanuel Macron se félicite de l'adhésion d'Olaf Scholz au concept de souveraineté européenne », *Agence Europe*, Bulletin n° 13012, 2 septembre 2022.

Dans quelle mesure le conflit actuel en Ukraine peut-il avoir un impact sur le développement de la défense européenne ? Nous estimons que l'importance accrue accordée au volet « protection de l'UE et de ses citoyens » analysée auparavant, ainsi que le contexte actuel, ouvrent la voie à l'approfondissement du volet « défense » de la PSDC sur le plan politique, opérationnel et institutionnel, de façon à ce que l'UE puisse développer une culture stratégique partagée incluant également des aspects de défense.

Comme une culture stratégique commune part d'une perception partagée des menaces et des instruments pour y faire face, la revue régulière allant dans ce sens, prévue par la Boussole stratégique, est un instrument potentiellement très efficace pour que la tendance à se focaliser sur la protection de l'UE aboutisse à une réflexion politique sur la défense de l'UE, face à la menace actuelle représentée par le conflit ukrainien.

Sur le plan institutionnel, l'activation de la *Facilité européenne pour la paix* en Ukraine marque un changement de paradigme fondamental au sein de l'UE : pour la première fois, l'UE envoie des armes à un pays en guerre. Le fait que ce pays se trouve à sa frontière témoigne d'une importance accrue accordée à la protection territoriale de l'UE et jette les bases pour engager une réflexion institutionnelle plus approfondie sur les capacités de défense de l'UE et l'identification des scénarios pour l'utilisation des moyens militaires des États membres à ce propos.

Sur le plan opérationnel, l'UE a réagi à cette invasion en lançant à la fin de 2022 une mission d'assistance militaire en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), avec l'objectif de renforcer les capacités militaires des forces armées de l'Ukraine pour leur permettre d'assurer l'intégrité territoriale du pays²⁶. En plus, l'UE a lancé deux missions civiles dans le cadre de la PSDC à la frontière avec la Russie, en Arménie et en Moldavie. La mission civile de l'Union européenne en Arménie (EUMA), déployée à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et visant à contribuer à la stabilisation des frontières du pays, a été lancée en février 2023²⁷. La mission de partenariat de l'UE en République de Moldavie (EUPM Moldova), lancée en mai 2023, vise à aider à renforcer les structures de gestion des crises du pays, à faire progresser sa capacité de résilience vis-à-vis des menaces hybrides, y compris la cybersécurité, à améliorer la lutte contre l'ingérence étrangère et la manipulation

²⁶ Voir : https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en (Dernier accès, 22 septembre 2023).

²⁷ Voir : https://www.eeas.europa.eu/euma_en?s=410283 (Dernier accès : 22 septembre 2023).

de l'information²⁸. Il est vrai que depuis le début, l'UE a lancé des missions civiles au sein de la PSDC à la frontière avec la Russie. Cependant, dans ce contexte de guerre, elles représentent à notre avis un engagement ferme de l'UE et un acte bien marqué de protection de ses frontières, notamment en Moldavie. Nous lisons ici un nouvel engagement visant à protéger l'UE et ses frontières.

Dans ce contexte, afin de développer une culture stratégique commune, il est fondamental que l'UE acquière de la crédibilité sur le plan opérationnel en tant qu'acteur militaire. À cette fin, il faudrait que la *Capacité de Déploiement Rapide* prévue par la *Boussole Stratégique*, incluant une force militaire permanente de 5000 hommes, opérationnelle dès 2025, soit effectivement mise en œuvre et déployée, car une culture stratégique se constitue entre autres à travers la pratique sur le terrain. Des discussions sont actuellement en cours pour donner du contenu à la *Capacité de Déploiement Rapide*. Nous estimons que ce nouvel instrument devrait représenter une opportunité pour l'UE afin de développer une pratique d'intervention militaire qui lui soit propre et, dans l'élan d'une attention accrue vis-à-vis de la protection de l'UE et de ses citoyens, contribue à développer le volet « défense » de la PSDC.

Pour autant que l'UE soit de plus en plus concernée par la protection de son territoire et de ses citoyens, il est évident qu'à ce jour sa défense territoriale est garantie par l'OTAN. Cette réalité, qui dure depuis 1949, ne peut changer du jour au lendemain. Toutefois, la déclaration conjointe UE-OTAN du 10 janvier 2023, tout en rappelant que l'OTAN reste le fondement de la défense collective de ses membres et demeure essentielle pour la sécurité euro-atlantique, reconnaît également « l'intérêt d'une défense européenne plus forte et plus performante, qui contribue effectivement à la sécurité mondiale et transatlantique, complète l'action de l'OTAN et soit interopérable avec celle-ci »²⁹.

Conclusion

Cette contribution a montré dans quelle mesure le contexte international tout à fait inédit dans lequel nous vivons a fait croître l'importance de la dimension « protection de l'UE et de ses citoyens » au sein de l'UE, tant sur le plan institutionnel qu'opérationnel ainsi que sur le plan politique, en lien avec une perception commune de la menace. Cette situation offre des opportunités intéressantes pour

²⁸ Voir : https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova_en (Dernier accès : 22 septembre 2023).

²⁹ Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023. Voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/> (Dernier accès, 22 septembre 2023).

développer la composante « défense » de la PSDC afin que celle-ci devienne partie intégrante d'une culture stratégique partagée au sein de l'UE.

La Russie représente désormais une menace fédératrice pour les États européens et a poussé certains d'entre eux à prendre, dans l'espace de très peu de temps, des décisions que l'on peut qualifier de révolutionnaires. En même temps, la période Trump a laissé des cicatrices et les Européens sont bien conscients qu'à l'avenir, un autre président des États-Unis pourrait lui aussi remettre en question les fondements du lien transatlantique, laissant les Européens seuls pour gérer leur défense territoriale.

Le conflit ukrainien a aussi donné un coup d'accélérateur à ce qui était déjà une tendance depuis l'invasion de la Crimée en 2014, c'est-à-dire d'avoir une vision plus pessimiste du contexte international et mettant en avant l'exigence d'une Europe plus assertive, capable de mobiliser son *soft power* mais aussi son *hard power*, résiliente, guidée par une Commission plus géopolitique et en mesure de se protéger.

Ce contexte inédit ouvre une fenêtre d'opportunité pour développer la composante « défense » de la PSDC de façon à ce qu'une culture stratégique partagée englobant des éléments de défense puisse se développer au sein de l'UE.

À cette fin, il est important de poursuivre dans l'exercice commencé par la *Boussole Stratégique*, de recenser régulièrement les menaces communes pour avoir un accord politique des États membres, facteur préalable à tout développement d'une culture stratégique commune.

En même temps, il est fondamental de poursuivre et d'approfondir les nouveautés institutionnelles mises en place au sein de la PSDC depuis 2017. Il est également important de soutenir toute initiative visant à former le personnel diplomatique, civil et militaire de l'UE. En effet, des initiatives de ce type favorisent un processus de socialisation générant une meilleure compréhension mutuelle qui permet le développement de visions, attentes et normes partagées, composantes d'une culture stratégique commune.

Sur le plan opérationnel, ce qui est à notre avis fondamental est d'utiliser de manière plus cohérente les instruments militaires à disposition de l'UE. La crédibilité de l'UE dépendra à court et moyen terme de la manière dont la *Capacité de Déploiement Rapide* prévue par la *Boussole Stratégique* sera mise en œuvre, car c'est également à travers la pratique sur le terrain que l'UE peut consolider son propre savoir-faire militaire, élément préalable à tout approfondissement du volet « défense » de la PSDC, pour forger une culture stratégique commune.

À présent, les mots d'ordre dans la discussion sur la mise en œuvre de cette *Capacité de Déploiement Rapide* devraient être « flexibilité » et « réactivité ». Ainsi, des réflexions plus poussées devraient être engagées sur l'activation de l'article 44 du Traité sur l'UE qui pourrait permettre à un groupe d'États d'agir au sein de la PSDC, pour aller au-delà des blocages politiques venant des États qui ne seraient pas intéressés à intervenir ; de même, pour approfondir le volet défense de la PSDC, il faudrait engager une réflexion sur l'activation de l'article 42.7 du TUE sur la défense mutuelle, qui a été invoqué seulement une fois par la France en 2015, mais jamais mis en œuvre, et sur l'utilisation de la *Capacité de Déploiement Rapide* à ce propos, en complémentarité avec l'OTAN.

L'impulsion donnée à la composante de la « protection de l'UE et de ses citoyens », unie à l'urgence du moment, ouvre des perspectives concernant le développement d'une défense européenne. Elle ne serait pas à concevoir, à présent, comme une alternative à la défense collective de l'OTAN, mais comme un complément à celle-ci sur la base de la spécificité de l'UE et de la valeur ajoutée de son action sur la scène internationale. C'est un point à prendre en compte pour toute discussion sur le développement du volet « défense » au sein de la PSDC afin que celui-ci devienne partie intégrante d'une culture stratégique partagée au sein de l'UE.

L'UE et l'OTAN pendant le conflit en Ukraine : Coopération ou concurrence ? Quel avenir pour la défense européenne ?

Alexandros Papaioannou

Le rapprochement entre l'UE et l'OTAN date de la période 2014-2018. Les deux organisations ne sont pas en concurrence car elles ont des modes de fonctionnement et des finalités différentes. La coopération aujourd'hui marche mieux, même si concrètement on voit que des progrès restent à faire. Mais l'avenir de la défense européenne ne se dessine pas clairement car on ne marche pas vers un renforcement de l'Europe politique et les pays respectifs de l'Union n'ont pas le même voisinage et ne perçoivent pas les mêmes dangers.

Je voudrais commencer par une petite anecdote personnelle. Il y a presque trente ans j'étais sur le point de venir à Genève pour y étudier, mais pour finir j'ai choisi le Collège d'Europe à Bruges. Et à Bruges, au programme figuraient des livres du Prof. Sidjanski et je n'aurais jamais envisagé que je serais invité par le Professeur lui-même à intervenir dans ce colloque.

Par déformation professionnelle, nous les diplomates pouvons ne pas être très diplomatiques en dehors de nos fonctions, et je le dis parce qu'aujourd'hui je ne voudrais pas parler comme représentant de mon pays à l'ONU, mais plutôt à titre individuel pour être plus libre dans l'expression de mes opinions et aussi pour raconter mes expériences personnelles. J'ai travaillé à l'OTAN une douzaine d'années, dont sept ans et demi où j'étais responsable des rapports de l'OTAN avec l'Union européenne. Je voudrais donc baser mon intervention là-dessus.

*

J'ai commencé à travailler sur les relations de l'OTAN avec l'Union européenne en 2012 quand c'était « l'âge de glace ». Quelques années auparavant, le Secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer se plaisait à dire que le dernier conflit gelé à Bruxelles était les rapports OTAN-UE. Et je crois qu'il avait en grande partie raison.

Mais quand je suis parti en 2019, je pense que nous avions fait des progrès assez importants. Je vous dis cela parce que, pour parler de la coopération entre les deux organisations après février 2022, c'est-à-dire le début du conflit en Ukraine,

il faut avoir en tête tout ce qui s'est passé avant. En fait, l'élan pour la nouvelle coopération entre les deux organisations a été donné entre 2014 et 2018 pendant la présidence de Jean-Claude Juncker à la Commission européenne, la présidence de Donald Tusk au Conseil européen et la nomination de Jens Stoltenberg comme Secrétaire général de l'OTAN. Les fondations de cette coopération ont été posées en 2014-2015 et la mise en œuvre s'est effectuée jusqu'en 2018.

Il y a eu plusieurs facteurs qui ont déterminé cette volonté de travailler ensemble plus étroitement, bien que ces deux organisations se trouvent dans la même ville à seulement 5 km l'une de l'autre. Un facteur qui existait déjà était que la grande majorité des pays membres sont membres des deux organisations. Ils sont aujourd'hui 22, comme à l'époque. (Avant le Royaume-Uni était membre de l'UE mais aujourd'hui il a été remplacé par la Finlande.) Tous ces pays avaient le même budget militaire, les mêmes priorités, donc se posait toujours la question de savoir comment s'assurer d'une meilleure utilisation des capacités militaires et sécuritaires des deux organisations.

À partir de 2014, deux autres facteurs ont joué à mon avis un rôle primordial dans le rapprochement des deux organisations. L'un de ces deux catalyseurs fut la première crise ukrainienne avec l'annexion de la Crimée par la Russie. À l'époque, ce fut un choc brutal pour tout le monde car c'était la première fois qu'il y avait un changement des frontières externes d'un pays européen depuis la deuxième Guerre mondiale. Dans les années 90 il y eut bien sûr le démembrement de la Yougoslavie, mais les frontières externes du pays sont restées les mêmes. Tandis que là on était passé à un autre niveau. Puis il y a eu la guerre "hybride" de la Russie contre l'Ukraine, même si la Russie niait que ses forces armées fussent présentes dans l'Est de l'Ukraine. Cette crise a duré jusqu'en février 2022. En janvier 2022, je suis allé dans l'Est de l'Ukraine où la ligne de séparation existait.

Le deuxième catalyseur, qu'Alessia Biava a mentionné, fut le discours de Jean-Claude Juncker au Parlement européen à l'occasion de son investiture en septembre 2014, dans lequel il a fait allusion au renforcement de la défense européenne. Si je ne me trompe, il a parlé pour la première fois de l'idée d'une coopération renforcée dans le domaine de la défense, ce qu'on appelle la « coopération structurelle permanente », soit l'article 42 paragraphe 6 du Traité de Lisbonne qui existait sur le papier depuis 2010, mais dont Juncker a dit que c'était le moment de la mettre en œuvre. Il a fait allusion à ce qui est devenu par la suite le Fonds européen de défense. En fait, pour la première fois le budget de l'UE pourrait financer des projets soit de développement capacitaire, soit de recherches sur la défense, ce qui était jusqu'à cette époque, un tabou. Ainsi Juncker a-t-il donné un élan dans deux domaines très importants pour faire avancer la défense européenne.

Un autre facteur, extérieur à l'UE, était qu'à la même époque, au Sommet du Pays de Galles en septembre 2014, les pays membres de l'OTAN – les « alliés » comme on les appelle - ont décidé pour la première fois de s'engager publiquement à dépenser au moins 2% de leur PIB pour la défense dans un horizon de 10 ans, c'est-à-dire entre 2014 et 2024. Je dois ouvrir une parenthèse sur la situation en 2014 concernant les dépenses de défense. À l'époque il n'y avait que 4 pays de l'OTAN qui dépensaient plus de 2% de leur PIB : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Grèce. Selon le rapport du Secrétaire général de l'OTAN en 2022, il y en a aujourd'hui 7, dont 4 – la Pologne et les 3 Pays baltes – qui sont en première ligne en ce qui concerne le conflit en Ukraine. Les 3 autres sont toujours les États-Unis, le Royaume-Uni et la Grèce. La France dépense 1,89% du PIB, le Royaume-Uni 2,16% et l'Allemagne 1,49%. Il y a aussi un autre débat sur le fait que la France et le Royaume-Uni dépensent 1% de leur PIB pour leur force de dissuasion nucléaire. Si on parle de forces conventionnelles, la France et la France dépensent moins de 2%.

Donc, tous ces facteurs mentionnés – et il y en eut d'autres, comme la crise au Moyen-Orient – ont donné un élan pour que la coopération entre les deux organisations devienne une réalité et qu'on dépasse ce qu'on appelait « l'âge de glace ». Les trois chefs des deux organisations, Tusk, Juncker et Stoltenberg, ont alors signé deux déclarations communes, respectivement en 2016 et en 2018, lesquelles ont créé le cadre de la coopération actuelle. Ainsi on constate que la coopération qu'on voit à l'œuvre aujourd'hui est née bien avant le conflit en Ukraine.

*

Je voudrais maintenant examiner ce qui est arrivé en février 2022 et ensuite, et comment la coopération entre les deux organisations fonctionne aujourd'hui. Le 4 mars 2022, une dizaine de jours après l'invasion russe, j'étais à Bruxelles parce qu'il y avait une réunion des Ministres des Affaires étrangères de l'OTAN le matin et le Conseil des Ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne l'après-midi. Ce qui était intéressant c'est qu'aux deux réunions ils n'ont parlé que de l'Ukraine et comment les deux organisations pourraient travailler ensemble. À la première réunion le matin, il y avait comme invités spéciaux la Finlande, la Suède et le Haut-Commissaire Josep Borrell. L'après-midi, et c'était la première fois que je le voyais, il y avait quatre invités : le Secrétaire général de l'OTAN (ce qui n'avait rien de nouveau), le Secrétaire d'État américain, la Ministre des Affaires étrangères britannique, et la Ministre des Affaires étrangères canadienne, ce qui était une première. Donc au niveau symbolique et au niveau de la coordination, les deux organisations ont lancé un message commun en ce qui concerne la situation en Ukraine.

En janvier 2023, après des mois de négociations, les chefs des deux organisations, Jens Stoltenberg, Charles Michel et Ursula von der Leyen ont signé une troisième déclaration commune sur la coopération entre les deux organisations. On peut conclure que, faisant suite au conflit ukrainien, cette coopération est à son plus haut niveau et que les deux s'engagent main dans la main. On peut aussi conclure que cette coopération a atteint de nouveaux sommets. Je pourrais m'arrêter là, mais je voudrais encore faire quelques commentaires parce que ce n'est pas aussi simple.

Arrêtons-nous un moment sur le titre de mon intervention concernant la coopération ou la concurrence entre les deux organisations. Au sujet de la concurrence, pour moi elle relève d'un faux débat, d'abord parce que les deux organisations ne sont pas semblables. L'OTAN est une organisation intergouvernementale, une alliance militaire dont le but principal est la défense collective de ses pays membres. De plus, la primauté de l'OTAN concernant la défense collective n'est pas remise en question par l'UE. L'article 42.7 du TUE sur la défense collective dit en effet très clairement que l'article 5 de l'OTAN concernant la défense collective a la priorité s'il y a un engagement parallèle des pays ; et puisque la plupart des pays membres de l'UE sont aussi membres de l'OTAN – ils sont actuellement 22 mais bientôt 23, avec l'adhésion de la Suède – il va de soi que l'OTAN aura la primauté pour le moment.

Par ailleurs, l'Union européenne représente une construction unique dans l'histoire, un processus d'union pacifique des États qui mènera, je l'espère, à une entité fédérale. Donc on ne peut pas dire que les deux organisations sont concurrentes, car l'UE n'a jamais été une alliance militaire. D'ailleurs, pour ce qui s'est passé en Ukraine, les deux ont agi en parallèle avec leurs moyens spécifiques. L'UE a imposé des sanctions économiques – je simplifie un peu car il y eut aussi d'autres actions – tandis que l'OTAN a renforcé militairement ses pays membres. Cependant elle n'a pas envoyé de forces en Ukraine. Donc pour moi, la question de la concurrence est un faux débat.

*

Est-ce que la coopération a vraiment été renforcée ? Tout à l'heure j'ai mentionné deux réunions le même jour à Bruxelles avec des invités spéciaux, ce qui était bien. Ce qui l'était moins, c'était qu'aux deux réunions il y avait des pays qui manquaient à l'appel. À la réunion de l'OTAN, deux pays membres de l'UE étaient présents mais il y en avait quatre qui n'étaient pas là : l'Autriche, Chypre, l'Irlande, et Malte. Et l'après-midi, il y avait trois invités non-membres de l'UE, mais il manquait la Norvège, l'Islande, la Turquie, l'Albanie, le Monténégro et la Macédoine du Nord. Donc, bien que la coopération ait été renforcée, nous n'arrivions même

pas à avoir une réunion conjointe des Ministres des Affaires étrangères de l'UE et de l'OTAN. Pourquoi ? Parce qu'il y avait beaucoup d'autres problématiques sous-jacentes. En effet, la symbolique de la coopération est importante, mais la substance est plus compliquée.

Si l'on me permet cette anecdote, je me souviens qu'en 2014, juste après l'annexion de la Crimée par la Russie, les deux organisations avaient décidé en 24 heures de tenir une réunion conjointe – pas au niveau des ministres mais au niveau des ambassadeurs de l'OTAN et du Comité politique et de sécurité de l'UE – pour parler de la situation. Donc s'il y a la volonté politique, on peut le faire.

Deuxième point. J'évoquais tout à l'heure une déclaration commune qui a été signée le 10 janvier 2023, pour souligner qu'il a fallu quand même 11 mois après le début de la guerre pour négocier une page et demie de texte.

Et j'aimerais conclure en exposant quelques réflexions sur la question : quel avenir pour la défense européenne ? Je suis, bien sûr, un Européen convaincu, mais aussi un atlantiste convaincu. Je suis de l'avis que ces deux aspects peuvent coexister dans le monde car l'un n'exclut pas l'autre. Mais malheureusement, je ne suis pas optimiste en ce qui concerne l'avenir de la défense européenne.

Je me souviendrai toute ma vie de ce qu'un député européen, qui avait vécu la deuxième Guerre mondiale, m'avait dit il y a presque 30 ans, notamment que le mot « fédéral » au sein du Parlement et même de la Commission était quasiment une insulte, comme le « *F word* ». Il disait aussi que, pour que l'Union européenne avance vers le fédéralisme et une défense européenne, il faudrait qu'il y ait un événement capital. Il me semble que ce n'est pas le cas avec la guerre en Ukraine et je crains que ce député européen ait eu raison.

J'aimerais dire aussi que nous n'avons pas une définition commune de la menace. Pour la Lituanie et la Pologne, la menace vient de la Russie. En revanche, si on leur demande si ce qui se passe au Sahel représente une menace pour eux, je pense que malheureusement ils diront non. Tandis que pour l'Italie, la Grèce ou l'Espagne, ce qui se passe en Libye et au Sahel est autant une menace, pas dans le sens d'une invasion militaire, mais une menace très importante au niveau sécuritaire.

Donc il n'y a pas d'objectif commun concernant la défense européenne.

Une autre problématique très importante pour moi est la question de la dissuasion nucléaire, ce dont on ne parle jamais. Il y a deux pays européens qui ont une capacité nucléaire, dont l'un n'est plus membre de l'UE. Tant qu'on a le parapluie de dissuasion nucléaire des Américains, nous n'avons pas besoin de parler de cela. Mais le problème surviendra si un jour les Américains disent qu'ils s'en vont.

Tout le monde pense que les Américains vont rester en Europe. Personnellement je crains que ce ne soit pas le cas, et qu'il soit probable que petit à petit les Américains se dissocient de l'Europe.

L'Europe au défi de la puissance militaire

Jean-Paul Perruche

L'absence de capacité militaire de l'Europe en réaction à l'agression russe en Ukraine a illustré la totale dépendance des États européens à l'égard des États-Unis et la perte de maîtrise de leur destin qui en découle, puisque leur sécurité dépend de pays extérieurs. En déclin relatif au niveau mondial et incapables d'assurer seuls leurs besoins de défense au niveau national, les Européens n'ont d'autre alternative que d'unir leurs forces pour ne pas subir la loi des autres et retrouver une autonomie stratégique garante de leur souveraineté. Le défi de la puissance militaire au niveau européen ne peut être relevé que par la création d'une capacité opérationnelle d'action commune européenne crédible, qui ne se substitue pas à l'OTAN mais qui la renforce. C'est possible par une planification d'anticipation en regard des menaces auxquelles elle devrait savoir faire face.

Le 24 février 2022, l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe a mis en lumière l'imprévoyance des Européens quant à l'analyse des risques et menaces susceptibles d'affecter leur sécurité ainsi que l'inconséquence des politiques de "dividende de la paix" menées depuis trente ans et ayant abouti à un affaiblissement sans précédent de leurs capacités militaires.

Quelle serait aujourd'hui la situation de l'Ukraine et de l'Europe si les États-Unis n'avaient pas décidé d'apporter un soutien militaire significatif à l'Ukraine dès le début des opérations ? Désarmés au plan national, sans réserves et sans capacités militaires d'action commune, les Européens n'auraient eu d'autre choix que de négocier en position dispersée, et donc de faiblesse, avec l'agresseur russe, les sanctions économiques non complétées par des mesures militaires étant assurément sans effet sur la suite de la guerre.

Sous l'impulsion des États-Unis, c'est avant tout par l'OTAN (ressuscitée) qu'a pu être coordonnée une réponse militaire commune des Européens adaptée au rapport de forces imposé à l'Ukraine par la Russie.

Le facteur déterminant de ce soutien a donc été l'engagement américain, mais les Européens peuvent-ils être sûrs que leur grand allié sera garant de leur sécurité en toute circonstance à l'avenir ? Le nouveau contexte sécuritaire mondial dominé par la rivalité sino-américaine en Indo-Pacifique et les positions prises à l'égard de l'OTAN par l'ancien et peut-être futur Président Trump, permettent d'en douter.

Or l'émergence de pays plus puissants qu'eux et l'évolution des rapports de forces au niveau mondial rendent de moins en moins possibles des initiatives militaires nationales des Européens en dehors de coalitions dominées par d'autres.

La question fondamentale est donc de savoir si la défense des États européens sera mieux assurée au niveau national, au sein de l'OTAN, au sein de coalitions de circonstances au cas où les Américains feraient défaut, ou en l'inscrivant dans un ensemble européen.

En fait, comme dans le domaine économique, il n'y a pas d'alternative à l'union de leurs forces pour permettre aux Européens de retrouver le niveau de puissance militaire nécessaire pour protéger leurs intérêts communs et peser dans les équilibres mondiaux, de façon pérenne.

Comment relever le défi de la puissance militaire au niveau européen ? Telle est la question centrale qui se pose à eux, et qui, partant des réalités actuelles de la défense européenne, conduit à en imaginer les mécanismes créateurs et les dispositions nécessaires, en examinant spécialement les liens entre souveraineté et puissance.

La défense des Européens aujourd'hui : état des lieux

Les défenses nationales en Europe

Tandis que la défense demeure une responsabilité nationale, l'évolution des rapports de puissance dans le monde depuis la fin de la seconde Guerre mondiale montre que les États européens ne sont plus en mesure d'assurer leurs besoins de défense seulement par eux-mêmes. Déjà contraints de s'unir et de solliciter le soutien américain à l'époque de la guerre froide, époque à laquelle la notion de défense européenne s'est progressivement substituée à celle de défense nationale, leurs capacités militaires se sont réduites comme peau de chagrin depuis les années 1990, l'hypothèse de confrontations armées de haute intensité en Europe étant devenue irréaliste pour la plupart des dirigeants politiques. Malgré son statut de 1^{ère} puissance militaire de l'UE, la France a vu son budget de défense passer de 3,2% en 1989 à 1,9 % en 2022¹. Hormis la France et le Royaume-Uni encore capables de s'engager dans des opérations d'un niveau modéré d'intensité et d'effectif (Sahel, Malouines...), aucun État européen n'est plus capable de se lancer seul dans une opération militaire. Quant à l'engagement dans d'éventuelles opérations de haute intensité, (de type Ukraine), l'actuel Chef d'État-major

¹ Source : *Statista*.

des armées françaises estimait que dans une telle situation, les ressources de l'armée française pourraient être épuisées après une semaine de combat.

La défense, qui reste une responsabilité exclusive des nations, doit donc désormais être organisée dans des cadres multinationaux (OTAN, UE ou coalitions *ad hoc*).

La défense par l'OTAN

Depuis 1949, l'OTAN donne à la défense européenne une dimension transatlantique qui se caractérise par une délégation tacite de la responsabilité de la sécurité de l'Europe aux États-Unis. Pourtant, cette dépendance totale pour leur défense principale, acceptée par la majorité des États membres de l'Alliance, n'est pas une assurance tous risques.

L'engagement américain n'est jamais totalement garanti, comme en témoigne l'absence de réaction après les agressions russes en Géorgie en 2008, en Crimée et dans le Donbass en 2014. Par ailleurs, l'opération *unified protector* de 2011 en Libye a montré que le fonctionnement de la chaîne de commandement opérationnel de l'OTAN, hors *leadership* américain², était très problématique.

La dépendance à l'égard des États-Unis comporte également des contreparties : alignement de principe sur la politique étrangère américaine³ et normes d'interopérabilité conduisant souvent à une préférence américaine en matière d'achat d'équipements (F 16, J 35, hélicoptères, MLRS, Patriot ...), le risque étant que la dépendance opérationnelle des Européens s'accompagne de plus en plus d'une dépendance technologique et industrielle.

La défense par les Européens

Depuis 1992 (Traité de Maastricht), les Européens ont décidé de mettre en œuvre une Politique Étrangère et de Sécurité Commune dans l'UE afin d'y défendre leurs intérêts communs. Celle-ci n'est pas un substitut à l'OTAN mais se veut complémentaire. En fait, le respect de la primauté donnée à l'OTAN par les membres de l'UE appartenant aux deux organisations (23 après l'adhésion de la Finlande et la Suède à l'OTAN), s'est traduit par une autocensure des ambitions et des capacités de l'UE. Ainsi, le champ des opérations de l'UE est-il limité à la gestion de crises de faible intensité hors du territoire de l'UE et ses structures militaires embryonnaires. Organisée sur un mode intergouvernemental comme l'OTAN, l'UE

² « *Leadership from behind* », formule utilisée par le Président Obama.

³ Cf. les pressions exercées sur les Européens lors de la guerre d'Irak (2003) ou pour un engagement en Afghanistan (entre 2002 et 2018).

ne dispose pas d'une chaîne de commandement opérationnel complète et permanente, à la différence de l'OTAN. Seul l'État-major militaire de l'UE (EMUE), petite structure intégrée de 200 personnes située au niveau politico-militaire, l'est. Les QG de niveaux stratégique et opératif doivent être constitués sur un mode *ad hoc* lors du lancement de toute nouvelle opération. Quant aux forces, comme dans l'OTAN elles sont fournies par les nations, mais la capacité maximum d'engagement a été initialement plafonnée à un corps d'armée (50'000 hommes) lors du sommet d'Helsinki. Elle est en réalité beaucoup plus basse⁴. Le concept de *Battle-group* mis sur pied depuis 2004 envisageait des déploiements de 1500 à 2000 hommes en réaction rapide aux crises, mais n'a jamais été mis en oeuvre. Une quarantaine de missions et opérations de sécurité sur quatre continents ont cependant été réalisées depuis 2003, et 18 encore sont en cours (dont 7 militaires). Il s'agit de missions et d'opérations de maintien de la paix généralement non-exécutives ou de faible intensité qui n'affectent guère la défense principale des États membres de l'UE.

Pourtant, si prises individuellement les capacités militaires des États européens sont lacunaires et quantitativement insuffisantes en regard de l'ennemi potentiel russe, leur addition fait apparaître au contraire une supériorité assez nette. Le rétablissement d'une capacité opérationnelle des Européens à la hauteur des défis de ce temps est donc possible, à la condition que les capacités nationales puissent s'additionner.

Le budget de défense de la Russie en 2021 était estimé à 66 milliards de \$ (on pense qu'il serait passé à environ 86 milliards de \$ depuis l'invasion de l'Ukraine), quand les budgets cumulés des pays de l'UE à 27 atteignaient pour leur part 232 milliards⁵. Il en va de même du rapport de forces global : l'UE peut compter sur environ 2000 avions de combat, 4000 chars, une force terrestre de 550'000 hommes d'active, 180 navires de combat..., ce qui est tout à fait au niveau des forces russes qui seraient surclassées qualitativement.

La seule lacune collective est la faiblesse des stocks de munitions, en particulier d'artillerie qui ont été réduits au minimum, ainsi que des capacités de production d'armements, mais des mesures de renforcement prises depuis l'invasion de l'Ukraine devraient y remédier en quelques années.

Forces nationales insuffisantes, garantie de sécurité américaine incertaine, capacités embryonnaires dans l'UE dans un contexte sécuritaire qui tend à se

⁴ 7500 pour l'opération de relève de l'OTAN en Bosnie en 2004, 2500 pour l'opération Eufor Tchad-RCA en 2008.

⁵ Source : IISS.

dégrader, les Européens n'ont pas d'autre alternative que d'unir leurs forces s'ils veulent rester maîtres de leur destin. Ils en ont les moyens, il reste à en imaginer les mécanismes politiques et militaires, et notamment à en examiner les conséquences sur la souveraineté des États.

Lien entre souveraineté, autonomie stratégique et puissance : les atouts et limites d'une puissance militaire partagée

La *souveraineté*, définie en droit comme la détention de l'autorité suprême, est l'expression de la liberté de décision de groupes humains organisés et caractérisés par la volonté de vivre ensemble. Depuis le XIX^e siècle elle s'exerce au niveau des États-nations, avec comme première responsabilité la défense (première responsabilité régaliennne comme se plaisait à le rappeler le général de Gaulle).

Mais dans un monde d'interdépendances où doivent cohabiter des nations juxtaposées, concurrentes, aux intérêts souvent divergents, et où les rapports de forces tendent à se substituer au droit international, les souverainetés nationales connaissent leurs limites et ne peuvent être dissociées de la notion d'*autonomie stratégique*, elle-même proportionnelle à la *puissance* dans le jeu international.

En fait, le manque de puissance, qui affecte l'autonomie stratégique, réduit souvent les États à choisir de façon souveraine... ce qui s'impose à eux et de qui ils acceptent de dépendre. Cela vaut en particulier pour la puissance militaire, composante indispensable de la puissance des États.

Il est essentiel de s'interroger sur les limites à l'autonomie stratégique, et *in fine* à la souveraineté, générées par le déficit de puissance dans le domaine militaire, et leurs conséquences. Que dire de la souveraineté des États du Pacte de Varsovie pendant la guerre froide ? À la même époque, c'est par crainte de l'Armée rouge que la Finlande et l'Autriche ont dû accepter un statut de neutralité. Par ailleurs, comme déjà signalé plus haut, la dépendance des États européens à l'égard des États-Unis dans l'OTAN a un coût : quel était l'intérêt stratégique des États européens qui se sont engagés dans la seconde guerre d'Irak ?

Par ailleurs, les difficultés opérationnelles de la France contre les terroristes au Sahel sont dues pour une large part à l'insuffisance de moyens déployés pour contrôler une zone plus large que l'Europe.

L'évolution du contexte sécuritaire mondial et des intérêts stratégiques des nations dominantes doit inciter les Européens à faire preuve de lucidité et admettre que la garantie de sécurité américaine à l'Europe n'est pas absolue et dépend de la perception que les États-Unis ont de leurs intérêts en Europe. Qu'aurait fait Donald Trump le 24 février 2022 s'il avait été Président des États-Unis ? Le pivot

vers l'Asie-Pacifique annoncé dès 2010 a déjà démontré que les États-Unis n'accordent plus la même priorité à la sécurité de l'Europe. Leur absence ou engagement *a minima* s'est illustré lors des crises de Géorgie en 2008, Libye en 2011, Sahel en 2013, Crimée en 2014. Or l'absence de capacité opérationnelle européenne en cas d'abstention américaine est à hauts risques pour tous les pays européens

En résumé, le choix souverain des États européens pour leur défense se trouve entre une autonomie stratégique réduite par impuissance militaire nationale et dépendance d'une puissance-tierce protectrice, et une souveraineté partagée dans une union politique solidaire. Cette dernière option est évidemment la plus sûre, mais à condition de relever le défi d'une capacité d'action européenne plus efficace et plus autonome.

La problématique d'une défense européenne autonome

Un certain nombre de conditions s'impose pour qu'il soit possible aux Européens d'additionner leurs forces, et donc de retrouver de la puissance.

La première est politique : il faut qu'existe une véritable solidarité européenne en matière de sécurité et de défense. Des objectifs communs doivent être définis au niveau européen, dans lesquels les besoins de chaque État doivent être intégrés ; ce qui suppose que réciproquement, chaque État accepte de prendre en compte les besoins des autres.

La seconde est organisationnelle : passer de la coopération à un système plus intégré assurant un *leadership* politique et militaire européen.

La troisième est opérationnelle : il s'agit de faire le bilan des capacités et moyens jugés nécessaires pour agir efficacement au niveau européen, et de les réaliser par un effort réparti et coordonné entre les États-nations.

Si la volonté politique existe, et sans rêver d'une "armée européenne" utopique à ce stade de la construction européenne, les Européens devraient d'urgence créer une capacité collective de planification et d'intervention militaires pouvant prendre le relais dans les situations de non-engagement américain.

Cette capacité devrait partir des intérêts communs de défense des Européens et des menaces communes identifiées dans la « Boussole stratégique » (approuvée par les Chefs d'État en mars 2022 sous présidence française) et développer des scénarios réalistes servant de trame à une planification européenne d'anticipation (*contingency planning*), à l'instar de ce que faisait l'OTAN pendant la guerre froide pour réagir à une attaque surprise de l'Armée rouge. Ces plans d'opérations prévoiraient un système de direction politique et militaire de conduite des opérations

(chaîne de commandement), ainsi que les forces nationales marquées à l'oreille et les armements nécessaires pour la mise en œuvre de ces plans. Comme le disait le général Eisenhower en 1944 : « si les plans sont souvent sans objet (car ne correspondant jamais exactement aux réalités), la planification est indispensable ». Un premier exercice de cette nature pourrait consister à étudier comment les Européens auraient dû s'organiser s'ils avaient dû réagir seuls à l'invasion russe de l'Ukraine. Progressivement, seraient ainsi prises en compte les principales menaces contre les États européens et élaborées les capacités de défense par domaine (terre, air, mer, cyber, espace, fonds sous-marins...) pour y faire face.

À condition de montrer sa compatibilité avec l'OTAN, et même son effet bénéfique sur son renforcement en toute transparence avec les Américains, cette disposition aurait certainement de grandes chances d'être soutenue par eux. On peut imaginer pour les Européens un système comparable à celui que les Américains utilisent avec EUCOM (Commandement régional américain en Europe) en parallèle du SHAPE (Commandement supérieur de l'OTAN), le SHAPE devenant la synthèse du EUCOM US et du EUCOM UE.

Une telle démarche qui ne compromettrait pas la souveraineté des États européens (puisque respectant une approche intergouvernementale tant que n'existe pas un exécutif européen), ni le principe de subsidiarité défini dans les traités, serait un pas supplémentaire vers une souveraineté volontairement partagée au niveau européen, seule susceptible de conférer aux Européens la puissance leur permettant de maintenir et de renforcer leur autonomie stratégique.

Elle devrait être clairement expliquée aux citoyens européens dont les *Eurobaromètres* montrent qu'ils sont massivement en faveur d'une défense organisée au niveau européen⁶, mais qui sont souvent frustrés par l'impuissance de l'UE dans les situations de crise. Le concept de souveraineté européenne n'a de sens que si l'on considère les Européens comme des citoyens et non des sujets « nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes » disait Jean Monnet dès 1952.

⁶ *Eurobaromètre* 2023 de la Commission européenne : 77 % des Européens sont favorables à une *politique de défense et de sécurité commune*. 80 % pensent que la *coopération* en matière de défense au niveau de l'UE devrait être renforcée, 77 % estiment que *l'achat d'équipements militaires* par les États membres devrait être mieux coordonné, 69 % souhaitent que l'UE renforce sa *capacité de production d'équipements militaires* et 66 % déclarent que *des fonds supplémentaires* devraient être consacrés à la défense dans l'UE.

L'exercice de la souveraineté implique la possibilité de décider de manière auto-nome. La solidarité doit être un choix souverain des nations et la souveraineté européenne doit être l'étage du renforcement des souverainetés nationales.

La guerre en Ukraine ne devrait pas seulement être la démonstration de la faiblesse militaire et de la dépendance des Européens pour leur défense, mais plutôt servir de prise de conscience par eux de leur faiblesse en regard des menaces auxquelles ils sont exposés, et de déclencheur de l'élaboration d'une défense européenne plus efficace, plus solidaire et plus responsable.

**Comment renforcer la capacité militaire de
l'Europe ?**

La dimension industrielle de la sécurité européenne

Sven Arnold

Le contexte d'un retour d'une guerre de haute intensité sur le sol européen et l'incertitude quant aux garanties de sécurité américaine sur le long terme, les États-Unis entrant en période électorale et accentuant le pivot asiatique, auraient pu, voire dû, mener les Européens à accentuer leurs efforts en faveur d'une défense européenne crédible, robuste et souveraine. Or, si cette ambition semble partagée dans les textes et les discours, dans la pratique la plupart des alliés européens se recentrent largement sur l'OTAN, qu'ils perçoivent plus que jamais comme l'ultime garant de leur sécurité, délaissant bien souvent les intérêts européens pourtant collectivement définis et validés dans la Boussole stratégique de l'UE. Ce décalage entre les annonces politiques et les actions entreprises est particulièrement visible dans la politique d'acquisition des États membres. Or, le renforcement du pilier européen de l'OTAN, et donc une Europe qui assume plus de responsabilités sur la scène internationale est tout autant dans leur intérêt que dans celui des USA. Ainsi, une défense européenne plus souveraine n'est pas seulement souhaitable : elle est indispensable pour assurer la défense des Européens et la sauvegarde de leurs intérêts sur le long terme.

Contexte : les conséquences immédiates de la guerre en Ukraine

Une prise de conscience individuelle et collective

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a conduit à un réveil brutal de la part des Européens – à l'exception notable de la Pologne et des États baltes qui alertaient depuis plusieurs années sur la posture agressive de Moscou – et à un changement de leur perception de la menace et de leur sentiment de sécurité. Cette prise de conscience collective, à l'échelle européenne, et individuelle, au niveau étatique, s'est manifestée par une implication accrue des instances européennes et par des changements radicaux dans la politique étrangère et de sécurité de certains des États membres. De nombreux tabous ont ainsi été brisés : le Danemark a mis fin à son « *opt-out* » sur la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union européenne (UE), tandis que la Finlande et la Suède abandonnaient leur traditionnelle neutralité en rejoignant l'Alliance atlantique et que l'Allemagne rompait avec son traditionnel pacifisme en livrant des armes à un pays en guerre.

De son côté, l'UE n'avait jamais été aussi directement et intensément impliquée dans une crise auparavant. Depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Commission européenne et l'Agence Européenne de Défense (AED) notamment jouent un rôle-clé en proposant des initiatives visant à renforcer l'Union et à en faire, à terme, un acteur géopolitique global tout en accroissant sa coordination avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), symbolisée par la Déclaration conjointe du 10 janvier 2023 sur la coopération entre les deux organisations.

Une Alliance atlantique recentrée sur sa mission première de défense collective

Lors du sommet de Madrid en juillet 2022, les alliés ont adopté un nouveau concept stratégique afin de l'adapter au nouveau contexte stratégique et sécuritaire. En effet, la dernière version datant de 2010, soit avant même l'annexion de la Crimée par Moscou en 2014, était de fait obsolète et n'établissait par ailleurs pas de hiérarchie entre les trois tâches fondamentales de l'Alliance (défense collective, prévention et gestion des crises, et sécurité coopérative). La version actualisée replace clairement la défense collective au cœur des missions fondamentales de l'Alliance, à travers le renforcement « sensible » de la posture de dissuasion et de défense qu'elle veut « crédible, modulable, adaptée aux besoins et soutenable dans la durée » selon le document. Pour ce faire, l'OTAN entend maintenir « en continu une présence importante sur terre, en mer et dans les airs » et « consolider [sa] défense aérienne et antimissile intégrée. » Le renforcement capacitaire des alliés, l'amélioration de la disponibilité opérationnelle et de l'interopérabilité des forces armées de l'OTAN, tout comme leur capacité à opérer dans l'espace et le cyberspace, doivent également concourir au renforcement de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN.

Dans les faits, les alliés ont immédiatement réagi à l'invasion de l'Ukraine en renforçant encore davantage le flanc oriental de l'organisation, à travers la création de quatre nouveaux groupements tactiques multinationaux en Europe centrale (Hongrie et Slovaquie) et méridionale (Bulgarie et Roumanie) qui complètent ceux déjà en place depuis 2016 dans les États baltes et en Pologne, assurant ainsi une continuité depuis la Mer Baltique jusqu'en Mer Noire. Ces groupements tactiques ont également vocation à être renforcés en personnels et en équipements, en passant du niveau de bataillon à celui de brigade. À Madrid, les alliés ont également approuvé un nouveau modèle de forces dans l'objectif de disposer d'un plus grand volume de forces employables à plus court préavis.

Une refocalisation sur l'OTAN en dépit d'un contexte favorable à un « moment européen »

Le retour d'un conflit de haute intensité en Europe, la prise de conscience des Européens qu'ils devaient enfin devenir pourvoyeurs de leur propre sécurité – comme Washington les y encourageait depuis des années – et les annonces spectaculaires concernant les augmentations de dépenses de défense (fonds spécial de 100 milliards d'euros annoncé par Berlin, loi de programmation militaire française d'un montant de 413 milliards d'euros pour la période 2024-2030, doublement du budget de défense polonais, triplement de celui du Danemark), au moment même où l'UE se dotait de sa Boussole stratégique, premier Livre blanc européen, a pu laisser présager un « moment européen ».

Le contexte était en effet favorable pour faire avancer l'Europe de la défense. La France, qui assumait la présidence tournante du Conseil de l'UE au premier semestre 2022, avait fait du renforcement de la souveraineté européenne une priorité de son mandat. Elle a d'ailleurs obtenu des avancées concrètes dans certains domaines. Ainsi, la Déclaration de Versailles, publiée deux semaines après le début de l'invasion russe de l'Ukraine, a permis de définir un agenda ambitieux : en plus d'acter le découplage énergétique avec Moscou à travers une suppression « dès que possible » de la dépendance aux ressources naturelles russes (gaz, pétrole et charbon), elle a fixé une feuille de route pour rendre l'UE plus résiliente et plus souveraine. Les États membres se sont ainsi notamment engagés à « augmenter considérablement les dépenses en matière de défense [...] », « investir davantage dans les capacités nécessaires pour mener à bien l'ensemble des missions et opérations [...] » ou encore « prendre des mesures pour renforcer et développer [l'] industrie de la défense [européenne] ». L'accent était par ailleurs mis sur l'aspect collaboratif des investissements afin de favoriser des acquisitions conjointes. L'agenda de Versailles a également incité les instances européennes à mener un travail d'analyse des lacunes capacitaire critiques et à proposer des solutions pour les combler, ouvrant la voie à une série d'initiatives de Bruxelles.

Cela étant, la guerre en Ukraine a finalement plutôt conduit à un réflexe atlantiste et à une refocalisation sur l'OTAN chez la plupart des alliés européens, *a fortiori* renforcée par les adhésions effectives de la Finlande et actée de la Suède. La tendance est donc plutôt à un renforcement du lien transatlantique qu'à celui de la défense européenne. Dans ce contexte, la promotion du concept d'autonomie stratégique, déjà assez impopulaire avant le déclenchement de la guerre en Ukraine chez un certain nombre d'États membres, est devenue une tâche de plus en plus ardue.

Évolution du concept d'autonomie stratégique européenne

Un concept relativement ancien

L'autonomie stratégique européenne est loin d'être un concept nouveau. En effet, il était déjà mentionné dans la déclaration des Chefs d'État et de gouvernement à l'issue du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, ou encore dans la Stratégie globale de l'UE de 2016. Cela étant, il a pris un nouvel essor depuis que le président français en a fait une priorité de sa politique européenne dont il avait esquissé les ambitions et enjeux dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017, dans un contexte de *Brexit* et de mise en place de l'administration Trump à Washington. Ce concept n'avait alors cependant pas réellement su convaincre la plupart des autres alliés européens qui craignaient une duplication, voire une compétition avec l'Alliance atlantique.

Une acception et un cadre élargis

Si, sur le fond, l'objectif est invariant depuis le discours de la Sorbonne (faire de l'UE un acteur géopolitique global en la dotant des moyens d'agir où et quand cela est nécessaire pour défendre ses intérêts, de manière souveraine), Paris a fait évoluer le concept. Ce dernier comprend désormais une acception plus large. Ainsi, si la défense demeure une dimension centrale de la souveraineté européenne, elle est complétée par d'autres domaines dont les récentes crises (COVID, guerre en Ukraine) ont souligné le caractère stratégique ainsi qu'une certaine vulnérabilité européenne. Il s'agit de domaines comme la sécurité énergétique, la sécurité alimentaire, les chaînes d'approvisionnement, la digitalisation, les technologies de rupture, etc.

Par ailleurs, la souveraineté européenne s'inscrit désormais dans un cadre transatlantique, condition indispensable pour espérer convaincre les partenaires orientaux et baltiques. Il ne s'agit donc aucunement de s'émanciper totalement des États-Unis, mais de renforcer le pilier européen de l'OTAN et de ce fait contribuer à un meilleur partage du fardeau.

Une priorité française qui peine encore à convaincre

Dans le contexte actuel où l'OTAN est plus que jamais perçue comme le principal pourvoyeur de sécurité pour les Européens, Paris éprouve des difficultés à promouvoir ce concept, pourtant bien présent dans les textes européens, y compris dans la Boussole stratégique de l'UE adoptée en mars 2022. S'agissant d'une priorité pour le président français, ce dernier n'hésite pas à insister sur son importance dans ses différentes prises de parole publiques. Tantôt en jouant sur les émotions de son auditoire, quitte à le choquer, pour régulièrement remettre le

sujet, qui souffre d'un certain épuisement chez les partenaires de la France, sur la table des discussions, comme dans son interview accordée aux *Échos* et à *Politico* de retour de sa visite officielle en Chine en avril 2023. Tantôt en cherchant à les convaincre par un argumentaire rationnel, comme ce fut le cas au Forum sur la sécurité *Globsec* à Bratislava deux mois plus tard. L'argumentation rationnelle se heurte néanmoins bien souvent à une réaction émotionnelle et passionnée chez la plupart de ses partenaires, viscéralement attachés à l'OTAN et au lien transatlantique et farouchement hostiles à toute action qui pourrait être perçue comme une tentative de heurter la relation avec Washington.

Par ailleurs se pose la question de la temporalité. En effet, il est clair que l'UE ne deviendra pas à court terme un acteur géopolitique global, capable de défendre ses intérêts de manière souveraine partout où cela sera nécessaire (à commencer par son voisinage immédiat). La France en est pleinement consciente. L'objectif d'un renforcement de la souveraineté stratégique européenne s'inscrit inévitablement sur le temps long. Or, la plupart des États membres restent quasiment exclusivement focalisés sur l'urgence immédiate, repoussant parfois aux calendes grecques les objectifs de long terme, et sont donc peu réceptifs aux arguments en faveur d'une stratégie durable et s'inscrivant sur le temps long.

Le débat, particulièrement passionné, sur l'autonomie stratégique européenne souffre ainsi d'une double mésentente : premièrement, est opposée à un argumentaire rationnel une réaction, presque un réflexe, sur le plan émotionnel générant une incompréhension voire un "dialogue de sourds" ; deuxièmement, les défenseurs d'une plus grande souveraineté européenne inscrivent cet objectif sur le temps long tandis que leurs opposants insistent sur l'absence d'alternative à court terme du parapluie sécuritaire américain. Si ces deux visions ne sont finalement pas contradictoires, elles ne peuvent guère cohabiter.

Afin d'assainir et de dépassionner le débat sur cette question parfois épineuse, il conviendrait de s'accorder sur une définition commune du concept et des objectifs à atteindre dans ce cadre. Surtout, il serait bon de dépasser le débat conceptuel et sémantique et de s'engager sur la voie des objectifs fixés collectivement, à savoir la mise en œuvre effective de la Boussole stratégique et de l'agenda de Versailles.

La dimension industrielle comme illustration de la dichotomie du débat sur la souveraineté stratégique européenne

Dans les textes et discours des dirigeants européens, la volonté de faire avancer les initiatives européennes en matière de défense et de promouvoir la souveraineté européenne est certes bien présente. Cela étant, il manque une définition unanime du concept et de ce qu'il recouvre. Pour Paris, la dimension industrielle

est au cœur-même du concept de souveraineté car elle doit permettre à l’UE de se doter d’instruments propres pour la défense de ses intérêts sans dépendre d’États-tiers, même alliés. Cette dimension industrielle revêt ainsi un caractère stratégique. Une telle vision ne semble néanmoins pas partagée par de nombreux États membres, certains d’entre eux privilégiant des acquisitions “sur étagère” depuis des États-tiers, au développement de systèmes européens. Or, il convient d’en relativiser les bénéfices et d’en souligner les inconvénients.

La grande illusion des acquisitions “sur étagère”

La volonté d’agir sans attendre pour renforcer les forces armées et combler au plus vite les nombreuses lacunes capacitives est certes louable, et le facteur temps est certes primordial. Mais décréter ce dernier comme la « priorité absolue » et le facteur auquel tous les autres doivent se subordonner, comme l’a fait le ministre fédéral de la défense allemand Boris Pistorius, aura des répercussions sur le long terme, car les décisions que les gouvernements prennent aujourd’hui auront des effets sur les prochaines décennies. Par ailleurs, les avantages temporaires et financiers apparents des acquisitions “sur étagère” doivent être relativisés pour plusieurs raisons :

- Premièrement, parce que les étagères sont vides. En effet, l’idée même de stocks a longtemps été considérée comme contreproductive car inutilement coûteuse. Ce n’est qu’avec la pandémie de COVID que l’on s’est de nouveau interrogé sur l’importance de disposer de stocks stratégiques. Ainsi, l’industrie ne dispose pas de suffisamment de systèmes en stock pour répondre à une demande globale qui explose.
- Deuxièmement, se pose la question des *Foreign Military Sales*. Ces accords de gouvernement à gouvernement ne sont pas réellement contraignants pour la partie américaine, qui ne s’engage que sur une obligation de moyens. Cela signifie *in fine* que l’acheteur ne bénéficie d’aucune garantie concernant les délais de livraisons et le coût final des systèmes. Les quatre batteries de systèmes de défense sol-air Patriot commandés par la Suède auront finalement coûté 2,5 Mds € au lieu d’1 Md €. De même les avions de combats F-35 commandés par la Suisse ont coûté 6 Mds CHF au lieu des 5,1 prévus.
- Enfin, l’impact du contexte international doit également être pris en compte. Or, le “pivot asiatique” américain fait l’objet d’un large consensus transpartisan à Washington et représente une réalité géopolitique. Par ailleurs, il n’est pas à exclure qu’une nouvelle administration, plus hostile au lien transatlantique et davantage focalisée sur la rivalité systémique avec Pékin, soit (re)mise en place à l’issue des élections présidentielles de 2024. En cas de déclenchement d’un conflit majeur dans la région indo-pacifique, quelle

garantie ont les Européens que les systèmes commandés à l'industrie américaine ou coréenne seront bien livrés ? Il ne serait pas à exclure que dans un tel scenario, ces systèmes soient réquisitionnés par les armées américaine et coréenne, ou livrés à des partenaires régionaux.

Une myopie stratégique résultant d'un sentiment nouveau d'urgence

Au-delà de la question des coûts et délais, et malgré des avantages évidents d'interopérabilité ou encore de plus-value opérationnelle démontrée, l'enjeu est également celui de la souveraineté européenne. Les achats "sur étagère" de systèmes non-européens sont en contradiction avec l'objectif, affiché dans la Boussole stratégique de l'UE, de renforcer la BITDE. Cela signifie moins de commandes pour les industries européennes, cela signifie une menace pour les projets de coopération, cela signifie le risque d'une perte de technologie. Cela signifie surtout la menace de s'enfermer dans une sorte de cycle irréversible de dépendance où l'on devient de plus en plus dépendant de tiers car on n'a pas acquis, voire perdu, la capacité de développer soi-même ces systèmes. Il existe donc un risque réel et très concret d'affaiblissement de la compétitivité de l'industrie européenne qui s'accompagnerait inévitablement de perte de technologie et de compétences, y compris dans le secteur civil, et donc d'une perte d'emplois directs et indirects.

Le changement de perception de la menace et le sentiment d'urgence qui en découle ont tendance à entraîner une forme de myopie stratégique qui occulte les objectifs de long terme qui se retrouvent sacrifiés en raison de considérations court-termistes. Or, cette « stratégie » revient, comme l'a rappelé le président Macron à Globsec, à « préparer [les] problèmes de demain ».

Devant ce contexte sécuritaire particulièrement dégradé, au risque de l'inaction s'ajoute celui d'une action non coordonnée et inefficace, voire contre-productive sur le long terme. Il apparaît ainsi crucial de trouver un juste équilibre entre l'urgence à réinvestir dans les forces armées européennes et à combler rapidement les nombreuses lacunes capacitives d'un côté, et la préservation des objectifs de long terme de l'autre. C'est à cette dichotomie que les Européens doivent répondre aujourd'hui.

Une défense européenne souveraine : un chemin nécessaire mais parsemé d'obstacles

Au regard du contexte international (durcissement de la compétition stratégique, remise en question de l'ordre international post-1945, retour de conflits de haute intensité en Europe, accélération du désintérêt américain pour le lien transatlantique au profit du lien transpacifique, etc.), une défense européenne plus

souveraine est une nécessité pour les Européens. Il est illusoire de penser qu'une politique d'acquisition favorable à Washington permettra de maintenir un ancrage américain durable en Europe. L'UE doit donc prendre sa sécurité en main le plus rapidement possible, ce que réclament d'ailleurs les présidents américains depuis plusieurs décennies.

L'UE : un acteur géopolitique global en puissance ?

Un acteur global se définit par (i) des concepts doctrinaux, (ii) un large spectre d'instruments, aussi bien de *soft power* que de *hard power*, pour décliner ces concepts en actions concrètes, (iii) une volonté et une ambition politiques pour défendre ses intérêts partout où cela est requis, y compris par l'usage des instruments de *hard power* à disposition, et (iv) un *leadership* assumé.

L'UE s'est dotée d'importants concepts doctrinaux communs. Au-delà de la Boussole stratégique, de nombreuses stratégies européennes ont été publiées : Stratégie de cybersécurité de l'UE (2020), Stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique (2021), Stratégie spatiale de l'UE pour la sécurité et la défense (2023) etc., dont il convient d'accélérer la mise en œuvre concrète.

L'UE s'est également dotée d'un certain nombre d'instruments importants :

- *Facilité européenne pour la Paix (FEP)*, instaurée en 2021 en remplacement du mécanisme Athena et de la Facilité de paix pour l'Afrique. La FEP permet notamment de financer les coûts communs des missions et des opérations de l'UE, mais aussi des mesures d'assistance comprenant la fourniture d'équipement létal à des partenaires. Ainsi, à ce jour, la FEP a permis de financer sept tranches d'aide à l'Ukraine pour un montant de 3,6 Mds € complétées par une livraison de munitions d'artillerie à hauteur d'1 Md €. Si la FEP apparaît comme un instrument particulièrement pertinent, elle a néanmoins quelques limites : le plafond du budget pluriannuel 2021-2027 a dû être rehaussé à deux reprises déjà, passant de 5,5 Mds € à 12 Mds € car les fonds étaient épuisés. Cela interroge sur la soutenabilité financière de l'instrument. Par ailleurs, s'agissant d'un instrument PSDC, il est soumis à des décisions prises à l'unanimité, le rendant vulnérable et potentiellement moins opérationnel en cas de *veto*. La huitième tranche de 500 M€ se trouve par exemple bloquée depuis plusieurs mois par Budapest en raison d'un différend bilatéral avec Kiev.
- *Act in support of ammunition production (ASAP)*, adopté par le Parlement européen en juillet 2023. Il vise à garantir l'accélération de la production de munitions (notamment de 155 mm et missiles) par les industries européennes afin d'être en mesure de poursuivre les livraisons de munitions à l'Ukraine tout en remplissant nos propres stocks. L'objectif de plus long

terme est de renforcer durablement la capacité des chaînes de production des industries européennes en la matière. L'initiative est salutaire et a été mise en place en à peine deux mois. Cependant, le niveau d'ambition affiché est relativement faible : une enveloppe de 500 mio € a été débloquée sur le budget européen pour cette initiative, soit l'équivalent d'une tranche de soutien à l'Ukraine via la FEP. Par ailleurs, l'objectif initial est de produire un million d'unités alors que l'armée ukrainienne consomme environ 5'000 à 6'000 obus par jour. Si l'ensemble des munitions était fourni à l'Ukraine, cela lui permettrait de tenir environ 6 mois en maintenant le même rythme.

- *European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)*, adopté par le Conseil européen en octobre 2023. L'objectif de cet instrument de court terme est de « créer un instrument d'acquisition commune de défense à court terme pour combler les lacunes les plus urgentes et les plus critiques de l'UE en matière de capacités de défense et pour inciter les États membres de l'UE à acquérir conjointement des produits de défense ». Si des conditions contraignantes ont été fixées pour garantir que l'instrument bénéficie avant tout à la BITDE, des dérogations permettent d'en assouplir les critères d'éligibilité, facilitant l'inclusion des États-tiers, notamment les États-Unis, au risque d'affaiblir les industries européennes. Par ailleurs, l'enveloppe de 300 millions d'euros jusqu'en 2024 (contre 500 millions proposés initialement par la Commission) témoigne là aussi d'un niveau d'ambition très limité. Enfin, l'objectif initial était une adoption du texte fin 2022 pour un financement des premiers projets d'acquisition conjointes au premier trimestre 2023. Les nombreux débats, notamment sur la question de la participation d'États-tiers, ont donc conduit à un retard conséquent.
- *European defence investment plan (EDIP)*, instrument de plus long terme qui se focalisera davantage sur les futurs projets communs de développement et d'acquisition, en encourageant notamment la création de *consortia* européens par une exonération de TVA pour les industries européennes s'engageant dans des activités de coopération. Cet instrument doit être adopté en 2024, mais le retard dans l'adoption d'EDIRPA, dont l'expérience est supposée servir pour ajuster EDIP, pourrait se répercuter sur ce dernier. Par ailleurs, pour cet instrument, les critères l'éligibilité seront encore plus dimensionnants que pour EDIRPA et les discussions s'annoncent encore plus complexes.

Les efforts des instances européennes en vue d'améliorer la productivité des industries européennes tout en incitant à une collaboration intra-européenne plus intense en vue de contribuer à l'objectif de défragmenter le marché sont à saluer. Cela étant, les instruments adoptés ou proposés souffrent d'un manque

d'ambition. En tout état de cause, si la dynamique européenne est encourageante, le passage à une « économie de guerre » appelée de ses vœux par le président Macron tarde à se mettre en œuvre et à produire des effets durables.

Concernant le *leadership* et la volonté politique, il convient de distinguer entre le niveau institutionnel et celui des États membres. La Commission européenne, le Haut représentant et l'AED notamment jouent un rôle de plus en plus important et prennent de plus en plus de responsabilités, en proposant par exemple de nouvelles initiatives et en lançant de nouveaux instruments comme ceux décrits précédemment. Les autorités européennes adoptent également une rhétorique beaucoup plus affirmée, comme en témoignent les derniers discours sur l'état de l'Union de la présidente de la Commission Ursula von der Leyen.

Au niveau des États membres, la situation est plus complexe. En effet, le tandem franco-allemand, traditionnel moteur de l'UE notamment en période de crises, a perdu en crédibilité et légitimité aux yeux des partenaires d'Europe de l'Est, Pologne en tête, et souffre d'un manque de cohérence interne. Par ailleurs, la volonté politique de faire de l'UE un acteur géopolitique global ne semble pas garantie, alors que pour la plupart des alliés européens la priorité reste le lien transatlantique et l'ancrage de Washington en Europe.

Les prérequis pour une défense européenne plus souveraine

Pour renforcer durablement la défense européenne et la souveraineté stratégique de l'UE à tous les niveaux (politique et doctrinal, opérationnel et industriel), plusieurs conditions apparaissent indispensables :

- Un couple franco-allemand réinventé qui continue à insuffler une dynamique européenne

Les deux principales puissances du continent semblent s'éloigner l'une de l'autre. Entre une Allemagne qui se tourne davantage vers Washington et une France qui diversifie ses partenariats stratégiques, notamment avec les Européens du Sud (tendances par ailleurs antérieures au déclenchement de la guerre en Ukraine), l'écart dans l'approche stratégique entre Paris et Berlin semble se creuser. Ce sentiment est renforcé par les prises d'initiatives sans réelle concertation du partenaire, comme lorsque le président Macron a lancé la *Communauté politique européenne* (CPE) le 9 mai 2022, voire en dépit d'une irritation prévisible du partenaire, comme le lancement par Berlin de la *European Sky Shield Initiative* (ESSI), annoncée par le chancelier Scholz en août 2022 et concrétisée quelques semaines plus tard, qui avait conduit au report du Conseil des ministres franco-allemand.

Le moteur franco-allemand est certes de plus en plus contesté et souffre de divergences internes croissantes, mais il n'en existe à ce jour en Europe aucune alternative crédible. Il est donc primordial que Paris retrouve un réflexe allemand et que Berlin retrouve un réflexe français.

- Une inclusion plus forte et plus précoce des États baltes et Centre et Est-européens aux initiatives franco-allemandes

Dans le même temps, il est nécessaire d'inclure davantage les Etats baltes et d'Europe centrale et orientale de l'UE aux initiatives franco-allemandes. Paris et Berlin en ont pris conscience. Le chancelier fédéral et le président de la République française l'ont reconnu dans leurs respectifs discours de Prague en août 2022 et de Bratislava en mai 2023. Mais au-delà des promesses, les partenaires attendent désormais des actes concrets.

La mise en place d'un « groupe d'experts franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne », décidée lors du Conseil des Ministres franco-allemand du 23 janvier 2023, et qui vient de rendre ses conclusions et recommandations, est certainement une initiative intéressante. Mais elle conforte le sentiment d'exclusion chez les partenaires. À l'avenir, il serait judicieux d'inclure d'autres experts européens.

- Une meilleure coordination et coopération entre Européens

Au-delà du moteur franco-allemand, une plus grande coordination et une meilleure coopération entre Européens sont également nécessaires. En dehors des paquets de sanctions et des tranches successives de livraisons d'équipements militaires à l'Ukraine via la FEP, qui requièrent l'unanimité des États membres et incitent donc à une coordination poussée, la faible concertation intra-européenne est à déplorer : une grande majorité d'acquisitions de systèmes d'armes s'effectue dans un cadre strictement national ; la plupart des annonces concernant les livraisons nationales d'armement ont été faites de manière unilatérale, la "tournée européenne" du président Zelensky en mai 2023 en ayant été la parfaite illustration. Certains États membres se coordonnent finalement davantage avec les États-Unis qu'avec les partenaires européens.

De surcroît, l'impression peut régner que les Européens sont parfois plutôt en situation de concurrence interne pour le *leadership* militaire, voire politique. Ainsi Berlin et Varsovie ont toutes deux affirmé à plusieurs reprises leur objectif de posséder la plus grande armée conventionnelle d'Europe. La Pologne, qui critique depuis longtemps Paris et Berlin (ainsi que Bruxelles), conteste également le *leadership* franco-allemand au sein d'une UE que Mateusz Morawiecki, Premier ministre polonais, n'avait pas hésité à qualifier d'« oligarchie de facto ».

*

Ces trois éléments apparaissent indispensables pour corriger au plus vite cette trajectoire et retrouver une dynamique européenne constructive. À défaut, ce n'est pas simplement l'objectif d'une défense européenne souveraine qui serait indubitablement manqué, mais potentiellement le projet européen dans son ensemble qui pourrait en pâtir.

Ne pas tabler sur les réformes, mais sur la nécessité

Bernard Guetta

Hier impossible, la création d'une défense commune ne l'est aujourd'hui plus. L'eurodéputé français en est convaincu car il a pu constater dès 2019 que Donald Trump avait semé le doute, jusqu'en Europe centrale, sur la pérennité du parapluie américain. Qu'ils veuillent ou non l'admettre, tous les États membres sont désormais conscients de la nécessité de doter l'Alliance atlantique d'un pilier européen sans lequel les États-Unis finiront par se détourner de l'Europe et l'Union n'aura pas plus d'autonomie que de capacité d'autoprotection. Il ne se fait pour autant pas d'illusions. Toutes les capitales ne voudront pas aller du même pas et chacune voudra défendre ses intérêts industriels propres comme cela s'était passé et continue de se passer avec Airbus – autre ambition à laquelle bien peu avaient cru mais qui s'était réalisée car nécessité faisait loi, comme c'est aujourd'hui le cas pour la défense européenne.

J'ai un regret. Plutôt que de nous demander si une défense européenne était encore possible, j'aurais préféré que nous nous demandions si elle était encore *impossible* car après l'avoir longtemps été, et bien non : elle ne l'est plus.

Impossible, la défense commune l'avait été de l'échec de la CED jusqu'en 2016. De Gaulle, les communistes français et Pierre Mendès France – la France en un mot – n'en avaient pas voulu parce que l'un craignait que le poids politique des États-Unis en Europe ne s'accrût davantage, que les deuxièmes voulaient défendre les intérêts stratégiques de l'URSS, et que le troisième ne pouvait se faire à l'idée que l'Allemagne réarmât aussi vite.

Ensuite, les choses se sont inversées. La France aurait voulu que les Communautés puis l'Union se dotassent d'une défense commune pour affirmer leur indépendance tandis que les autres États membres, tous les autres en fait, craignaient que l'affirmation d'une Europe de la Défense ne menât bientôt à un éloignement des deux rives de l'Atlantique.

Sur ce dossier, la France était totalement isolée. C'est durant ces six décennies que la défense commune relevait de l'impossible, mais tout changea en 2016. En campagne pour les primaires républicaines, l'homme qui montait, Donald Trump, déclara d'un *meeting* à l'autre que si l'un des Pays baltes était attaqué, les États-

Unis devraient vérifier qu'il était bien à jour de ses contributions à l'Alliance atlantique avant de voler à son secours.

C'est la Charte de l'Alliance qui était mise en question par l'homme qui sera élu en novembre. Pour la première fois, un président américain laissait planer un doute sur l'automaticité de la solidarité des États-Unis avec leurs alliés européens et, dès lors qu'il y a doute, il n'y a évidemment plus de certitude. Tout ce qui fondait la sécurité de l'Europe depuis le début de la Guerre froide venait d'être enterré par un homme qui n'avait qu'admiration pour Vladimir Poutine et ressentiment à l'égard de l'unité européenne dont il est convaincu qu'elle n'a été conçue que pour concurrencer l'économie américaine. Une douche glacée tomba sur les épaules non seulement des Centre-européens mais de l'ensemble des Européens qui en arrivèrent à se dire que, finalement, ces fichus Français n'avaient peut-être pas eu tort de marteler que le parapluie américain ne resterait pas ouvert pour l'éternité et que l'Union devait prendre en main sa sécurité.

En 2016, la défense commune est sortie du domaine de l'impossible et je n'allais pas tarder à le vérifier en arrivant, trois ans plus tard, au Parlement européen. Les hommes et les femmes politiques qui m'avaient connu comme journaliste, et avec lesquels j'avais donc déjà une longue intimité, éclataient tous de rire lorsque je leur disais que toutes les communes européennes devraient ériger une statue à Donald Trump « *père refondateur de l'Union* ». Tous comprenaient que je leur disais là que l'élection d'un Trump nous obligeait à réinventer l'Union européenne en une Union politique dotée d'une défense commune. Aucun ne faisait même mine de ne pas le penser mais c'est en janvier 2020, au cours d'une mission à Varsovie, Vilnius, Riga et Tallin que j'allais réaliser l'ampleur de ce changement.

Mon premier rendez-vous était avec le Ministre polonais des Affaires étrangères. Je raconte ce moment dans *La nation européenne*, mon dernier livre. Correspondant du *Monde* en Europe centrale, j'avais connu cet homme au début des années 1980 alors qu'il n'était qu'un jeune étudiant de *Solidarité*. Je l'impressionnais encore si bien, qu'après avoir tenté de camper sur l'atlantisme traditionnel de la Pologne, il finit par s'exclamer : « *Mais enfin M. Guetta ! Évidemment qu'il faut une Défense européenne !* ». Il en faut une, m'expliqua-t-il, parce que le parapluie américain est tellement en doute qu'il est au moins percé. Il le dit sur un tel ton d'évidence que je lui rétorquai : « Si vous le pensez, vous les Polonais, vous la droite polonaise au pouvoir, pourquoi est-ce que vous ne le murmurez même pas? ». Réponse : « Il ne faut surtout rien en dire car cela accélérerait l'éloignement en cours des États-Unis ». Je crois bien qu'il avait dit *estrangement* en anglais et tous les rendez-vous que j'ai ensuite eus, aussi bien en Pologne que dans les Pays baltes, se sont déroulés de la même manière. Cela commençait par :

« Comment cela une Défense européenne ? Mais non, jamais ! Pourquoi ? » et finissait bien vite, mais à mi-voix, par un : « Ne me citez pas mais bien sûr qu'il faut en poser les jalons puisqu'on ne peut plus être totalement certains de la protection américaine ».

Il ne faut, autrement dit, pas croire que parce qu'on est sorti du bloc soviétique, on est moins attentif que l'ancienne Europe occidentale à l'évolution de la scène politique américaine. L'Europe centrale n'ignore pas que l'isolationnisme est une valeur en hausse aux États-Unis et qu'on y est infiniment plus sensible – même aujourd'hui, même en pleine guerre d'Ukraine – au défi chinois qu'aux nostalgies impériales de M. Poutine. Les regards des Européens convergent aujourd'hui beaucoup plus qu'on ne le dit. L'inquiétude suscitée par les Américains est même sans doute devenue plus grande à l'Est qu'à l'Ouest de l'Union et aucune des 27 capitales n'ignore qu'on peut assister au retour de Donald Trump à la Maison-Blanche. Ce *come-back* n'est pas le plus probable mais nous pouvons très bien avoir, en revanche, un président américain, démocrate ou républicain, qui nous dise que c'est à nous seuls, les Européens, de faire face à l'agression russe en Ukraine car les États-Unis ne souhaitent plus être les gendarmes du monde et ont de toute manière fort à faire en mer de Chine méridionale.

Les États-Unis peuvent bientôt se détourner de l'Europe comme ils l'ont fait du Proche-Orient et le besoin d'une défense européenne n'est en conséquence pas urgent, mais pressant. Il l'est d'autant plus qu'il faut, en tout état de cause, un minimum de dix à quinze ans pour bâtir une défense crédible. La tâche est vertigineuse et ses difficultés tellement indéniables que beaucoup ne cessent de souligner les obstacles auxquels nous nous heurtons et nous heurterons afin de donner à voir que l'entreprise serait vaine. Voyez, disent-ils, que les uns achètent aux États-Unis «sur étagère» tandis que c'est dans le désert que d'autres plaident la création d'industries pan-européennes d'armement. Voyez, disent-ils, la non-concordance des normes, les différences de culture entre nos États-majors, les rivalités industrielles et le désir persistant de tant d'Européens de ne pas heurter les intérêts des États-Unis dans l'espoir de s'attacher leur protection pour quelque temps de plus.

Ils ont raison. Tout cela est vrai et nous rencontrerons bien d'autres difficultés encore mais, avant de nous demander si une défense commune est *encore possible* et de nous joindre par-là au chœur des sceptiques, souvenons-nous que lorsqu'une poignée de volontaristes ont ouvert la voie à *Airbus*, les journaux les plus sérieux du monde annonçaient un jour sur deux que cette utopie était désormais et logiquement mort-née. Tout le laissait croire mais l'Europe avait besoin d'*Airbus* et nécessité faisant loi, on a fait *Airbus*.

Est-ce qu'il y aurait lieu de le regretter ? Je ne le crois pas. Est-ce que c'est un échec ? Certainement pas. Est-ce que nous continuons pourtant à nous disputer chaque fois qu'il faut nommer un nouveau N°1 ou même un N°18 ? La réponse est oui, mais aussi regrettable que cela soit, c'est humain, normal et sans doute inévitable. Il existe des rivalités politiques et industrielles entre les nations, y compris celles de l'Union européenne. Cela ne cessera pas avant longtemps mais est-ce que cela compromet l'avenir d'Airbus ? Je ne le pense pas. Et est-ce que nous aurons les mêmes problèmes pour la constitution de la défense européenne ? La réponse est dans la question. Bien sûr, mais chacun n'en comprend pas moins que Trump aura bel et bien été le « *père refondateur de l'Europe* » aux côtés de la COVID et de Poutine. À eux trois, ils l'ont été parce qu'ils ont créé ou fait voir un besoin ; et lorsqu'Ursula von der Leyen et Thierry Breton ont pris à bras-le-corps la question des vaccins alors que rien dans les traités ne le leur permettait ni ne leur en donnait les moyens, il ne s'est heureusement trouvé personne pour demander s'ils en avaient le droit et la possibilité d'aboutir.

La seule question était de savoir s'il était nécessaire de le tenter. Ce l'était. C'était une absolue nécessité. Nous l'avons fait parce que tout nous y obligeait et que si nous avions laissé les capitales se débrouiller seules, les pays les plus riches de l'Union se seraient procuré les bons vaccins, les pays les moins riches auraient dû recourir à des vaccins russes ou chinois, beaucoup plus d'Européens seraient morts et l'unité européenne en aurait été sérieusement ébranlée. Rien n'était joué d'avance mais nécessité a fait loi et la Commission a créé là un précédent si probant que ce ne sont pas les Français, ces obsédés de la défense européenne et de l'Europe puissance, qui ont tout récemment lancé l'idée d'un achat de munitions en commun pour regarnir nos arsenaux et épauler l'Ukraine. Non, celle qui a proposé de refaire pour les armes ce que nous avions fait pour les vaccins était la Première Ministre d'Estonie, un des plus petits pays de l'Union, un pays que son histoire et sa géographie portent naturellement à préférer « un tiens », à « deux tu l'auras » – la réalité de l'Alliance atlantique à l'espoir d'une défense européenne.

L'Estonie a avancé cette idée et il n'a pas fallu deux mois pour que la décision soit prise. Nous achetons des munitions en commun et je ne crois pas être excessivement optimiste en disant que nous allons y prendre goût et qu'il est peu probable que des États membres se lèvent à l'avenir pour dire qu'il ne faudrait pas répéter cette affreuse erreur et qu'il vaudrait mieux que les Européens recommandent à acheter leurs munitions en ordre dispersé afin de pouvoir les payer plus cher et de devoir se soumettre aux conditions des vendeurs !

Nous avons fait là notre premier vrai pas sur le long chemin, ardu et semé d'embûches, de la défense européenne et, dans les plus grandes difficultés, nous

continuerons à avancer sur cette route car la nécessité continuera de nous y contraindre.

Ce qui est à voir aujourd'hui n'est pas ce qui manque à une défense européenne car, sauf les difficultés, tout lui manque. Ce qu'il faut voir est l'absolu besoin de nous doter d'une défense crédible, c'est-à-dire commune, et l'évolution politique en cours dans nos pays.

Si vous ne l'avez pas déjà fait, je vous invite à regarder le dernier sondage paneuropéen sur l'image de l'Union. Comme c'était déjà le cas l'année dernière, elle s'améliore et l'Union européenne commence à exister en tant que telle dans nos quotidiens, sur nos radios et nos chaînes de télévision. Je dis bien « *commence* ». Il y a encore du chemin à faire mais en moins de deux semaines, la matinale de *France Inter* vient d'inviter trois eurodéputés de suite, alors qu'un eurodéputé, en France, ça n'existe pas il y a encore deux ans.

Il y a une évolution, positive, de la perception de l'Union parce qu'on commence à voir que des décisions fondamentales se prennent entre ce Parlement, cette Commission et ce Conseil, « à Bruxelles » comme on dit. Nos 450 millions de concitoyens européens voient bien que sur le réchauffement climatique, la biodiversité, l'énergie, c'est en commun que nous agissons, que la réaction des Européens à l'agression contre l'Ukraine s'est jouée à Bruxelles, dans la capitale de l'Union et non pas dans les 27 capitales nationales, et qu'il n'a pas fallu trois jours aux États membres pour décider de lancer ensemble, après le 24 février, un plan de sanctions économiques d'une ampleur jamais vue et d'ouvrir nos arsenaux à l'armée ukrainienne.

Était-ce prévu par les traités ? Non. Cela correspondait-il au pacifisme fondamental des Européens – à leur décadence, dirait M. Poutine – et à leur traditionnelle incapacité à réagir vite à un changement de donne internationale ? Encore moins, mais nous l'avons fait parce que nécessité faisait loi.

On rappelait les chiffres lors du panel de ce matin : si on additionne toutes les formes d'aide, le soutien de l'Union européenne à l'Ukraine est *grossost modo* égal à celui des États-Unis. Si l'on prend le domaine militaire uniquement, ce n'est pas le cas, bien sûr, mais pour la simple et bonne raison que la CED avait été tuée dans l'œuf, que tous les Européens sauf la France ont ensuite préféré le parapluie américain à tout effort commun, que la chute du Mur de Berlin avait créé l'illusion d'une fin de l'Histoire et de toute menace militaire, et qu'après avoir refusé la CED, les Français avaient rejeté le projet de Traité constitutionnel.

À ceux qui vont, disant : « *Mais elle n'existe pas, votre Défense européenne !* », la réponse est donc simple. Elle n'existe pas parce nos concitoyens ont eu le tort

constant d'en bloquer la création et, maintenant qu'elle nous fait si cruellement défaut, il n'est plus temps de persister dans l'erreur au motif que nous n'aurions plus rien d'autre à faire que de sortir nos mouchoirs en attendant que les Américains referment vraiment leur parapluie.

Il faut bien plutôt agir comme nous commençons à le faire et continuerons de le faire, j'en suis convaincu, car tout nous y oblige. Plus tôt qu'on ne l'imagine, l'Alliance atlantique deviendra une alliance entre les États-Unis et l'Union européenne, car la défense européenne n'est pas faite pour se substituer à l'Alliance des deux rives atlantiques mais pour la renforcer avant que les Américains n'en sortent.

Le jour où il n'y aura plus là d'ambiguïté, une autoroute s'ouvrira à la défense européenne et c'est la raison pour laquelle la France serait bien avisée de présenter un candidat à la succession de Jens Stoltenberg. Elle dirait par là à quel point elle est attachée au renforcement de l'Alliance atlantique, dont aucun de ses présidents n'a jamais voulu la disparition, mais l'évolution vers une alliance entre égaux – entre les États-Unis d'Amérique et un continent qui rassemble désormais ses forces autour d'une Union européenne où tout change : perceptions, aspirations et nécessités.

Retour à la case de départ¹

Federico Santopinto

Depuis quelques décennies, chaque crise sécuritaire majeure qui bouscule l'Europe (et elles ont été nombreuses) porte en elle la même question : Que fait l'UE ? Où en est sa politique de défense commune, lancée jadis, en 1999 ? La guerre en Ukraine n'échappe pas à ce refrain. Cet article tente de faire le point sur le sujet, tout en essayant de comprendre également quelle pourrait être l'évolution future de ce qu'on appelle parfois « l'Europe de la défense ».

Pour les Européens, et tout particulièrement pour l'Union européenne (UE), l'année stratégique 2023 ressemble à s'y méprendre à celle de 1999. Remontons brièvement les aiguilles en arrière pour comprendre. En 1999 les États membres de l'UE avaient décidé de transformer leur Union en un acteur stratégique majeur, en lui conférant une politique de défense commune. Cette décision, qui à l'aube du XXI^e siècle fut qualifiée d'historique, avait été prise après que les Européens s'étaient rendus compte qu'ils n'étaient pas capables de pacifier les Balkans sans l'aide des États-Unis. En réalité, à l'époque les Européens avaient surtout pris la mesure de l'agacement des Américains qui n'avaient guère apprécié le fait de devoir intervenir dans l'arrière-cour de leurs alliés pour remédier à leurs insuffisances capacitives. Les États-Unis auraient voulu que leurs partenaires de l'OTAN soient en mesure de se prendre en charge tout seuls dans un théâtre comme celui de la Yougoslavie, devenu secondaire pour eux.

La politique de défense commune, ainsi, est née d'un double constat : celui de l'impuissance et de la dépendance. Son objectif était de fournir aux pays de l'UE une capacité d'action autonome pour y remédier. Vingt ans plus tard, la chute de Kaboul est venue rappeler aux Européens qu'ils n'étaient toujours pas en mesure de tenir un aéroport situé dans une zone de crise sans les Américains, ne fût-ce que pour quelques semaines. Et un an plus tard, la guerre en Ukraine leur a fait

¹ Ce texte reprend la contribution de Federico Santopinto sur l'Europe, dans *L'Année Stratégique 2024* publiée en septembre 2023 chez Armand Colin (Paris) par l'IRIS, sous la direction de Pascal Boniface.

réaliser que si Kiev était encore une capitale indépendante, elle le devait principalement à Washington.

En 2023, les Européens se retrouvent donc dans une situation similaire à celle qui avait cours au terme des guerres balkaniques : ils demeurent tributaires de l'OTAN, c'est-à-dire des États-Unis, pour assurer la sécurité de leur continent, alors que ces derniers voudraient les voir plus actifs, notamment parce qu'ils comptent désormais se tourner vers l'Indo-pacifique pour faire face à la Chine. Les douze mois qui viennent de s'écouler semblent même nous indiquer que l'Europe est devenue encore plus dépendante de Washington que ce qu'elle était il y a vingt ans.

Un continent de plus en plus dépendant des États-Unis

Le retour de la guerre sur le vieux continent a accentué une tendance de fond, amorcée au début des années 2000, relative à une dépendance croissante de l'Europe vis-à-vis des États-Unis. Dans un article publié par le *European Council on Foreign Relations*², Jana Puglierin et Jeremy Shapiro constatent que le PIB de l'UE en 2008 était supérieur à celui des États-Unis (16'200 milliards de dollars contre 14'700), alors qu'en 2022 ce rapport s'est inversé (25'000 milliards de dollars pour les Etats-Unis contre 19'800 milliards de dollars pour l'Union et le Royaume Uni). L'affaiblissement économique de l'Europe a inévitablement eu des répercussions sur le plan militaire et technologique. L'écart entre le budget de défense des pays de l'UE et des États-Unis a toujours été important, mais au cours des dernières années il s'est encore creusé (342 milliards de dollars contre 801 en 2021)³. Toutefois, c'est surtout sur le plan technologique que les Européens semblent être de plus en plus distanciés par leur allié d'outre-Atlantique. Alors que la Chine et la Russie ont su développer des alternatives aux monopoles numériques des GAFAM américains, les Européens n'ont pas su unir leurs forces pour créer leur propre alternative.

La guerre en Ukraine, en outre, a montré à quel point les technologies en matière de renseignement, surveillance et reconnaissance (*Intelligence, Surveillance & Reconnaissance* - ISR) peuvent être déterminantes dans un conflit moderne. Les victoires militaires obtenues par les Ukrainiens contre les Russes s'expliquent bien entendu par leur bravoure, mais elles se comprennent également à la lumière des informations et, surtout, du ciblage fourni par Washington à Kiev sur le théâtre de guerre. Les Américains avaient, et continuent à disposer, d'une connaissance

² [The art of vassalisation: How Russia's war on Ukraine has transformed transatlantic relations | ECFR](#)

³ [Trends in the World military Expenditure](#), 2021 - SIPRI Fact Sheet, April 2022.

incroyablement détaillée des positions et des intentions de l'armée russe, et ce avant même que celle-ci ne passe à l'action ou ne lance une offensive. Cela a conféré aux Ukrainiens un avantage sur le plan militaire, bien qu'il ait été minimisé publiquement pour éviter que les États-Unis ne paraissent comme un état cobelligérant.

Or, l'écart entre les deux rives de l'Atlantique dans le domaine de l'ISR, devenu désormais abyssal, constitue un élément-clé pour comprendre la dépendance stratégique du vieux continent. La France, d'ailleurs, s'en était déjà rendu compte au cours des dernières années. L'opération militaire Barkhane déployée au Sahel était en effet fortement tributaire de l'aide américaine en matière d'ISR (environ 50% de celle-ci venait de Washington), mais également dans les domaines du transport tactique et stratégique, ainsi que du ravitaillement en vol (40% américain). Aussi, les principaux événements stratégiques de l'année 2023 en Europe doivent être interprétés à la lumière de cette dépendance croissante vis-à-vis des États-Unis.

Un exemple emblématique

La dépendance stratégique des Européens vis-à-vis des Américains n'est pas seulement une question de chiffres et de capacités. Elle ne dépend pas uniquement des budgets militaires ou de la technologie. Elle est également psychologique, et en temps de guerre elle tend à augmenter sensiblement. Les discussions relatives aux transferts de chars lourds à l'Ukraine qui se sont tenues en janvier 2023 sont en cela emblématiques.

Cela faisait plusieurs mois que les Ukrainiens réclamaient des chars d'assaut pour préparer leur contre-offensive prévue au printemps 2023. Kiev voulait plus précisément disposer de chars Léopard 1 et 2 allemands, particulièrement bien adaptés à leurs besoins et disponibles en nombre suffisant en Europe. Après de moultes hésitations, l'Allemagne a finalement autorisé le transfert des Léopard à l'Ukraine, à condition qu'elle ne soit pas la seule à le faire. Plusieurs pays européens avaient pourtant déjà annoncé leur intention d'envoyer des chars d'assaut à l'Ukraine. Mais cela apparemment ne suffisait pas au Chancelier allemand. Avant d'envoyer ses propres chars, Olaf Scholz voulait absolument que les États-Unis envoient des équipements équivalents à l'Ukraine, à savoir leurs chars d'assaut Abrams M1. Il voulait être accompagné main dans la main par Washington dans ce choix stratégique, à ses yeux périlleux. La compagnie des Européens ne lui suffisait pas.

Les États-Unis, de leur côté, étaient réticents. Ils estimaient être déjà fortement impliqués dans le soutien militaire à l'Ukraine, et souhaitaient voir leurs partenaires d'Europe occidentale en faire plus. C'est pour cette raison qu'ils ont

demandé aux Allemands d'agir. Mais ces derniers n'ont été capables ni de leur dire oui, ni de leur dire non. Ils n'ont pas voulu prendre de décision. Ils ont voulu simplement suivre celle des Américains, quelle qu'elle soit. Ainsi, après d'intenses négociations avec Berlin, le Président des États-Unis s'est résolu, non sans agacement, à envoyer à l'Ukraine 31 chars Abrams M1 pour rassurer son allié et le pousser à envoyer les siens.

Au-delà de l'opinion que l'on peut avoir sur l'opportunité de transférer de l'armement lourd aux Ukrainiens, le dossier des chars Léopard ne se limite pas à prouver que les Européens ne sont pas capables de prendre une décision stratégique seuls. Il démontre surtout que l'hégémonie américaine en Europe est souhaitée par la plupart des Européens, bien plus qu'elle ne soit imposée par les Américains.

C'est dans ce contexte que doivent être interprétées les polémiques suscitées par les déclarations d'Emmanuel Macron sur la notion d'autonomie stratégique européenne prononcées lors de son retour d'un voyage officiel en Chine, en avril 2023. Le Président français avait exhorté les pays de l'UE à ne suivre ni Washington ni Pékin sur la question taïwanaise, en suscitant un tollé des deux côtés de l'Atlantique. Une telle prise de position ne pouvait qu'être très mal perçue par les partenaires européens de la France, à un moment où la survie de l'Ukraine semblait dépendre de l'engagement Américain.

Le “moteur” franco-allemand cale, le nordique et le polonais embrayent

Une troisième leçon peut être tirée de l'affaire des chars Léopard. Elle concerne le “moteur” franco-allemand, censé stimuler la construction européenne. Le 22 janvier 2023, alors que la polémique au sujet des transferts d'armes à l'Ukraine était particulièrement intense, le Président français, Emmanuel Macron, et le Chancelier allemand, Olaf Scholz, s'étaient rencontrés à la Sorbonne pour fêter le 60^e anniversaire du traité de l'Élysée. Paris et Berlin n'ont toutefois pas été en mesure d'adopter une approche commune sur un dossier aussi important que celui de l'aide militaire à Kiev. Ce sujet n'a pas été traité par les deux hommes d'État. Il est vrai que la relation franco-allemande avait été particulièrement difficile au cours des derniers mois. Le sommet entre les deux pays, qui devait se tenir initialement en juillet 2022, avait dû être reporté à deux reprises à cause de dissensions dans le domaine des coopérations militaires, mais également dans d'autres secteurs, comme celui du nucléaire civil. Tout au long de cette année stratégique, le moteur franco-allemand est donc resté éteint.

Alors que Macron et Scholz tentaient de renouer le lien entre leurs deux pays, sans vraiment y parvenir, le centre de gravité stratégique de l'Europe a continué à migrer vers l'Est. L'adhésion de la Finlande et prochainement de la Suède à l'OTAN, le statut de candidat à l'adhésion à l'UE obtenu par l'Ukraine et la

Moldavie et la montée en puissance de la Pologne, qui a doublé son budget de défense et vise à posséder l'armée de terre la plus puissante d'Europe, ont accentué ultérieurement cette tendance. Varsovie, en particulier, est devenue de plus en plus assertive sur les affaires stratégiques européennes. Lorsque Berlin hésitait à autoriser le transfert de chars Léopard à l'Ukraine, la Pologne avait annoncé qu'elle était prête à envoyer ses propres chars Léopard, achetés quelques années plus tôt à l'Allemagne, sans l'autorisation de cette dernière, ce qui aurait constitué une violation du droit européen et international. L'Allemagne a dû finalement accepter le transfert de Léopard polonais, et ce bien avant qu'elle ne décide elle-même de transférer ses propres chars.

Cet épisode témoigne de la confusion persistante qui règne à Berlin depuis l'agression russe contre l'Ukraine. Après avoir annoncé l'avènement d'une nouvelle ère géopolitique (*Zeitenwende*) en 2022, le gouvernement allemand peine toujours à élaborer sa première doctrine stratégique nationale, censée rendre le pays plus assertif sur la scène internationale. L'adoption de ce document a été retardée à plusieurs reprises à cause des dissensions politiques au sein du pays.

Dans ce contexte, au cours de cette dernière année la France s'est retrouvée isolée au niveau européen. Éloignée de son partenaire historique allemand, accusée de complaisance vis-à-vis de la Russie par la Pologne et les Pays baltes, elle a dû se confronter également aux victoires électorales de la droite souverainiste en Suède (septembre 2022) et, surtout, en Italie (octobre 2022). Sa capacité d'initiative tant au sein de l'UE que de l'OTAN s'est ainsi retrouvée réduite.

Quel rôle reste-t-il à jouer à l'UE dans ce panorama stratégique ?

Les divisions intra-européennes et la centralité de l'OTAN en Europe n'ont pas pour autant éclipsé l'UE dans les affaires géopolitiques du continent. La guerre en Ukraine a certes prouvé une fois de plus que l'Union n'est pas devenue cet acteur stratégique qu'elle s'était promis de devenir en 1999, mais elle a néanmoins permis à celle-ci d'affuter un nouveau rôle que les États membres semblent disposer à lui accorder : celui de financer la chose militaire.

L'Union dispose aujourd'hui d'une politique industrielle de défense qui, dans le passé, lui faisait défaut. Le tournant à ce propos remonte à 2016, mais au cours de cette dernière année elle est montée en puissance dans ce domaine, en mettant en place de nouveaux instruments financiers pour soutenir la production militaro-industrielle. La dynamique amorcée par l'UE dans ce domaine est notable, et son rôle semble appelé à croître dans le futur. De ce pas, à terme Bruxelles sera en mesure d'intervenir dans toutes les phases du cycle de l'armement, de la recherche militaire aux transferts d'armes vers des pays tiers, en passant par le développement, l'aide à la production et les acquisitions conjointes.

L'Union a en outre appris, au cours des derniers mois, à mieux utiliser ses compétences économiques dans une optique géopolitique. Plusieurs instruments ont été adoptés à ces fins, notamment pour renforcer la résilience et l'indépendance de l'économie européenne face aux turbulences internationales. Certains observateurs n'hésitent pas à évoquer, à ce propos, la mise en place d'une véritable politique protectionniste à Bruxelles.

Bref, l'UE est en mesure de jouer sa partition sur la scène internationale. Mais cette partition, comme on l'a vu, n'est pas celle d'une protagoniste. Le rôle confié à l'Union est secondaire, de nature auxiliaire. Lorsqu'elle confrontée à une crise sécuritaire majeure, elle demeure incapable de prendre des décisions stratégiques de fond, tout comme ses États membres d'ailleurs. Les instruments dont l'Union dispose lui permettent plutôt d'intervenir dans une deuxième phase de la crise, afin d'appuyer structurellement et financièrement les choix stratégiques pris dans d'autres cadres, comme celui de l'OTAN, voire à Washington, après que les dés ont été jetés.

L'Union est-elle destinée à devenir un sponsor stratégique, et non un acteur stratégique ?

La défense européenne : une affaire de narratifs historiques en compétition

Paul Vallet

Le souci de la défense européenne est manifeste depuis le début du processus d'intégration européenne, et le souci de son développement, soit en lien avec les États-Unis dans une approche “atlantiste”, soit en “autonomie européenne” avec des moyens propres aux puissances européennes, n'a cessé de rythmer, au plan historique comme politique, l'évolution de cette question ainsi que ses mises en œuvre. Les évolutions historiques ont aussi parfois permis de concilier ces conceptions opposées, souvent représentées par les positions britannique et française. Il y a également, toujours au plan historique, des conceptions plus civiles de la sécurité et de la prévention de conflit qui influent fortement sur la culture de travail des décideurs et institutions de l'Union. La connaissance et la compréhension de ces narratifs et conceptions dans leurs dimension et évolution historiques est un apport nécessaire à la recherche de solutions pour le défi d'une défense européenne, autonome ou non.

Pour évoquer ce thème, on peut débuter avec un souvenir tiré d'une expérience personnelle de l'auteur et qui a nourri la problématique et les interrogations sur cette question.

Pendant l'hiver 2013-2014, alors même que la question du rapport de l'Ukraine à l'Union européenne dégénérait en crise et dans les prémisses du conflit actuel, j'avais été sollicité par l'*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik* de l'Université de Hambourg pour participer à leur publication annuelle, les *Friedensgutachten*, dans un débat « pour ou contre une défense européenne ». On m'avait confié l'argumentation « pour », et j'ai intitulé mon article traduit en allemand *Plädoyer für europäische Verteidigungskräfte*, ou « Plaidoyer pour des forces européennes de défense »¹. Je me suis alors appuyé sur trois points pour en défendre le principe.

¹ Paul Vallet, « Plädoyer für Europäische Verteidigungskräfte », in *Friedensgutachten 2014*, sous la direction de Ines-Jacqueline Werkner, Janet Kursawe, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Marc von Boemken, Münster LIT Verlag, 2014.

En premier, construire une défense européenne permettait d'agir en continuité avec l'histoire et les motivations profondes de l'intégration européenne, dont la sécurité a toujours été une recherche essentielle. En second, si le projet n'était pas sans obstacles politiques et militaires considérables, sa poursuite pouvait constituer un défi stimulant à relever pour tout le processus d'intégration. En troisième et dernier point, la défense européenne aurait pour tâche d'équiper, avec créativité, l'Europe pour répondre aux défis sécuritaires régionaux et globaux du XXI^e siècle.

C'est un collègue allemand qui s'est chargé de répondre à ce plaidoyer en développant une réflexion très différente². À une approche qui se voulait ancrée dans l'histoire et nourrie par la réflexion sur la situation internationale, sa réponse se fondait sur l'argumentaire juridique et philosophique. Il estimait que la défense européenne n'était pas fondée par les traités ou par le droit de l'Union. En outre il insistait sur le fait que la philosophie de l'Union était celle d'une intégration juridique, normative, pacifique et excluant le recours à la force, et que s'en éloigner, ce serait s'éloigner de l'esprit fondamental de l'intégration européenne.

Je n'ai pas eu l'occasion de rencontrer ce collègue et de débattre en personne avec lui, mais il m'a semblé à la lecture parallèle de ces deux contributions qu'elles ne reflétaient pas seulement des approches différentes de la question, mais aussi des différences culturelles. Sans vouloir être caricatural, j'ai trouvé que ma réponse était très française, et la sienne, très allemande.

L'éclatement de la guerre en Ukraine a suivi de quelques mois ces publications en 2014, même si une partie de l'Europe n'a pas voulu voir ce qu'était cette guerre jusqu'en février 2022. Pour moi, cela a aussi correspondu à mon arrivée au *Geneva Center for Security Policy* et au début de mes recherches sur le rôle des narratifs historiques dans la confrontation russe-ukrainienne d'une part, russe-occidentale d'autre part.

Cela a conforté l'impression que, pour aborder cette question de la défense européenne, et en particulier la question d'une défense européenne « autonome », il nous faut reconnaître que différentes visions, et différents narratifs historiques aussi bien que politiques se font face. Certains s'opposent assez frontalement. D'autres sont compatibles entre eux. Les réconcilier n'entre pas dans le propos de cette contribution, mais on pourrait avoir un aperçu de ces différentes façons de penser afin que l'on puisse saisir l'enjeu. De nombreux éléments de réflexion

² Hans-Georg Ehrhart, « Europäische Armee: eher Chimäre als Vision! », in *Friedensgutachten 2014*, op. cit.

existent sur ce qu'implique la défense européenne à l'heure actuelle, et il s'agit ici d'ajouter cette dimension du narratif historique à ce qui a été dit.

*

Par narratif historique, on entend un corpus de connaissances et d'interprétation des faits historiques qui est commun au sein d'une population, et constitue une base de référence. C'est souvent ce que l'on aura appris à l'école ou que l'on entend évoquer dans les médias. C'est, par exemple, ce qu'on appelait autrefois le « roman national » en France.

Au sein de différents pays et de différentes fractions des populations, il y a ainsi de nombreux narratifs historiques, et ceux-ci peuvent coexister, voire s'affronter. Les conflits mémoriels qui en résultent sont parfois au cœur des débats publics de notre actualité.

Que différentes visions de l'Europe s'opposent, tous les historiens de l'intégration européenne l'ont relevé. Cela apparaît d'ailleurs en toute évidence dans le titre que Laurent Warlouzet a choisi pour sa récente somme, *Europe contre Europe*. Son sous-titre souligne trois orientations, aussi bien que des objectifs possibles, au projet européen : « Entre liberté, solidarité et puissance »³.

Au-delà des visions, il semble approprié de raisonner aussi en termes de narratifs historiques en compétition à propos de l'intégration européenne, et de l'aspect de cette intégration qui concerne la défense. On sait que la première mise en œuvre de l'intégration européenne remonte à l'immédiat après-guerre. 78 ans après, on peut se permettre d'appréhender cette intégration et ses différentes approches sous un angle historique.

Il suffit de se rappeler que dans son discours de Zurich en septembre 1946, Winston Churchill motivait son appel à l'unité européenne, avec le soutien explicite de « l'Amérique, de la France, et, je l'espère, de la Russie soviétique »⁴ par une référence à l'histoire, y compris la plus récente. On le sait, Churchill était un grand vulgarisateur de l'histoire, l'entreprise de rédaction de ses mémoires de la seconde Guerre mondiale a même été, selon David Reynolds, une « prise de commandement de l'histoire » (« In Command of History »)⁵. À cette époque, Churchill a certainement été l'homme d'Etat qui savait le mieux comment utiliser le narratif

³ Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe*, CNRS Editions, Paris, 2022.

⁴ Winston Churchill, discours de Zurich le 19 septembre 1946, reproduit in *The Pro-European Reader*, sous la direction de Dick Leonard, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2001.

⁵ David Reynolds, *In Command of History. Churchill Fighting and Writing the Second World War*, Random House, New York, 2005.

historique pour mobiliser les efforts autour d'une politique, et il l'a bien appliqué à sa vision de la future unité européenne.

Il ne faisait aucun doute à l'époque que l'intégration européenne était pensée en termes sécuritaires, et ce en raison de l'histoire immédiate. Cette conviction a été largement partagée par les architectes de cette nouvelle Europe, de part et d'autre de la Manche, comme de part et d'autre de l'Atlantique. L'intégration européenne entrait bel et bien dans la philosophie du Plan Marshall, lequel entrait aussi bien dans la philosophie de la politique de « *containment* » de l'expansion politique soviétique pensée par George F. Kennan, comme dans celles de Franklin Roosevelt et de Woodrow Wilson avant lui, dans leur approche internationaliste comme solution rémanente aux deux guerres européennes qui avaient embrasé le monde entier.

Les travaux des historiens⁶ ont clairement démontré qu'après ces épreuves, les Européens de l'Ouest étaient demandeurs d'une intégration aussi bien que d'alliances défensives : ainsi, le chemin progressif suivi du traité franco-britannique de Dunkerque en 1947, à celui de Bruxelles en 1948, créant une organisation de défense intégrée qui deviendrait l'Union de l'Europe Occidentale (UEO, WEU en anglais), et enfin le Traité de l'Atlantique Nord à Washington en 1949. Ce dernier traité a eu parmi ses signataires européens les plus fameux des « Pères de l'Europe », au premier chef desquels Robert Schuman, qui y a apposé la signature de la France.

*

Bien entendu, le contexte de Guerre froide motivait aussi cette façon de faire : de moyen de prévenir une résurgence de l'agression allemande, c'est ensuite pour contrer la possibilité d'agression soviétique que la défense européenne a été envisagée. C'est dès le début des années 1950, pour des raisons pratiques, que différentes approches ont été pensées, proposées et mises en œuvre, et ce malgré l'échec de l'ambitieuse mais incommodé Communauté Européenne de Défense (CED).

L'échec de la CED, dont on remarque que l'absence de majorité politique française au Parlement – où les oppositions croisées du Parti communiste et du groupe gaulliste ont abouti à la non-ratification du traité – a empêché que soient posés de façon vraiment concrète dès les années 1950 les problèmes pratiques de la création spectaculaire mais compliquée d'une véritable « armée européenne ». Du moins cela a été le cas pour les quarante années à venir.

⁶ Par exemple les ouvrages de Jenny Raflik.

En lieu de cela, s'est confirmée, comme le remarque Laurent Warlouzet, « la centralité du marché » comme mode d'intégration⁷. Warlouzet estime même assez finement que cette approche peut remonter à celle développée par un Britannique, John Maynard Keynes, en 1919 dans son essai critique du Traité de Versailles, *Les conséquences économiques de la Paix*⁸. Le même auteur remarque ensuite que Jean Monnet, en œuvrant pour l'administration américaine présidée par Franklin Roosevelt pendant la seconde Guerre mondiale, « donc loin de l'ultralibéralisme hayéien »⁹, conçoit aussi un grand marché européen libre-échangiste qui compléterait le dessein du *New Deal* tout en restaurant un ordre et une sécurité d'après-guerre. Cela nous ramène à l'ambition de la politique américaine pour la sécurité européenne et du Plan Marshall évoqués plus haut.¹⁰

Pourtant, dès ces années fondatrices, il est estimé que face à un rôle franco-allemand central (c'est bien aussi une recherche, d'abord française, du moyen d'intégrer l'Allemagne de l'Ouest dans le système de défense européen qui donne lieu à la conception du projet de CED où les Britanniques comme les Américains jouent plutôt un rôle de spectateurs jouant de l'aiguillon de l'urgence en raison de la Guerre de Corée), que ce soit pour la mise en place d'un grand marché intégrateur, source de prospérité et donc de sécurité, ou sous l'aspect d'une plus fantasmatique union supranationale pour la défense, que le Royaume-Uni « a eu du mal à se positionner »¹¹. Warlouzet relève que les diplomates britanniques eux-mêmes seront à l'origine de la définition de la Grande-Bretagne comme « partenaire maladroit » des Européens en général¹². L'insistance sur cette « maladresse » d'origine britannique est d'ailleurs d'un contraste saisissant avec le narratif habituel sur le continent qui voit plutôt dans la politique britannique le fruit d'une opposition idéologique de toujours.

Dans un texte datant de 2000, Jolyon Howorth a noté lui aussi que « l'histoire de l'intégration européenne a commencé avec la défense »¹³. Il conclut également que dans les premiers temps, les efforts en la matière furent « constamment frustrés », parce que constituant « des alternatives largement hypothétiques – et éventuellement impraticables – à la dépendance assumée des Etats-Unis »¹⁴.

⁷ Warlouzet, *Europe contre Europe*, *op. cit.*, p. 75.

⁸ *Ibid.*, p. 76.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 77.

¹¹ *Ibid.*, p. 70.

¹² *Ibid.*

¹³ Jolyon Howorth, re-cité dans *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd edition, The European Union Series, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, p. 3.

¹⁴ *Ibid.*

Howorth a remarqué un peu plus tôt que les Européens « ont été conscients depuis les suites immédiates de la seconde Guerre mondiale que leur sécurité repose dans un équilibre inconfortable entre la dépendance et l'autonomie, entre la main du destin et la liberté de manœuvre. »¹⁵

Comme ses autres collègues dont les écrits ont été étudiés pour cet essai, Howorth est convaincu que « le facteur le plus significatif qui étouffa ces premiers efforts fut la contradiction entre les positions respectives de la France et du Royaume-Uni... par leurs interprétations contradictoires de l'impact probable sur Washington de l'avènement de tout sérieux muscle militaire européen. Ailleurs, j'ai nommé cela le *Dilemme Sécuritaire Euro-Atlantique*. »¹⁶

*

Jolyon Howorth comme ses collègues tend donc à poser comme constante de la première période de l'intégration européenne un véritable tabou sur la question de la défense. L'identité et l'autonomie européenne ont été brandies comme des antithèses de la solidarité atlantique, certains pays cultivant l'une ou l'autre vision et les narratifs correspondants. Dans une synthèse plus brève de l'histoire de l'intégration européenne, Laurent Warlouzet remarque aussi la différence entre des pays de longue tradition culturelle antiaméricaine, notamment dans le sud de l'Europe (qui inclut la France), et l'Europe du Nord et de l'Est qui ne partagent pas cette tradition et se méfient instinctivement, en retour, des initiatives basées sur l'autonomie.

Howorth écrit que « Londres tendait à craindre que si l'Europe démontrait une véritable capacité à prendre soin d'elle-même au plan militaire, les États-Unis rebasculerait dans l'isolationnisme...des craintes exacerbées par une croyance à Londres que les Européens par eux-mêmes ne parviendraient jamais à forger une défense autonome crédible. Paris, au contraire, exprimait la conviction que les États-Unis prendraient encore plus au sérieux des alliés se prenant eux-mêmes au sérieux. »¹⁷

Ce tabou constaté, au moment de la Guerre froide, a pourtant commencé à être surmonté, lentement et de façon désordonnée, à partir des évolutions politiques caractérisant la nouvelle détente du milieu des années 1980 avec la *glasnost* de Mikhaïl Gorbatchev. On peut même observer, comme le faisait l'ambassadeur suisse Theodor Winkler, des instances où « la boîte était contente que je pense

¹⁵ *Ibid.*, p.1.

¹⁶ *Ibid.*, p. 3. Les italiques sont celles de Jolyon Howorth.

¹⁷ *Ibid.*

en dehors d'elle », parce que « des forces transforment notre monde »¹⁸. Les circonstances ont ainsi créé un environnement où, nécessité faisant loi, on a pu voir les responsables commencer à rechercher dans l'originalité, hors des zones jugées autrefois interdites, des solutions créatives à la sécurité future de l'Europe, y compris dans une démarche plus autonome.

Jolyon Howorth indique la crise des euromissiles comme le déterminant qui a alors poussé le ministre des Affaires étrangères de Margaret Thatcher, Geoffrey Howe, à devenir le premier dirigeant britannique à se faire l'avocat du « pilier européen de défense », et ensuite à piloter une revitalisation de l'Union de l'Europe Occidentale en 1988 par la déclaration que « l'intégration européenne ne serait jamais complétée tant qu'elle n'aura pas été étendue aux champs de la sécurité et de la défense. »¹⁹ Britanniques comme Français auraient, au cours de la décennie à venir, à surmonter chacun leurs préventions héritées de leurs narratifs dominants respectifs. Les Britanniques en viendraient à admettre que l'intégration européenne passait aussi légitimement par la défense que par le marché ; les Français à reconnaître que leur rapprochement avec l'OTAN effacerait les doutes trop systématiques émis sur leurs intentions lorsqu'ils défendraient le principe de moyens de défense proprement européens.

Les péripéties suivantes au long de la dernière décennie du XX^e siècle devaient prouver que, même en n'ayant pas encore de cadre pour ce faire, les États membres de ce qui était encore la Communauté économique européenne (CEE) étaient confrontés à des défis en matière de défense dans un monde en pleine recomposition géopolitique et en proie à de nouveaux conflits. Neuf des douze membres de la CEE se sont engagés dans la coalition formée contre l'Irak après l'invasion du Koweït, bien que trois seulement n'aient pu le faire avec des troupes au combat²⁰. La « politique étrangère et de sécurité commune » (PESC, CFSP en anglais) est d'ailleurs apparue à quelques mois de la chute du Mur de Berlin dans

¹⁸ Cité par Theodor Winkler dans la préface de l'édition anglaise de son ouvrage *On Change. The Forces that Transform our World*, LIT Verlag, Münster, Wien, Zürich: 2021, p.1. Theodor Winkler est à l'origine des réflexions qui ont mené à la création des trois centres genevois consacrés à une participation active de la Suisse et de la communauté internationale à la sécurité, le GCSP, le DCAF et le GICHD. Il s'est aussi étendu sur ces circonstances et événements dans un entretien avec l'auteur pour un podcast réalisé par le GCSP pour marquer 35 ans d'activité de « l'International Training Course », <https://www.gcsp.ch/digital-hub/gcsp-swiss-security-policy-building-expertise-confidence-and-communities>, 11 juin 2021.

¹⁹ Howorth, *op. cit.*, pp. 3-4.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

les travaux de la Conférence intergouvernementale sous présidence néerlandaise devant aboutir au Traité de Maastricht.²¹

Ce sera à l'épreuve des guerres de l'ex-Yougoslavie que cette nouvelle Politique européenne et ses instruments devront commencer à prendre forme, et on constate que malgré les effets d'annonce, les problèmes pratiques nécessitent non pas une opposition frontale des Européens aux Américains sur les questions de sécurité, mais la poursuite de la coopération. Howorth rappelle que la première « Identité Européenne de Sécurité et de Défense » (ESDI en anglais) ne peut être formée que pour « emprunter des éléments américains... dans un cadre qui se veut situé 'au sein de l'OTAN', et non pas en 'autonomie' d'elle. »²² Cela sera même source de dysfonctionnements et explique qu'en 1997, le gouvernement de Tony Blair s'oppose à la fusion alors proposée de l'UEO dans l'UE par le Traité d'Amsterdam. Pour ensuite se raviser, à peine quelques mois plus tard, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo qui est considéré à sa juste importance par tous les auteurs, malgré les divergences de narratif²³.

*

La décision franco-britannique de Saint-Malo a constitué un rare moment où les préventions de chacun contre l'autre sur la question de la défense ont pu être surmontées, où des compromis ont été noués parce qu'ils répondaient à un vrai problème que la poursuite de querelles historiques ne parviendrait pas à résoudre.

Pour Howorth, Saint-Malo fut une révolution dans trois domaines. La déclaration franco-britannique acte que l'Union Européenne doit avoir « la capacité d'action autonome » (Article 2), « doit avoir les structures appropriées » (Article 3) et « des forces militaires crédibles ». Cela engagea des efforts de concrétisation qui, contrairement aux expérimentations des années 1990, allaient se poursuivre de façon plus consistante via les décisions de Cologne et jusqu'au Traité de Lisbonne en 2009²⁴. Saint-Malo fut aussi actualisé par les accords de *Lancaster House* en 2010, et il est même question, une décennie et un *Brexit* plus tard, d'un *Lancaster House II*, tant le rôle de l'accord franco-britannique est jugé pertinent sur ces questions.

Deux défis ont alors été identifiés, le besoin d'efforts plus considérables pour développer les capacités militaires européennes, et le souci que l'Europe soit moins

²¹ *Ibid.*, p. 5.

²² *Ibid.*, p. 6.

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, pp. 7-10.

réactive à l'environnement stratégique²⁵. Passant cette époque en revue depuis 2014, Howorth observe que la politique commune de sécurité et de défense est devenue « un champ politique comparable à de la gestion de crise sur un plan régional. »²⁶

En 2014, malgré les prémisses d'une menace constituée par l'agression russe de l'Ukraine, Howorth pouvait observer que « au contraire de l'OTAN, la PCSD n'est pas une réponse à une perception de menace existentielle pesant sur l'Europe. Elle n'implique pas la création d'une force armée potentiellement offensive ou agressive pour s'engager en opérations expéditionnaires ou entrer en conflit avec d'autres puissances. Elle n'est pas (encore) un projet élaboré vers une solution de défense collective en tant que telle. »²⁷ Il ajoute : « ce n'est pas une tentative de créer une armée européenne ; elle n'est pas désignée pour saper ou affaiblir l'OTAN. »²⁸ La question génère cependant suffisamment de débat pour que Howorth note qu'entre les deux éditions de son ouvrage, de 2007 à 2014, la bibliographie originelle de 33 pages a plus que doublé.²⁹

Les discussions du colloque ont plusieurs fois évoqué quelles sont les visions, demeurant antagonistes, de la défense européenne depuis ces citations de Jolyon Howorth rédigées au milieu de la décennie précédente, qui continuent à coexister :

Une défense atlantiste contre une défense européenne « autonome » ;

Une défense « défensive » ou « offensive » ;

Une Europe pacifiste contre une Europe jouant du rapport de force international.

Il serait encore possible d'évoquer d'autres combinaisons mais ces trois paraissent les plus fondamentales, les mieux connues du public, et celles qui correspondent à des narratifs historiques en compétition. Il est utile de revenir sur la dernière des trois.

Cette compétition entre conceptions et narratifs autour de la défense européenne repose sur un raisonnement suivant lequel c'est à cause de son histoire guerrière,

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, p. 13. Voir aussi, sur cette question, Per M. Norheim-Martinsen, *The European Union and Military Force. Governance and Strategy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013. Hylke Dijkstra, *Policy-Making in EU Security and Defense. An Institutional Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013, se livre aussi à l'étude des opérations militaires préventives conduites au titre de la PCSD en Bosnie, à Aceh, au Tchad et au Kosovo.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁹ *Ibid.*, p. 14.

en rupture avec ce passé violent, que l'Europe se devrait d'être pacifiste et d'exclure des instruments de recours à la force dans les relations internationales. Certains voient ceci comme une Europe telle une « grande Suisse », avec une conception paradoxalement toute blochérienne de la neutralité européenne, lui permettant de s'associer avec tout acteur profitable, car affranchie d'obligations d'alignement. Pourtant c'est aussi la référence historique à la mémoire de l'apaisement des fascismes dans les années 30, à celle de l'endiguement du communisme dans les années 40 et 50, qui motive inversement les partisans d'une Europe musclée, qui sait se reconnaître des rivaux stratégiques et qui veut se préparer à relever des défis, même en conservant le souci d'une action pacifique. C'est ici que s'affrontent les mémoires historiques des stratégies purement défensives et offensives dans l'approche à suivre.

L'opposition entre une structure atlantiste et une autre, considérée comme autonome, est sans doute le champ le mieux connu de ces affrontements mémoriels et historiques. Laurent Warlouzet a bien mis en valeur l'importance de cet affrontement, observant qu'il survient dans une temporalité historique précise : « ...l'influence des États-Unis sur la construction européenne décline à partir de 1953... son influence sur la négociation du Traité de Rome est faible. »³⁰ Warlouzet relève une usure temporelle à l'œuvre sur la puissance du narratif. « La notion de 'communauté atlantique' n'a toutefois jamais été unanime, et sa contestation constitue même un ciment de l'identité européenne pour certains, notamment en France, où l'antiaméricanisme jouit d'une forte implantation. »³¹ Il y a d'ailleurs à se rappeler selon le même auteur que le rapport est différent en Europe de l'Est, et même en Allemagne, par rapport à des pays de tradition antiaméricaine et russephilie puissante tels que la France et l'Italie.³²

Howorth également constatait que même à l'état embryonnaire, la PCSD « dérange et irrite autant de personnes qu'elle n'en satisfait ou rassure... Elle dérange ceux qui croient que l'hégémonie américaine est à la fois de droit, et une fondation nécessaire d'une stabilité durable, et qui pensent que la place appropriée de toute capacité militaire de l'UE est comme adjointe des capacités et de la direction des États-Unis... C'est aussi (et surtout en Europe) ceux qui sont essentiellement opposés à tout le projet d'intégration européenne. »³³ Le chemin tortueux des réalisations européennes en la matière trouve son origine dans le fait que les

³⁰ Laurent Warlouzet, *Histoire de la construction européenne depuis 1945*, Paris, La Découverte, 2022, p. 96.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 97.

³³ Howorth, *op. cit.*, p. 25.

dirigeants nationaux, élus pour défendre des intérêts nationaux, même en siégeant dans des instances européennes, ont une difficulté naturelle à construire un discours démontrant que la coopération européenne en matière de sécurité est dans l'intérêt de tous.³⁴

Ainsi, dans la première décennie du XXI^e siècle, les perceptions ont poursuivi leurs évolutions en fonction de l'environnement stratégique lui-même en mouvement. Le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN décidé au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, une dizaine d'années après une première tentative ébauchée puis abandonnée par son prédécesseur Jacques Chirac, a également montré que certaines politiques et attitudes, pourtant tenant lieu de totem, pouvaient aussi évoluer.

Ainsi, en 2009, s'est posé un moment où l'on a même évoqué « la relance de l'Europe de la défense » puisque le contentieux transatlantique sur la question paraissait alors révolu. Désormais ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi pouvait rappeler que : « Le discours formel et persistant des États-Unis sur le besoin de renforcer convenablement le pilier européen de la défense commune de l'Occident n'est assurément pas une nouveauté. Dans le cadre de l'OTAN... les Américains préconisent depuis plus de trente ans un partage des charges plus équilibré entre les deux piliers. »³⁵

Prodi, qui avait présidé le gouvernement italien dans les années 1990, pouvait d'ailleurs constater d'expérience que les années d'après-Guerre froide avaient été le moment d'« une véritable course au désarmement qui, pour une bonne partie, n'a même pas été concertée entre les Alliés. »³⁶ En conséquence, « la diminution de la capacité de défense de l'Occident fut telle que l'OTAN s'en inquiéta sérieusement... L'affaiblissement européen entraîna d'ailleurs des mutations substantielles dans l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Alliance atlantique. »³⁷

En revanche, parlant en 2009 au lendemain de la passation de pouvoirs entre les administrations Bush et Obama, il semblait à Prodi que « la crise économique en cours » comme « la nouvelle orientation stratégique » amèneraient les États-Unis « à être beaucoup plus proches [des positions] de l'Europe qu'ils ne l'ont jamais été. »³⁸ L'ancien premier ministre et ancien président de la Commission

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Romano Prodi, entretien avec Philippe Esper, in *Eurodéfense. Pour une relance de l'Europe de la défense*, sous la direction de Philippe Esper, Christian de Boissieu, Bernard Bi-got, Michel Scheller, Yves-Thibault de Silguy, Unicomm, Paris, 2009, p. 10.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 11.

européenne soulignait d'ailleurs que « toute nouvelle attitude que Washington adopterait en matière de défense européenne finirait par avoir une répercussion sur la position de Londres. »³⁹

Il n'est pas inintéressant de remarquer qu'un alignement politique transatlantique, comme Prodi le voyait se produire en 2009 et supposé permettre des pas en avant de la défense européenne en réconciliant les visions atlantiste et européenne, pouvait aussi s'être déjà produit dans la seconde moitié des années 1990, lorsque Prodi lui-même, aux côtés de Tony Blair pour la Grande-Bretagne et Bill Clinton pour les États-Unis, dessinait une « Troisième Voie » sociale-libérale et internationaliste des deux rives de l'Atlantique. Il en résultait des convergences de vues internationales, européennes, britanniques et américaines.

Prodi reconnaissait aussi que Saint-Malo avait montré un tournant important de la Grande-Bretagne à l'égard de la défense européenne, comme le retour de la France dans l'OTAN avait sa signification pour la conciliation des points de vue anciennement antagonistes. « Au niveau des pays européens... la France a toujours été perçue comme le porte-drapeau d'une politique de sécurité et de défense maintenant une forte autonomie à l'égard des États-Unis... Voilà pourquoi il est important de voir quel contenu la France saura donner à 'sa pleine participation à l'OTAN'. »⁴⁰

Les auteurs de ce rapport *Eurodéfense* rappelaient, dans les pages suivantes de leur essai, après les enjeux, des composantes bien connues de ce que l'Europe de la défense impliquerait : la volonté politique préalable figure en première place, avant la base industrielle et technologique solide, le budget, les services, l'état-major et la gouvernance⁴¹.

Pour autant, malgré cette vision optimiste de la fin de la première décennie 2000, les événements devaient montrer que l'impact de la crise économique et financière pouvait bouleverser les prévisions. Jolyon Howorth, qui avait été au nombre des optimistes sur les progrès de la défense européenne à la fin de la première décennie 2000, constatait cinq ans plus tard dans la préface de la seconde édition de son étude sur la politique de sécurité et de défense de l'Union Européenne, que la nécessité de gérer la crise financière de 2008 avait pris une place prépondérante dans les préoccupations et priorités des membres de l'Union. En conséquence, « l'attention massive [apportée] au secteur privé et à la dette

³⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁴¹ *Eurodéfense*, *op. cit.*, p. 8.

souveraine » posait, au moment où il écrivait, la question de savoir « si la [politique commune de sécurité et de défense] a même un avenir. »⁴²

Pourtant, la préoccupation principale pour des approches civiles manifestée par les autorités européennes ne procédait pas uniquement des urgences économiques et financières apparues après 2008. Elle tenait aussi à une culture et des conceptions des instances européennes qui n'avaient cessé de se développer avec le champ politique extérieur et sécuritaire de l'Union depuis deux décennies.

Ainsi, Steve Marsh et Wyn Rees ont abordé leur étude du rôle de l'Union européenne dans « la sécurité de l'Europe » étalée de la Guerre froide à la « guerre contre le terrorisme » en observant que, dans la culture des institutions européennes, on ne pouvait d'un côté négliger le profond sentiment habituel que la sécurité relève d'abord du domaine réservé des États, mais qu'il y a une recherche de la sécurité à travers d'autres instruments, économiques et sociaux⁴³.

Cette approche a mené, au sein de l'Europe, à « un élargissement de l'agenda de sécurité », ce qui correspond aussi à une recherche, par les Européens, de méthodes propres à eux pour affronter « les côtés sombres de la mondialisation »⁴⁴.

Wyn et Rees ont aussi longuement étudié le développement des premières « Stratégies européennes de sécurité »⁴⁵ (qui ont plus récemment donné lieu à la désormais dénommée « Boussole » produite sous l'autorité du Haut Représentant actuel, Josep Borrell). Écrivant en 2012, ces auteurs remarquaient que face à ces défis, l'élargissement de l'Union vers le Centre et l'Est du continent, la confrontant d'encore plus près aux dilemmes de sécurité persistants des Balkans occidentaux, pouvait aussi rajouter des facteurs de division entre États membres aboutissant à neutraliser l'effet sécurisant recherché⁴⁶. De même, les défis posés en nombre par le voisinage méditerranéen et méridional de l'UE ne sont pas sans problématiques persistantes⁴⁷.

D'une certaine façon, on peut se demander si le retour maintes fois constaté des rivalités entre narratifs historiques opposant l'approche atlantiste et l'approche « européenne autonome » veut être dépassé par cette autre recherche prêtée à

⁴² Jolyon Howorth, "Preface to the second edition", in *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd edition, *op.cit.*, p. xi.

⁴³ Steve Marsh, Wyn Rees, *The European Union in the Security of Europe. From Cold War to Terror War*, Routledge, Londres & New York: 2012, p. 2.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 47-52.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 113, et pp. 125-127.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 150.

l'Europe d'une sécurité « défensive », moins militarisée que celle des États-Unis et des grandes puissances traditionnelles, jouant du « *soft power* » du pacifisme et de la prévention de conflit.

Ceci se ferait en dépit des leçons de l'histoire récente des expériences européennes en recherche de défense, comme de tournants tels que ceux de la fin de la Guerre froide, des guerres de l'ex-Yougoslavie, de l'élargissement à l'Est de l'Union comme de l'OTAN, de Saint-Malo et Lancaster House, l'impact du Printemps arabe...

Il serait intéressant de voir si le conflit ukrainien pourrait, d'ici quelques années, avoir le même effet.

Les discussions du colloque ont touché ces problématiques. Il y a deux ans déjà, Nicole Gnesotto faisait au sein d'une réunion sur la thématique *Inventer l'Europe* plusieurs constats. « Nous sommes entrés dans une ère de la mondialisation de l'incertitude » écrivait-elle alors ; « ...inventer une Europe de la défense demande beaucoup plus que des ajustements techniques », car outre la question des moyens, il convient aussi de se poser encore la question de savoir dans quel monde l'UE opère et quel ordre mondial elle souhaite⁴⁸.

*

Pour conclure, il est clair que l'existence de ces différents narratifs historiques ne donne guère de pistes pour résoudre la question posée au colloque. Au mieux indiquent-ils une des raisons pour lesquelles, bien que la question de la défense européenne ait été posée et reposée de multiples façons depuis 1945, on n'a pas encore la clé pour qu'elle soit considérée comme autonome. Il n'est peut-être même pas si ironique qu'un observateur, journaliste aussi bien que parlementaire européen, Bernard Guetta, puisse qualifier, en matière de défense aussi bien que d'intégration renforcée, des personnalités comme Donald Trump et Vladimir Poutine de « pères refondateurs de l'Union »⁴⁹.

L'aboutissement d'une solution, comme la recherche du mode de décision politique qui s'imposerait de même que la vision commune en politique étrangère, requiert entre autres défis de ne pas négliger les poids de ces narratifs historiques en compétition.

⁴⁸ Nicole Gnesotto, « L'Europe de la Défense », in *Inventer l'Europe*, sous la direction de Samantha Besson, actes du colloque annuel 2021 du Collège de France, Odile Jacob, Paris, 2022, pp. 303-304.

⁴⁹ Bernard Guetta, *La nation européenne*, Flammarion, Paris, 2023.

Ces narratifs et l'éclairage historique font partie des prismes et des références qui influent sur les vues des responsables européens, comme sur leurs populations respectives. Pour établir la confiance nécessaire entre Européens et libérer leur créativité, il importeraut aussi de connaître ces problématiques historiques multiples, y compris celles dont on n'est pas familier. Ainsi seraient-elles désamorcées en amont du travail de négociation et d'élaboration. Comme le reste du projet, cela demande de la volonté politique, mais aussi de l'intelligence culturelle.

Conclusion

L'Europe de la Défense

Sandro Gozi

L'échec de la politique européenne de défense en 1954, la chute du Mur de Berlin et l'invasion de la Russie en Ukraine en 2022 notamment, sont des moments cruciaux qui ont remodelé le paysage de la défense en Europe. Il est également nécessaire de créer un dialogue entre les Européens et les Américains pour renforcer la crédibilité du projet européen de défense, comme il est primordial de soutenir l'autonomie stratégique de l'Europe tout en maintenant une relation étroite avec les États-Unis. Le texte aborde aussi des questions telles que la coopération en matière d'armement, la dissuasion nucléaire en Europe et la nécessité d'une approche politique solide pour la défense européenne. Il souligne l'importance de l'implication des citoyens européens dans le débat sur la défense et plaide en faveur d'une réforme interne de l'UE pour renforcer la capacité de l'Europe à agir en tant qu'entité unifiée. Enfin, est invoquée la nécessité de trouver un équilibre entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale dans la prise de décision en matière de défense. Il faudrait une "Communauté politique européenne" (CPE) pour favoriser une intégration différenciée au sein de l'UE. En résumé, il s'agit d'un appel à une réflexion approfondie, à un dialogue transatlantique renforcé, à une réforme institutionnelle, à une plus grande implication des citoyens et à une coopération étroite pour relever les défis de la défense européenne à l'avenir.

La puissance des événements

Les événements marquants ont la capacité de déclencher des changements politiques majeurs qui exigent une réflexion approfondie. En 1954, l'échec de la politique européenne de défense a constitué un moment politique crucial. Plus tard, la chute du Mur de Berlin, un autre événement capital, a profondément transformé la donne. Le 24 février 2022, l'invasion de la Russie en Ukraine a marqué un tournant historique, remettant en question l'ordre européen établi après la deuxième Guerre mondiale. L'Europe ne peut évoluer d'elle-même ; des actions et des réactions sont indispensables. Le développement de la défense européenne dépend non seulement de grands leaders, mais aussi d'une stratégie définie. Tout

commence par une impulsion politique, suivie d'actions opérationnelles. Il est essentiel de travailler avec un noyau de leaders dynamiques et unificateurs. Emmanuel Macron en est un exemple, mais d'autres doivent émerger.

We need to talk

Il est indiscutable que les Européens doivent nourrir un dialogue avec les Américains pour les convaincre de la fiabilité du projet européen de défense. Emmanuel Macron est déjà engagé dans cette démarche, mais l'ensemble de l'Europe doit y contribuer. Dans ce dialogue, il est crucial de se présenter comme un interlocuteur européen que les Américains n'ont pas encore identifié ni reconnu en privilégiant une série de relations bilatérales. De plus, nous devons prendre en compte la possibilité d'un changement progressif des priorités à long terme des États-Unis. En fin de compte, l'autonomie stratégique représente une version crédible et renouvelée du pilier européen de l'OTAN. C'est sur cette base que nous devons travailler en collaboration avec nos partenaires européens, tout en maintenant un dialogue permanent avec nos alliés américains.

De plus, si nous arrivons à devenir enfin une vraie puissance politique, nous allons *de facto* renforcer notre alliance avec les États-Unis, ce qui serait bénéfique et pour eux et pour nous.

La défense européenne ne peut se faire qu'en bonne intelligence avec les USA. Pour leur part, les USA doivent comprendre que c'est aussi dans leur intérêt si l'Europe répond d'une seule voix.

Mais nous devons aussi constater que la menace de la guerre en Ukraine est fédératrice et que le terrain est fertile pour refonder en profondeur l'Europe de la défense. Pour la première fois nous avons acheté des armes ensemble.

La concurrence entre l'UE et l'OTAN est un faux débat. L'UE est beaucoup plus dense et complexe qu'une simple alliance militaire.

La question de la dissuasion nucléaire en Europe reste ouverte.

La communautarisation des marchés de l'industrie et de la défense est certes un point capital. Mais lorsque nous faisons face à des questions de vie ou de mort, alors nous devons trouver une autre méthode.

La nécessité dicte notre action. Les résultats des élections américaines peuvent influencer la politique de défense européenne, notamment en cas de nouvelles crises mondiales, comme la réaction face à l'invasion russe en Ukraine. C'est pourquoi il est primordial de considérer la politique étrangère avant de penser aux opérations militaires. Pas de sécurité réelle sans une vraie stratégie européenne. Une position commune est essentielle, car ce genre de question est

fondamentalement politique et ne peut être laissée aux seuls généraux ou professionnels de la défense. Il n'y a pas de défense sans pouvoir politique qui la chapeaute.

On fait cela en public, pas dans les coulisses

Les citoyens européens sont légitimes pour traiter d'un sujet qui les concerne et les affecte directement. Le débat public doit donc couler de source.

Il est temps d'impliquer davantage le public dans la question de la défense européenne. Nous avons tous pris conscience que la guerre peut toucher à nouveau le continent européen. Cela souligne la nécessité d'avoir des leaders politiques engagés.

Au-delà de la méthode communautaire

Il est essentiel de trouver un équilibre entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Car la méthode communautaire a ses limites, en particulier en ce qui concerne les questions de vie ou de mort. Cette méthode fonctionne, mais la défense européenne nécessite de surcroît une forte dimension politique. La création d'un nouveau continent est une entreprise audacieuse, et nous devons avoir le courage de concevoir l'impossible. Cette "maison" nouvelle exige une architecture repensée, différente de celle qui a émergé après la seconde Guerre mondiale ou qui s'est mieux définie à la fin de la première phase de la guerre froide, notamment avec l'Acte d'Helsinki, qui a joué un rôle crucial. Nous devrions aspirer à un "Deuxième Acte d'Helsinki" pour la *Communauté politique européenne* (CPE), un forum politique de sécurité et de stratégie où repenser l'avenir du continent.

En effet, compte tenu des impératifs de flexibilité et d'adaptabilité, un accord de *soft law* – un instrument international ayant des effets contraignants extra-juridiques – pourrait représenter une source de droit idéale permettant une coopération et une expérimentation diversifiées entre ses membres. L'Acte final d'Helsinki ne pouvait en effet pas être classé comme un traité ou une déclaration de droit international, car il s'agissait plutôt d'un document politique signé par des chefs d'État.

Toutefois, le fait que les États signataires n'aient pas considéré l'Acte final comme un traité juridiquement contraignant ne signifie pas qu'ils n'avaient pas l'intention de respecter ses dispositions. Bien au contraire, le texte de l'Acte final d'Helsinki, avec ses dix principes-clés et ses trois « paniers », représente l'un des accords plurilatéraux les plus remarquables de la seconde moitié du XX^e siècle.

Cependant, pour être crédible, une Union européenne élargie et réformée est nécessaire, car, pour ne donner qu'un seul exemple, une UE avec 38 commissaires ne serait pas suffisamment lisible. C'est pourquoi nous avons besoin d'un noyau politique fédérateur.

À cet égard, le développement de la *Communauté politique européenne* (CPE) pourrait offrir une fois pour toutes une solution concrète aux discussions perpétuelles et souvent peu concluantes au sein de l'UE sur l'intégration différenciée et sur une « Europe des cercles concentriques ». Une plus grande flexibilité dans la prise de décision au sein de l'UE est devenue absolument nécessaire car les États membres abusent de plus en plus de leur droit de veto pour poursuivre des intérêts purement nationaux, parfois carrément en violation du principe de coopération loyale inscrit dans le traité UE. Jusqu'à présent, peu de progrès ont été réalisés dans la réforme de l'UE selon les principes de l'intégration différenciée, mais la CPE serait susceptible de revitaliser l'idée de cercles concentriques extérieurs et intérieurs d'intégration, en fonction de la volonté et de la capacité des États membres à s'intégrer davantage.

Au-delà des caractéristiques internes des différents pays candidats, l'augmentation du nombre d'États membres mettrait à rude épreuve les mécanismes de fonctionnement de l'Union, qui sont déjà en difficulté « à 27 ».

Pour le moment, les « coopérations structurées renforcées » ressemblent à des usines à projets. Elles peuvent être utiles pour résoudre des problèmes spécifiques, mais ne sont pas adaptées pour créer un noyau politique fédérateur.

C'est dans ce cadre stratégique que la réforme interne de l'UE et l'initiation d'un cercle stratégique externe se rejoignent. En effet, seule une UE réformée pourrait réellement jouer le rôle dynamique et unificateur requis. Dans cette UE réformée, les États membres ayant la volonté d'approfondir leur intégration pour réaliser un noyau fédérateur plus restreint seraient libres de le faire à l'intérieur d'une UE élargie.

Pour que l'Union élargie fonctionne correctement et puisse devenir le “moteur” de la CPE, ces “cercles étroits” devront être exploités, entrelacés et encouragés. À titre d'exemple, on pourrait imaginer que, dans un avenir plus ou moins proche, les États membres de l'UEM dotent cette dernière d'une véritable capacité fiscale. Ou que le rôle de l'Eurogroupe soit renforcé en le transformant en un Conseil formel de la zone euro. Toujours dans le domaine de la défense, il serait concevable qu'un noyau de “bonnes volontés” avance plus rapidement vers la création d'une « défense européenne » en modifiant les dispositions des traités qui font actuellement obstacle à cette évolution.

Le "noyau" de l'Union, s'il voit le jour, ne se constituera pas tant par fission, c'est-à-dire en créant une séparation entre *in* et *out*, mais bien par fusion, c'est-à-dire dans un espace déterminé par l'imbrication dynamique et fédératrice de différents "cercles étroits".

À cet égard, en offrant un certain degré de flexibilité dans la définition même de son architecture et de son fonctionnement, la CPE pourrait servir de catalyseur pour un schéma nouveau et innovant des relations entre les pays européens "à densités variables".

Nous ne pouvons pas nous permettre de gaspiller nos énergies. Il est donc aussi essentiel de revitaliser la restructuration politique du continent en optimisant le travail de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et d'assurer une vraie synergie entre leurs mandats et celui de la Communauté politique européenne.

La Russie après Poutine

Nous ne pouvons pas changer la géographie. À plus long terme, après l'ère Poutine, la Russie devra, tôt ou tard, être notre partenaire, car nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir une frontière directe avec la Chine. Nous devons donc repenser notre relation future avec la Russie et prendre des mesures anticipatives pour créer les conditions nécessaires à une reprise de dialogue rapide.

L'après-Poutine ouvrira de nouvelles perspectives et opportunités, mais il pourrait aussi cacher de nouveaux risques.

Sortir des mécanismes qui retiennent en otage nos élites

Il est impératif de s'affranchir des mécanismes qui retiennent nos élites en otage. Trop souvent, nous devenons captifs de certains schémas institutionnels. La "sherpacratie" par exemple, est une plaie pour l'Europe. Il faut arracher l'Europe des mains des spécialistes qui travaillent derrière les coulisses et aborder la question de la défense d'une façon délibérément politique. Pour avancer dans ce sens, nous devons favoriser les initiatives d'un groupe de pays en commençant par un trépied composé de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, mais cela exige également la présence de leaders forts.

Cette collaboration trilatérale pourrait renforcer la stabilité politique et économique de l'UE en favorisant une prise de décision commune et en équilibrant les intérêts des différents États membres. Un tel trépied pourrait également aider à revitaliser la relation franco-allemande, tout en intégrant l'Italie, et d'autres pays ayant la volonté politique, dans une dynamique européenne plus forte. En ces temps de changements fondamentaux dans la politique européenne, cette initiative pourrait contribuer à forger une Europe plus unie et influente sur la scène mondiale.

Nous sommes aujourd’hui forcés de constater qu’une Europe “à densités variables” est indispensable et que nous avons besoin d’un groupe d’États fédérateurs – comme ce fut du reste le cas pour l’implantation de l’euro – et lorsqu’il y a des questions de vie ou de mort, on peut et on doit penser à des groupes encore plus restreints.

Unanimité vs majorité

En ce qui concerne la question de l’unanimité, pour garantir une plus grande sécurité en matière de politique étrangère il serait judicieux de maintenir le consensus pour les décisions stratégiques importantes, tout en basculant vers la majorité pour leur mise en œuvre.

Les Traités actuels offrent déjà la possibilité de développer des stratégies communes, mais il est nécessaire d’aller plus loin dans cette direction. Il faudrait notamment limiter le droit de veto en prévoyant des mécanismes de consensus approximatifs qui n’exigent pas que tous les participants approuvent une décision pour qu’elle soit adoptée.

Résilience européenne

Au cours de la dernière décennie, nous avons fait face à cinq crises majeures, telles que la pandémie de COVID-19 et la crise financière. À chaque fois, l’Europe a réagi et progressé. Ces moments difficiles ont renforcé notre détermination à bâtir une Europe de la défense solide et unifiée.

Toutefois, l’argument selon lequel on est parvenu à des avancées extraordinaires sans réformer les Traités est trompeur. Car nous ne pouvons pas être certains que dans l’avenir, l’Union européenne pourra répondre à des crises majeures avec l’architecture institutionnelle actuelle. Nous sommes d’ailleurs convaincu du contraire.

Une profonde refonte de notre Union est ainsi nécessaire.

En guise de mot de la fin

Pour avoir une nouvelle culture de la sécurité, il faut penser “global”. C’est uniquement ainsi que la voix de l’Europe sera entendue dans le monde.

L’Europe de la défense est un projet en constante évolution, façonné par des événements majeurs mais en manque de leaders visionnaires et de stratégies novatrices. Les défis qui nous attendent, tels que la gestion des relations avec les États-Unis, la réforme de l’Union et l’avenir de nos relations avec la Russie, exigent une vision à long terme et une coopération solide. L’Europe doit rester résiliente face aux crises et promouvoir une défense collective, car son avenir dépend

de sa capacité à relever ces défis avec détermination et unité. Il en va de sa souveraineté. Il en va de notre avenir.

Ces concepts sont bien intégrés dans la proposition de révision des traités présentée par le Parlement européen à travers sa Commission des affaires constitutionnelles en septembre 2023. Pour que l'Union puisse agir comme une seule entité, il faudrait renoncer au droit de veto généralisé accordé aux États membres. Afin de trouver un compromis équilibré, capable d'obtenir un large soutien au sein du Conseil, l'unanimité serait totalement supprimée à quelques exceptions près (telles que les décisions finales sur l'adhésion de nouveaux membres), et le calcul de la majorité qualifiée – qui s'appliquerait désormais à la politique étrangère et de sécurité commune et à la politique de défense et de sécurité commune – serait substantiellement révisé.

Le système de double majorité (55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'UE) serait renforcé : l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée nécessiterait désormais les deux tiers des États membres favorables, représentant 50 % de l'ensemble des citoyens de l'UE. En outre, le rapport vise à renforcer la légitimité démocratique de l'action extérieure de l'Union en impliquant davantage le Parlement européen, qui serait appelé à donner son consentement à toute décision adoptée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Des avancées remarquables sont proposées dans le domaine de la défense : le Parlement propose de consacrer un budget spécifique – dont il serait co-législateur sur un pied d'égalité avec le Conseil et sur lequel il exercerait un contrôle démocratique – à l'acquisition et au développement conjoints d'armements. Un flux adéquat de ressources dans la politique de défense sera la condition sous-jacente au développement de l'embryon d'une politique de défense souveraine. L'autre étape fondamentale sera en effet la création d'unités militaires européennes communes stationnées en permanence sous le commandement opérationnel de l'Union.

Les auteurs

Sven ARNOLD

Diplômé d'un master de Gestion globale des risques et des crises (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et d'un master en Sécurité globale (Université de Bordeaux), il est depuis 2017 employé de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) au sein du ministère des armées à Paris. De 2017 à 2021 il y fut chargé de mission Allemagne et Europe centrale. Depuis 2021, il est détaché par la DGRIS au sein du *think tank* allemand *Stiftung Wissenschaft und Politik* (Institut allemand pour la politique internationale et de sécurité), situé à Berlin. Ses travaux sont centrés sur la politique étrangère et de défense de la France, les relations franco-allemandes de défense ainsi que la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC).

Alessia BIAVA

Titulaire d'un Doctorat en Sciences économiques et sociales (mention Science politique) de l'Université de Genève, elle est chargée de cours et chargée d'enseignement au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève. Ses enseignements et ses recherches portent sur les dimensions extérieures de l'Union européenne, notamment sur la Politique de sécurité et de défense commune, ainsi que sur les enjeux de la Genève Internationale pour la promotion de la gouvernance globale. Elle est également coordinatrice académique ainsi que co-responsable des séminaires de méthodologie du Master of Advanced Studies in International Security organisé conjointement par le *Global Studies Institute* de l'Université de Genève et le *Geneva Centre for Security Policy*.

Arnaud DANJEAN

Élu député européen en 2009 et réélu en 2014 et 2019 sur la liste du Parti Républicain, il est depuis juillet 2019 également vice-Président du groupe du Parti Populaire Européen (PPE). Dans la présente législature, il siège dans les commissions du commerce international, des affaires étrangères et du contrôle budgétaire et est coordonnateur du PPE pour les questions de sécurité et de défense. Il fut Conseiller régional de Bourgogne et Franche-Comté de 2010 à 2017. Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris et fonctionnaire civil de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE), il a été en poste dans les Balkans durant les années 1990 et notamment conseiller au Ministère français des affaires étrangères entre 2005 et 2007.

Nicole GNESOTTO

Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors et Professeure émérite du Conservatoire National des Arts et Métiers (Paris), où elle a créé et dirigé la chaire sur l'Union européenne. Agrégée de Lettres, elle cumule une double expertise sur les affaires stratégiques et les questions européennes. Elle a notamment été chef

adjoint du Centre d'analyse et de prévision du Ministère des Affaires étrangères, puis directrice de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne de 2001 à 2007, membre de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2013, expert associée au CESE, et présidente du Conseil d'administration de l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale) – première femme nommée à ce poste. Elle a notamment publié « *Où va le monde ?* » avec Pascal Lamy, paru chez Odile Jacob en 2017, *L'Europe indispensable*, CNRS éditions, 2019 ; et récemment, *Europe : changer ou périr* avec une préface de Jacques Delors, aux éditions Tallandier, 2022. Elle est membre de l'équipe permanente de l'émission *Le Nouvel Esprit Public*, animée par Philippe Meyer.

Sandro GOZI

Député élu au Parlement européen en 2019, siégeant depuis janvier 2020 (Renew), professeur invité au Centre de compétences Dusan Sidjanski de l'Université de Genève depuis 2018, président de l'Union des Fédéralistes européens depuis novembre 2018, secrétaire général du Parti démocrate européen depuis mai 2021. Auteur dans la présente collection de *Pour une Europe-puissance, souveraine et démocratique* en 2021 (traduction anglaise *Promoting Europe as a sovereign and democratic power*), ainsi que d'autres ouvrages, dont *Non ! ce n'est pas la faute à Bruxelles* (Paris 2007), *L'urgence européenne*, avec Marielle de Sarnez (Paris, 2014), *Génération Erasmus : ils sont déjà au pouvoir* (Paris, 2016), *La cible* (Paris, 2020).

Bernard GUETTA

Après avoir couvert la naissance de *Solidarność* en Pologne, la montée du néolibéralisme dans l'Amérique de Reagan et l'effondrement du communisme en URSS sous Gorbatchev en tant que correspondant du *Monde*, il a été pendant 27 ans la voix matinale de *France Inter*. Il a également été directeur de la rédaction de *L'Expansion* et du *Nouvel Observateur*, et chroniqueur à *L'Express*, au *Temps* et à *Libération*. Il est également l'auteur de nombreux ouvrages de géopolitique. Élu au Parlement européen en 2019, il est premier vice-président de la sous-commission des Droits de l'Homme, membre de la commission des Affaires étrangères et concentre ses efforts sur la nécessité de construire une Europe puissante défendant ses valeurs.

Alexandros PAPAOANNOU

Ayant étudié les relations internationales à la *London School of Economics*, il détiennent un Master en Politique et Administration européennes du Collège d'Europe de Bruges. Il a rejoint le service diplomatique grec et servi dans les ambassades de Rome, Moscou, du Saint-Siège et de Tunis, ainsi qu'à la représentation permanente auprès de l'Union européenne. Durant plusieurs années, il a été conseiller en politique au sein de l'Unité de planification politique au Bureau du Secrétaire général de l'OTAN, puis a travaillé comme personnel international de l'OTAN, à la Division des Affaires politiques et de la Politique de sécurité, traitant des relations OTAN-UE. Il a également été conseiller diplomatique du ministre adjoint grec

chargé des migrations, directeur adjoint de la direction Turquie, porte-parole et représentant permanent de la Grèce auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres Organisations internationales à Genève. Actuellement, il est directeur du cabinet diplomatique du ministre des Affaires étrangères grec Gerapetritis.

Jean-Paul PERRUCHE

Général (2S), il a dirigé l'État-major militaire de l'Union Européenne de 2004 à 2007, a été Commandant en second de la KFOR en 2002-2003 et chef de la Mission militaire française auprès du SACEUR (SHAPE) de 1999 à 2001 ; il a commandé l'EMF1 (1^{ère} Division) de Besançon de 2001 à 2003. A participé aux opérations au Tchad, Centrafrique et Somalie. Consultant en stratégie depuis 2007, il a pris depuis le 1^{er} septembre 2010 la responsabilité de Directeur de Recherche à l'IRSEM dans le domaine de la sécurité européenne et transatlantique. Consultant chercheur, Président honoraire d'EuroDéfense-France, il est actuellement intervenant Ukraine et Défense pour la chaîne d'information LCI.

François SAINT-OUEN

Responsable des publications du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes de l'Université de Genève, il a co-édité tous les ouvrages collectifs de cette collection. Auteur dernièrement de *Vers un Sénat européen de régions ?* dans cette même collection, co-auteur (avec Blaise Fontanellaz), de l'ouvrage *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel* (2019) et (avec Dusan Sidjanski) de *Vers une Union politique européenne : le rôle d'un noyau fédérateur* (2022). Auteur par ailleurs de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011 ainsi que d'autres ouvrages antérieurs sur la question européenne, il a édité en 2014 *L'Europe de Dennis de Rougemont*.

Federico SANTOPINTO

Directeur de recherche à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS, Paris), spécialisé dans l'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère, ainsi que dans la coopération militaire et sécuritaire entre l'Union européenne et l'Afrique. À ce titre, il suit également les politiques de coopération au développement de l'UE utilisées comme outil de prévention et de gestion des conflits. Diplômé de l'Université de Florence en sciences politiques (option internationale), il a également obtenu un master en politique internationale à l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Il a ensuite exercé, pendant plus de dix ans, l'activité d'observateur électoral de long terme pour l'UE, principalement dans des pays post-conflit en Afrique. Il a parallèlement intégré le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), un institut de recherche spécialisé dans la maîtrise des armements, où il a longtemps travaillé, tant sur l'Europe que sur le maintien de la paix onusien. Il a notamment assuré dans ce cadre la gestion de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG). Il travaille également occasionnellement pour l'ULB en qualité d'expert associé.

Dusan SIDJANSKI

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, professeur émérite de l'Université de Genève et de l'Institut européen dont il a été codirecteur avec Denis de Rougemont. Proche collaborateur de ce dernier durant trois décennies au Centre européen de la culture, il l'a présidé de 2003 à 2008 et en est maintenant co-Président. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. Dans la présente collection, il a publié un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et récemment *Vers une Union politique européenne* (2022) ; il a aussi co-édité tous les ouvrages collectifs. Co-auteur avec Jean Meynaud de *L'Europe des affaires* (Paris, 1967) et *Les groupes de pression dans la Communauté européenne* (Bruxelles, 1971). Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, avant-propos de Jacques Delors, préface de Harold K. Jacobson, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018.

Joséphine STARON

Directrice des études et des relations internationales du think tank *Synopia*, elle est docteure en philosophie politique (Sorbonne Université, 2020). Ses recherches portent sur la solidarité politique européenne : défense, énergie, industrie, marché, politique étrangère. Elle publie régulièrement des articles dans la presse écrite française (*Atlantico*, *The Conversation*, *l'Opinion*, *le FigaroVox*, etc.), ainsi que dans des revues universitaires. Elle intervient dans les médias français (*LCI*, *BFMTV*, *Public Sénat*, *France Info*, *Arte*) et anime une chronique hebdomadaire sur *Euradio* sur les grands enjeux européens. Elle est également jeune auditeur de l'IHEDN, auditeur civil de l'École de Guerre-Terre (136^e promotion), et membre du comité de rédaction de la revue civilo-militaire *Inflexions*.

Paul VALLET

Binational franco-américain, il est chercheur associé au *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP) depuis 2015. Diplômé de l'IEP de Paris, de la *Fletcher School of Law and Diplomacy* de *Tufts University*, il a obtenu son doctorat en histoire de l'Université de Cambridge en 2006 pour sa thèse « *The Origins and Development of an Anglo-French Entente 1902-1914* ». Il a enseigné l'histoire des relations internationales ainsi que les institutions politiques européennes à Sciences Po Paris entre 2002 et 2012, à l'INALCO entre 2008 et 2012. Sa plus récente publication porte sur les narratifs en compétition de la guerre russo-ukrainienne dans « *The Russia-Ukraine War's Implications for Global Security : A First Multi-issue Analysis* » (GCSP, 2022).

Table des matières

Avant-propos

Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen

7

Le conflit ukrainien scelle-t-il la fin d'une défense européenne autonome ?

Historique du lien entre Europe de la défense et Europe politique : 13
Le cas de la CED
Dusan Sidjanski

Défense européenne : le mirage de l'autonomie stratégique 19
Arnaud Danjean

L'idée d'un noyau politique européen conduisant la défense 27
François Saint-Ouen

Autonomie stratégique européenne : comment repenser la défense européenne à l'aune des évolutions du contexte 39
Joséphine Staron

Le conflit en Ukraine : un moteur de la défense européenne ? 51
Nicole Gnesotto

Comment collaborer avec l'OTAN?

L'impact du conflit ukrainien sur le développement d'une culture stratégique de l'Union européenne 63
Alessia Biava

L'UE et l'OTAN pendant le conflit en Ukraine : Coopération ou concurrence ? Quel avenir pour la défense européenne ? 79
Alexandros Papaioannou

<i>L'Europe au défi de la puissance militaire</i> Jean-Paul Perruche	85
---	----

Comment renforcer la capacité militaire de l'Europe ?

<i>La dimension industrielle de la sécurité européenne</i> Sven Arnold	95
---	----

<i>Ne pas tabler sur les réformes, mais sur la nécessité</i> Bernard Guetta	107
--	-----

<i>Retour à la case départ</i> Federico Santopinto	113
---	-----

<i>La défense européenne : une affaire de narratifs historiques en compétition</i> Paul Vallet	119
---	-----

Conclusion

<i>L'Europe de la défense</i> Sandro Gozi	137
--	-----

Les auteurs	145
--------------------	-----

Table des matières	149
---------------------------	-----

