

Schuman Paper

n°743

2 avril 2024

L'heure de la défense européenne peut-elle sonner ?

Maxime LEFEBVRE

La défense européenne est à l'ordre du jour depuis au moins 1948 avec le traité de Bruxelles, conclu entre la France, le Royaume-Uni et les trois pays du Benelux. A l'époque, l'esprit des signataires était encore de se prémunir contre la menace allemande, encore fraîche dans les mémoires (dans la lignée du traité d'alliance franco-britannique de Dunkerque en 1947). Mais il visait aussi, de plus en plus, à répondre à la menace de l'URSS qui resserrait sa main de fer sur la moitié orientale du continent européen. On sait que ce traité fut vite supplanté par le traité de Washington créant l'OTAN, qui est demeuré jusqu'à présent le cadre politique et militaire de la défense européenne, couplée à celle des Etats-Unis. Si le traité de Bruxelles a fini par disparaître, il survit à travers notamment sa clause de défense collective incorporée dans les traités européens par le traité de Lisbonne. A défaut d'avoir accouché d'une réalisation, l'idée, le projet et l'espoir d'une défense européenne sont toujours en vie.

La guerre en Ukraine change la donne à plusieurs égards. D'abord, elle remet au cœur du continent la question de la guerre et de la paix, qui n'avait jamais complètement disparu malgré la fin de la guerre froide, mais qui revient au centre des priorités politiques. Ensuite, elle a suscité une profonde unité de réaction des pays de l'Union européenne face à l'agression ouverte de Vladimir Poutine contre l'Ukraine, et l'Union européenne s'est affirmée comme un acteur majeur en complémentarité de l'OTAN et des Etats-Unis. Enfin, elle pose la question de savoir si, dans l'hypothèse où les Etats-Unis changeraient de politique sur l'Ukraine à la suite de l'élection présidentielle de novembre 2024, les Européens seraient en mesure de prendre le relais de l'assistance à l'Ukraine et de progresser vers une authentique défense collective.

Pour traiter cette question, il convient de faire le bilan de l'Europe de la défense, avec ses réalisations et ses limites, et de réfléchir aux conditions dans lesquelles un basculement vers une vraie défense européenne pourrait être envisagé.

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES : UN SUCCÈS EN DEMI-TEINTE

L'Europe de la défense est souvent un sujet mal compris. Dissimulée sous une nuée d'acronymes ésotériques (CSP, AED, EMUE, OCCAr, CARD, IEI, MPCC, CPCC, etc.), elle donne lieu à de multiples méprises. Si les citoyens européens approuvent intuitivement dans leur majorité l'objectif d'une défense européenne et d'une armée européenne, peu comprennent que l'OTAN reste le fondement de la défense européenne et pour quelles raisons. Même les concepts de défense et de sécurité collective, qui sont radicalement différents dans leur esprit, font l'objet de confusions qui ne sont pas rares dans les déclarations au plus haut niveau. Il faut donc d'abord se livrer à un travail de clarification.

L'Europe de la défense est une politique développée par l'Union européenne sur les questions de sécurité et de défense. Elle était encore en germe au moment du traité de Maastricht, qui avait créé l'Union européenne et lancé l'unification monétaire. Elle se voulait alors (et se veut toujours) le prolongement d'une politique étrangère commune, appelée politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et était donc tournée vers l'extérieur. La politique de défense est devenue réalité à partir de 1999 sous le nom de politique européenne de sécurité et de défense (PESD), puis a été rebaptisée politique de sécurité et de défense commune (PSDC) par le traité de Lisbonne en 2007. Elle recouvre en fait trois dimensions différentes, avec à la fois des progrès et des obstacles par rapport à la période de la guerre froide où l'OTAN exerçait une hégémonie sans partage sur la coopération européenne de défense.

Première dimension, celle des opérations extérieures : c'est encore la première finalité de l'Europe de la défense. La raison en est double. D'une part, la PESD/PSDC était le prolongement naturel d'une politique étrangère européenne plus unie et plus affirmée dans la gestion des rapports avec le monde. D'autre part, le contexte géopolitique de l'après-guerre froide (guerre du Golfe, guerres de l'ex-Yougoslavie, autres conflits) justifiait de doter l'Union européenne d'une capacité à gérer les crises. Ce sont les Français qui ont toujours poussé à cette ambition politico-militaire. Ils ont réussi à débloquer le verrou britannique par la déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998, affirmant l'objectif d'une « *capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles* », ce qui a permis de lancer la PESD, les premiers objectifs de capacités militaires et les premières opérations en Afrique et dans les Balkans occidentaux à partir de 2003.

Vingt ans après, le bilan est en demi-teinte. L'Union européenne a lancé plus de [40 opérations](#) depuis 2003, dont une bonne moitié (24) encore déployées. Ce n'est pas un bilan négligeable et quelques succès ont été particulièrement marquants. Dans les Balkans, l'Union européenne a déployé deux opérations militaires, l'une en Macédoine (opération Concordia, 2003), l'autre en Bosnie ([opération Althea](#), depuis 2004). Cette dernière est la plus grosse opération terrestre de l'Union, avec 7000 militaires au départ ; elle se poursuit et a été réduite à un niveau inférieur à 2000 soldats. L'Union européenne a aussi déployé dans les Balkans des missions de police et une importante mission « état de droit » au Kosovo avec des juges, des policiers, des douaniers. De nombreuses missions ont été déployées ailleurs dans le monde : pour surveiller des cessez-le-feu en Géorgie ou en Indonésie ; pour mener des opérations de sécurisation ponctuelle en Afrique (RDC, Tchad) ; pour faire de la formation ou de l'assistance militaire un peu partout (sauf en Asie et en Amérique latine) ; pour mettre le pied dans le conflit israélo-palestinien (surveillance de la frontière de Rafah entre la bande de Gaza et l'Égypte, mission de police et d'État de droit auprès de l'Autorité palestinienne). Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'Union européenne a assuré la formation de 40000 soldats ukrainiens.

Remarquable aussi, le développement des [opérations de sécurisation maritime](#), un domaine où l'Union européenne, grâce à ses nombreux navires, peut jouer un rôle appréciable (400 navires de guerres, un nombre comparable aux États-Unis). L'opération Atalante déployée depuis 2008 au large de la Corne de l'Afrique a permis à ce jour de lutter contre la piraterie dans cette zone stratégique. Les opérations navales successives au large de la Libye assurent le respect de l'embargo sur les armes pour contenir la guerre civile. L'Union européenne vient de décider et de déployer une opération navale au large du Yémen pour lutter contre les menaces que font porter les rebelles houthis sur le trafic maritime dans la mer Rouge, cruciale pour l'approvisionnement de l'Europe. Une présence maritime renforcée est aussi assurée dans le Golfe de Guinée. Le nombre de navires impliqués dans ces opérations est à chaque fois limité, mais c'est un domaine où l'action européenne pourrait jouer un rôle croissant.

L'Union européenne est devenue à travers toutes ces opérations un pourvoyeur de sécurité. D'ailleurs, la « [boussole stratégique](#) » adoptée en mars 2022, premier texte stratégique et programmatique de la politique européenne de défense, réaffirme ces objectifs de projection à travers ses deux premiers axes : agir (« act ») et sécuriser (« secure »). L'Union a notamment repris l'objectif capacitaire, proposé par Josep Borrell, d'une force déployable de 5000 hommes, un effectif comparable à celui de l'intervention française au Mali en 2013 (opération Serval). Mais là où l'Union s'est montrée plus particulièrement efficace, c'est par la combinaison des moyens civils et militaires, qui lui permet de jouer sur tout l'éventail de ses politiques et de ses outils d'action pour aider les pays tiers à renforcer leur sécurité. Cette intégration civile et militaire est au cœur de la PSDC depuis son lancement, l'Allemagne et les pays nordiques ayant souhaité la doter d'une importante dimension civile parallèlement à la dimension militaire. Elle a même fait école auprès de l'OTAN qui a adopté dans son concept stratégique de 2010 la doctrine de « l'approche globale » des crises, tentant (sans succès) de la mettre en œuvre en Afghanistan.

La vérité oblige à reconnaître que ce bilan comporte aussi une part d'ombre qui montre les limites de la puissance européenne. L'effectif des opérations de l'Union tourne autour de 5000 personnes, un nombre très en deçà des casques bleus de l'ONU (presque 100000) ou des grosses opérations de l'OTAN : jusqu'à 130000 soldats pour la [FIAS](#) déployée en Afghanistan entre 2003 et 2014 ; 40000 soldats internationaux déployés sur le flanc Est de l'Alliance depuis le début de la guerre en Ukraine, pouvant générer une force de près de 300000 hommes, comparable à la force russe en Ukraine.

La plupart des missions européennes sont des missions civiles ou civilo-militaires : l'Union européenne s'est davantage dotée d'un bras armé pour sa politique de développement que d'une puissance d'intervention militaire. D'ailleurs, toutes les capacités militaires affichées sur catalogue (force de 60000 hommes prévue en 1999, « bataillons tactiques » de 1500 hommes planifiés depuis 2007) n'ont jamais été mobilisées, et il risque d'en être de même pour la nouvelle force de 5000 hommes. Cette ambition a été réfrénée car l'Europe est réticente à s'engager activement dans les conflits, c'est-à-dire à faire la guerre. En théorie, elle est susceptible de mener des « opérations de forces de combat pour la gestion des crises » (art. 43-1 TUE), mais en pratique elle ne le fait pas. Même la dernière mission navale lancée en mer Rouge se veut défensive. Pour cette raison, les Français ont flirté un temps avec un format plus restreint, l'Initiative européenne d'intervention (IEI), lancée en 2018 et réunissant treize pays, mais la déroute au Mali a mis fin au déploiement coordonné de forces spéciales européennes entre 2020 et 2022 (force Takuba), première tentative concrète d'opérationnaliser l'IEI.

Les Européens préfèrent s'en remettre à la puissance américaine et à l'OTAN pour les opérations les plus ambitieuses (intervention en Libye en 2011, intervention en Afghanistan), ou à des Etats membres prêts à agir seuls (comme la France au Mali). Même là où l'Union européenne déploie des militaires sur le terrain, comme dans les Balkans, elle le fait dans un cadre essentiellement atlantique. La mission Althea en Bosnie a pris le relais de l'OTAN et continue d'être

dirigée par une chaîne de commandement OTAN. Et au Kosovo, c'est toujours l'OTAN qui est déployée (avec presque 5000 hommes), le conflit étant toujours latent puisque la Serbie refuse de reconnaître l'indépendance de son ancienne province autonome.

LA COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ARMEMENTS : UN PROGRÈS CONTINU MAIS LOIN DE L'OBJECTIF

Deuxième dimension de l'Europe de la défense : la coopération en matière d'armements. Comme les opérations de la PSDC, cette dimension ne s'est vraiment affirmée qu'après la fin de la guerre froide, même si l'UEO[1] avait tenté un embryon de coopération d'armement. Les coopérations du temps de la guerre froide sont restées très limitées (par exemple les missiles Hot et Milan et l'avion C-160 Transall entre la France et l'Allemagne) et se sont quelque peu développées ensuite (l'avion de combat Eurofighter, les hélicoptères NH90 et Tigre, l'avion de transport A400M, les frégates franco-italiennes Horizon et FREMM avec leurs missiles Aster, le missile Meteor, le drone Male).

Le diagnostic sur les insuffisances de la coopération d'européenne d'armement a été bien établi dans les dernières années. Les 27 Etats membres dépensent trois fois moins que les Etats-Unis pour leur défense, mais ils ont six fois plus de programmes d'armement. Ils ne profitent ni des économies d'échelle d'un budget unifié, ni de programmes conduits à large échelle. Cela n'empêche pas quelques belles réussites, notamment de l'industrie de défense française qui a réussi à se hisser (profitant de l'affaiblissement de la Russie) à la deuxième place des exportateurs mondiaux d'armes en 2023, avec notamment l'avion de combat Rafale.

Les Européens ont créé quelques outils pour favoriser la coopération, en particulier l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAr) en 1996, qui sert à gérer les grands programmes développés en commun, et l'Agence européenne de défense (AED) en 2004, qui est censée catalyser les initiatives communes mais ne dispose que d'un budget très limité (à peine 40 millions €).

[1] Union de l'Europe Occidentale, créée en 1954 pour mettre en œuvre le traité de Bruxelles de 1948 mais restée en sommeil jusqu'à la fin de la guerre froide.

L'heure de la défense européenne peut-elle sonner ?

C'est surtout à partir de 2013 que l'Union européenne, à l'initiative de la France et profitant du départ du Royaume-Uni, a accéléré son effort de coopération. Des directives ont restreint le champ d'exemption de l'article 346 TFUE, qui exclut en principe les armes et matériels de guerre des règles de libre-échange du marché intérieur. Après une « action préparatoire » lancée en 2016, un Fonds européen de défense a été créé et doté de 8 milliards € sur la période 2021-2027 (soit plus de 1 milliard par an) pour financer des projets en commun de recherche militaire et de développement de capacités. L'enveloppe n'est pas considérable par rapport à la somme des budgets militaires, qui restent nationaux, et n'évite pas le reproche de saupoudrage, mais elle doit favoriser le développement des coopérations.

La guerre en Ukraine a donné un nouveau coup d'accélérateur. L'Europe a financé sur sa « facilité européenne pour la paix » (dont le budget a été porté à 12 milliards €) des livraisons d'armes vers l'Ukraine : ce n'est qu'une partie de l'assistance militaire européenne, qui repose pour l'essentiel sur des transferts bilatéraux. Elle a aussi financé un plan visant à porter la capacité annuelle de production européenne de munitions à 1 million et elle a mis en place son instrument pour financer l'acquisition d'équipements en commun par les Etats membres, de façon à favoriser les mutualisations.

Le troisième axe de la « boussole stratégique » de 2022 s'intitule : investir (« invest »). Au total, les 27 Etats membres ont augmenté de 40 % leurs dépenses militaires depuis 2014, et la plupart dépasseront en 2024 l'objectif de 2 % de leur PIB à allouer à leur défense. Toutefois, quelques bémols doivent être apportés. Cet objectif de 2 % a été fixé par l'OTAN en 2014, après la première crise ukrainienne : tout se passe comme si l'objectif stratégique de réarmement était un objectif atlantiste, à la fois pour contrer la menace de la Russie et sous la pression des Etats-Unis qui dépensent proportionnellement plus que les Européens pour la défense et veulent voir ces derniers augmenter leurs budgets et prendre leur part du fardeau (un « *burden sharing* » qui était déjà à l'ordre du jour pendant la guerre froide), notamment en achetant des équipements américains.

Par ailleurs, l'industrie européenne de défense reste fragmentée et la coopération de défense reste gérée sur une base intergouvernementale. Il n'y a pas de planification coordonnée des politiques d'acquisition d'équipements, malgré certains processus de concertation (CARD, revue annuelle des politiques de défense). Les grands projets structurants du futur (avion de combat européen, char européen) ne sont pas encore lancés. Dans une matière qui reste au cœur de la souveraineté nationale, le degré de contrôle national (les armées, les délégations à l'armement) demeure extrêmement élevé, et c'est inévitable.

L'Union européenne joue désormais un rôle qu'elle ne jouait pas au temps de la guerre froide et qui permet d'envisager, si la tendance se poursuit, la convergence de plusieurs facteurs favorables : coordination, recherche et fabrication en commun, économies d'échelle dans les commandes. La combinaison de la méthode intergouvernementale, incontournable quand il s'agit d'une matière aussi régaliennne que la défense, et de la mutualisation « communautaire », à travers des fonds et des programmes gérés en commun, permet aussi d'envisager que la défense donne lieu à de nouveaux succès comparables à ceux enregistrés dans l'aéronautique (Airbus) et l'espace (Ariane, Galileo, Copernicus).

LA DÉFENSE COLLECTIVE : UNE MISSION RÉSERVÉE À L'OTAN

Reste la troisième dimension de l'Europe de la défense, la plus essentielle : la défense collective. Ici, nous entrons dans le domaine réservé de l'OTAN. Rappelons la différence entre défense et sécurité collective.

La défense collective est une alliance, qui, au titre de l'article 51 de la Charte des Nations unies, est autorisée dans sa fonction défensive (le « droit naturel de légitime défense individuelle et collective »). C'est sur ce fondement que les alliances, comme l'OTAN, ou les engagements de défense mutuelle, existent. Et à part l'Organisation du traité de sécurité collective regroupant la Russie et quelques pays de l'espace postsoviétique, le réseau des alliances dans le monde reste [centré sur les Etats-Unis](#).

La sécurité collective est différente : elle est inclusive (ce n'est pas la logique des blocs) et elle repose sur des règles communes acceptées par tous, en particulier le non-recours à la force armée, le respect de l'intégrité territoriale, le droit à la légitime défense, et des mécanismes de riposte collective face à un agresseur qui menace la paix et la sécurité internationales. La sécurité collective est assurée par le cadre de l'ONU, avec un droit de veto accordé aux grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité. L'OSCE, pour l'espace transatlantique (« de Vancouver à Vladivostok »), n'est qu'une forme dégradée de sécurité collective car elle est dépourvue de mécanismes exécutifs (et la règle du consensus l'a largement paralysé).

L'Union européenne n'est ni une alliance, ni une organisation de sécurité collective (car non inclusive). C'est l'Alliance atlantique, créée en 1949, qui a formé le cadre de défense collective de l'Europe pendant la guerre froide, face au Pacte de Varsovie, et après la guerre froide, en actualisant ses missions (concepts stratégiques de 1991, 1999, 2010) et en s'élargissant aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Les traités européens rappellent que l'OTAN est « le fondement de la défense collective » des pays qui en sont membres, et ce rappel est encore réaffirmé dans la « boussole stratégique » adoptée en 2022. C'est d'ailleurs dans le cadre de l'OTAN que des mesures de réassurance militaire ont été prises, après 2014 et plus encore après 2022, pour protéger les nouveaux États membres du flanc oriental (États baltes, Pologne, Roumanie) face à la menace russe grandissante. La Finlande et la Suède ont préféré rejoindre l'OTAN après l'agression russe contre l'Ukraine, plutôt que de rester dans le cadre ambigu de l'Union européenne. L'OTAN a déployé 40000 soldats alliés (notamment Européens, dont 2000 Français) afin de renforcer la défense du flanc oriental.

La guerre en Ukraine a accentué la domination du paysage stratégique européen par l'OTAN, même si elle n'avait jamais cessé. L'Alliance garantit notamment le couplage de la sécurité euro-atlantique à travers le déploiement de troupes américaines en Europe (leur nombre était descendu jusqu'à moins de 70000 soldats après la fin de la guerre froide, mais il est

maintenant remonté à 100000) et aussi à travers le déploiement d'armes nucléaires américaines tactiques (B-61) dans plusieurs pays de l'Alliance (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas). Tous les experts des questions stratégiques le savent : c'est à l'OTAN que se passent les choses sérieuses, c'est là que les armées européennes assurent leur interopérabilité avec la puissance américaine, c'est là que la défense alliée est intégrée par une structure puissante (7000 personnes, notamment dans le quartier général de Mons), et c'est là que se préparent les plans de défense pour garantir la défense européenne.

L'Europe de la défense, qui a entrepris des progrès en matière d'opérations et de coopérations sur les armements, n'assure donc pas la défense de l'Europe. Cependant, les Européens disposent d'un article de défense collective (article 42-7 du TUE) hérité de la clause de défense collective du traité de Bruxelles. Même si cet article rappelle la prééminence de l'OTAN, il a le mérite d'exister. Il a été mis en œuvre une fois, au bénéfice de la France après les attentats en 2015, de même que l'article 5 du traité de Washington a été mis en œuvre une seule fois, au bénéfice des États-Unis après les attentats de 2001 (ce fut le fondement de la longue intervention de l'Alliance en Afghanistan). L'article 42-7 n'a pas donné lieu à une intervention robuste et formalisée de l'Union aux côtés de la France au Mali ou contre Daesh, mais il est à noter que cet article a été préféré à la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle (article 222 TFUE) et que plusieurs États membres ont voulu renforcer leur engagement aux côtés des troupes françaises (et alliées) dans les opérations contre les mouvements terroristes islamistes. La clause de défense collective européenne a même été complétée, dans le traité d'Aix-la-Chapelle (2019), d'une clause bilatérale de défense franco-allemande, qui est censée s'articuler avec la clause de l'Union européenne et celle de l'OTAN.

L'hypothèse d'un désengagement américain de l'OTAN pèse sur les réflexions stratégiques européennes, en particulier dans la perspective d'un retour au pouvoir de Donald Trump. Certes, l'élection n'est pas jouée. Certes, Trump, qui a l'art des déclarations provocatrices,

a moins annoncé le retrait des Etats-Unis de l'OTAN qu'il n'a cherché à faire pression pour accroître la contribution financière des Européens. Malgré des tendances au repli, il y a un intérêt fondamental des Etats-Unis à maintenir le camp occidental uni face à la Chine. Une nouvelle Administration Trump risque de renouer avec une politique brouillonne et imprévisible tranchant avec la stratégie occidentale méthodique et efficace de l'Administration Biden.

Pour les Européens, une possible double épreuve s'annonce : celle d'avoir à soutenir seuls l'effort de guerre ukrainien contre la Russie, si les Etats-Unis continuent à bloquer l'assistance militaire à l'Ukraine ou basculent dans une politique de compromis avec Poutine ; celle de devoir assurer seuls leur sécurité, ou d'avoir à subir le chantage de la puissance américaine vendant au plus cher sa protection.

Après le vote du *Brexit* et l'élection de Donald Trump en 2016, les Européens avaient commencé à affirmer qu'ils « *doivent assumer davantage la responsabilité de leur sécurité* ». Et ce fut le coup d'accélérateur donné à diverses initiatives (la coopération structurée permanente de défense, la mise en place d'une capacité de planification militaire européenne, le Fonds européen de défense, la coopération accrue dans l'armement). Inévitablement, un éventuel retour au pouvoir de Trump obligerait à sortir de la paresse intellectuelle, politique et stratégique consistant à ne voir dans l'Alliance atlantique que la seule option possible en matière de sécurité. Mais il faut regarder de plus près quelles conditions pourraient permettre une évolution des choses.

LES CONDITIONS D'UNE ALLIANCE EUROPEENNE

Il n'est pas rare dans l'Histoire que des ligues de défense se soient constituées, entre pays ou villes, pour assurer une défense collective. Cela remonte à la Grèce antique. Et il n'est pas absurde de penser que l'Union européenne, projet politique depuis son origine, qui a inscrit la perspective d'une défense commune dans les traités il y a plus de trente ans, puisse s'en rapprocher un jour.

Si les États-Unis allaient jusqu'au bout d'une logique de nationalisme, d'isolationnisme, de retrait stratégique, de compromis avec les grandes puissances rivales, la question devrait se poser aux Européens. Après tout, c'est pour cette raison que fut conclu le traité de Bruxelles en 1948, et il serait peut-être bien utile à nouveau, alors que le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne et sa clause de défense collective. Par ailleurs, le contexte stratégique actuel est bien différent de celui qu'il était au début de la guerre froide : la Russie est une puissance dont le PIB se situe entre ceux de l'Espagne et de l'Italie, alors que l'URSS était alors une superpuissance occupant la moitié du continent européen et que l'Allemagne était affaiblie et divisée. Il n'apparaît pas hors de portée des moyens européens de réussir à faire face à la menace de la Russie, qui peine déjà à vaincre l'armée ukrainienne.

Plus que les moyens financiers ou militaires, deux obstacles politiques rendent particulièrement compliquée la perspective d'une réelle défense européenne autonome.

Le premier est celui du degré d'unité politique des Européens. L'Union européenne s'est dotée d'une politique étrangère commune, puis d'une politique de sécurité et de défense commune. Elle a fait preuve d'une extraordinaire unité dans la riposte à l'agression russe, en sanctionnant lourdement la Russie et en assistant massivement l'Ukraine. Après la multiplication de crises existentielles pour le projet européen (crise de la zone euro, crise migratoire, vague du terrorisme islamiste, pandémie), ce dernier a fait preuve d'une résilience extraordinaire, rebondissant à chaque fois sur ces crises. D'où vient cette force qui triomphe de la désunion et des tendances centrifuges ? Peut-être moins d'une volonté d'union fédérale que du sentiment d'un destin commun et de valeurs partagées. C'est bien ce qui est en jeu dans la crise ukrainienne, la crainte inspirée par le despotisme agressif de Poutine se conjuguant avec la défense des valeurs de liberté et de démocratie. Certains voient même dans la crise en cours un « moment Démosthène »[2] (du nom de celui qui appelait les Grecs à s'unir contre Philippe II de Macédoine), de même que l'Union européenne avait connu un « moment hamiltonien » au moment de l'adoption du plan de relance pour surmonter la pandémie[3] .

[2] Pierre Haroche-Ronja Kempin, « En Ukraine, l'Europe vit son « moment Démosthène », *Le Monde*, 13 décembre 2023.

[3] Jean Quatremer, « Le « moment hamiltonien » de l'Europe », *Libération*, 25 juillet 2020.

Derrière ces grands élans lyriques, il faut rappeler la réalité d'États qui ont souvent des réflexes et des intérêts divergents et qui n'arrivent pas toujours à agir de façon unie. Au début des crises yougoslaves, dans les années 1990, les grandes puissances européennes ont eu beaucoup de mal à définir une approche unie et à l'imposer, jusqu'à ce que l'hyperpuissance américaine finisse par s'en mêler et mette tout le monde d'accord. En 2003, dans l'affaire de l'invasion de l'Irak, l'Europe a été piteusement divisée entre une ligne franco-allemande héroïque mais impuissante, et une majorité complaisante avec l'Administration Bush au mépris des valeurs dont l'Occident se targue (la paix, le multilatéralisme et le respect du droit). Face à la Russie, l'approche réaliste emmenée par l'Allemagne et la France s'est heurtée à l'approche intransigeante du Royaume-Uni de la Suède et du flanc oriental, jusqu'à ce que Poutine finisse par unir tout le monde contre lui. Sur le Kosovo, cinq États européens refusent encore de reconnaître la sécession de ce territoire d'avec la Serbie et c'est sans doute une des raisons pour lesquelles l'Union européenne n'a pas pris le relais de l'OTAN comme elle l'a fait en Bosnie. Sur la Chine, il a fallu que la puissance américaine redouble de pressions pour amener les Européens, amadoués par l'eldorado du marché chinois et par les promesses des « nouvelles routes de la soie », à durcir de plus en plus leurs positions (exclusion de Huawei du déploiement de la 5G, renforcement du contrôle des investissements étrangers, désignation de la Chine comme un « rival systémique », stratégie du « *derisking* » sans « *decoupling* », etc.). Sur Israël et Gaza, les Européens ont fait tragiquement étalage de leurs divisions et ont surtout démontré leur impuissance.

L'Union européenne a-t-elle appris de ses expériences passées ? Pourrait-elle, à la faveur de mécanismes nouveaux comme le vote à la majorité qualifiée ou super qualifiée, se donner les moyens de positions unies et fortes ? Cela n'est nullement certain. Comme le reste du monde, l'Europe est gagnée par des pulsions nationalistes. Le Brexit en est une illustration flagrante. Et on voit mal un traité qui signifierait l'abandon par les États membres de leur autonomie sur les questions de politique étrangère (ce que préserve le vote à l'unanimité) être ratifié par l'ensemble de ces États. Toute position commune est difficile à construire car il

n'y a aucun leader naturel : ni la France, ni l'Allemagne, ni le moteur franco-allemand, qui ne suffit plus à entraîner l'ensemble des partenaires. Les institutions pourraient être ce leader, dans une logique à la fois « jeffersonienne » et « hamiltonienne », mais leur légitimité est encore faible dans une Union qui n'est pas un État et qui n'incarne pas un « peuple européen ».

Dans ces conditions, l'appui sur le grand allié américain offre un triple avantage. Les États-Unis offrent leur protection, leur garantie de sécurité, la défense des valeurs démocratiques, face aux puissances hostiles et rivales que sont la Russie mais aussi la Chine. Ils organisent la relation d'ascendance stratégique face à des Européens divisés : ils ont trois fois leurs budgets de défense, dix fois leurs capacités militaires, et une interopérabilité garantie avec la plus puissante armée du monde. Et surtout, ils se chargent du *leadership* politique dans le camp occidental. Le sens profond de l'Alliance atlantique va ainsi bien au-delà de la défense et le général de Gaulle l'avait parfaitement compris[4] .

Si la France a toujours voulu jouer le rôle du trublion dans cet ordre transatlantique, comme le montrent les positions du président Macron, ses partenaires européens se satisfont d'une situation qui leur semble préférable à l'anarchie et au saut dans l'inconnu. Dans les raisonnements stratégiques où il faut accroître la sécurité et parer aux risques, pourquoi prendre le risque de remettre en cause ce qui marche ? C'est pourquoi la France a fait évoluer ses positions en faveur d'une réintégration dans le commandement intégré de l'OTAN, de la construction d'une Europe de la défense complémentaire de l'OTAN, d'un « pilier européen » de l'OTAN, sans renoncer à pousser ses partenaires sur la voie d'une plus grande autonomie européenne, ce vers quoi l'Allemagne et d'autres se sont laissés entraîner en retour, du moins jusqu'à un certain point[5] .

Evidemment, si les États-Unis prenaient l'initiative de sortir de l'Alliance – ce qui n'est pas en jeu pour le moment – les Européens se retrouveraient au pied du mur et obligés de considérer l'hypothèse d'une authentique alliance européenne. Mais là intervient un deuxième obstacle.

[4] Conférence de presse du 15 mai 1962

[5] Claude-France Arnould, « Institutions euro-atlantiques et sécurité commune », Politique étrangère n°1/2024.

LA QUESTION NUCLÉAIRE

La coopération stratégique et opérationnelle entre armées étrangères est aussi vieille que l'histoire militaire. Les états-majors interalliés des deux guerres mondiales l'ont montré, et il n'y a donc pas forcément besoin d'une « armée européenne » pour accoucher d'une « défense européenne ». Même au temps de la guerre froide, les forces européennes représentaient l'essentiel des forces alliées. Et il n'apparaît pas hors d'atteinte pour l'Europe de réunir une force capable de tenir tête à l'armée russe et de faire monter en puissance un commandement unifié européen (à partir des structures politico-militaires déjà en place[6]) pour l'organiser.

La principale difficulté est celle du nucléaire. Le monde ne connaît que cinq puissances nucléaires officielles, reconnues par le traité de non-prolifération nucléaire de 1968, qui sont les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, auxquelles s'ajoutent quatre puissances non reconnues (Inde, Pakistan, Israël, Corée du Nord). Tout l'enjeu pour les États qui pourraient être menacés par une puissance nucléaire est de se mettre sous la protection d'une autre puissance nucléaire. C'est notamment à cela que servaient l'Alliance atlantique et le Pacte de Varsovie durant la guerre froide, avec un système compliqué d'équilibre de la dissuasion. L'Alliance avait ainsi déployé des missiles, notamment des Euromissiles, dans le cadre d'une stratégie de « riposte graduée », n'écartant pas l'utilisation limitée de l'arme nucléaire pour dissuader le Pacte de Varsovie d'attaquer (la France avait ses propres missiles pour une frappe tactique d'« ultime avertissement » visant à dissuader l'adversaire de l'attaquer). A l'inverse, l'URSS avait fini par adopter la stratégie du non-usage en premier, car elle disposait d'une écrasante supériorité en armements conventionnels, mais cela ne l'empêchait pas de développer la taille de son arsenal nucléaire pour intimider les Occidentaux.

La guerre en Ukraine a remis la question nucléaire au centre du jeu. Si Poutine a attaqué l'Ukraine, alors qu'il n'a jamais attaqué les pays Baltes, membres de l'OTAN, c'est parce que l'Ukraine était dans une zone grise stratégique. Il a profité de cet avantage

en brandissant la menace nucléaire au cas où les Occidentaux s'impliqueraient dans le conflit. Même si les pays occidentaux ont su rallier les pays du G20, aux sommets de Bali puis de New Delhi, pour mettre en garde que « *l'emploi ou la menace d'emploi de l'arme nucléaire est inadmissible* » (déclaration souscrite par la Russie elle-même), la question nucléaire reste une clé stratégique essentielle de la guerre d'Ukraine, la grammaire de la dissuasion posant le principe d'une absence de confrontation directe entre puissances dotées sous peine d'un risque inacceptable d'escalade. C'est la raison de la sensibilité du débat sur l'envoi de troupes alliées en Ukraine.

Dans l'hypothèse où les Européens s'achemineraient vers une défense européenne autonome, ils devraient régler la question de la protection nucléaire, faute de quoi cette alliance serait de peu de valeur face à la Russie. Seuls la France et le Royaume-Uni sont dotés de l'arme nucléaire en Europe. Bien que la France ait décidé de développer une force nucléaire indépendante des États-Unis, contrairement au Royaume-Uni, le rôle des forces nucléaires françaises et britanniques a été reconnu comme contribuant à la défense de l'Alliance (sommet d'Ottawa, 1974). Ce rôle n'a été affirmé qu'une seule fois dans un cadre européen, en 1987, dans [la plateforme de l'UEO](#) sur les intérêts européens en matière de sécurité. Depuis cette époque, et plus encore depuis la disparition du traité de Bruxelles et de l'UEO, cette question n'est plus traitée que dans un cadre atlantique, tout comme la défense collective.

Une difficulté supplémentaire est apparue depuis que le Royaume-Uni n'est plus dans l'Union européenne et que la France est désormais la seule puissance nucléaire de l'Union, ce qui a amené le président Macron à proposer à ses partenaires un dialogue sur le rôle de l'arme nucléaire française dans un cadre européen[7]. Or, de façon paradoxale, c'est avec le seul Royaume-Uni que la France a affirmé (pour la première fois au sommet de Londres en 1995) : « *Nous n'imaginons pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un [...] pourraient être menacés sans que [ceux] de l'autre ne le soient aussi* ». Déclaration très engageante qui peut donner lieu à bien des exégèses. On peut en tout cas l'interpréter, d'un point de vue britannique, comme

[6] C'est au sein du Service européen pour l'action extérieure que sont placés l'état-major militaire, la capacité de planification des opérations civiles (CPCC) et la capacité de planification des opérations militaires (MPCC).

[7] Discours du 7 février 2020 à l'École militaire, suivi d'autres déclarations similaires.

la réaffirmation que la dissuasion nucléaire ne serait activée que dans le cadre d'une menace visant l'OTAN. Si l'on devait réfléchir à une défense européenne sans l'OTAN, il faudrait s'interroger sur la contribution que pourraient apporter la dissuasion nucléaire française et, pourquoi pas, la dissuasion britannique. Cela pourrait découler de déclarations unilatérales, ou de déclarations multilatérales, ou d'un nouveau traité comme celui de Bruxelles. Jean-Dominique Giuliani avait évoqué après le Brexit un [traité franco-germano-britannique de sécurité](#) : on pourrait y inclure un engagement de défense collective reconnaissant le rôle spécifique des deux puissances nucléaires européennes. Le recours à la dissuasion nucléaire étant laissé volontairement dans l'imprécision des « intérêts vitaux », non définis, de manière à en maximiser la portée, on pourrait imaginer des déclarations sous-entendant l'extension de ces intérêts vitaux aux partenaires européens de la France, même si cela n'irait pas sans débats. La France serait-elle prête à mourir pour ses partenaires ? Et si elle le disait, le ferait-elle ?

La garantie de la dissuasion, qui relève du cas ultime de la survie d'un État, est indissociable d'une garantie tangible par le déploiement de contingents militaires qui assurent la crédibilité de cette dissuasion. Du temps de la guerre froide, le déploiement de troupes américaines et européennes, d'armes nucléaires tactiques et d'euromissiles, assurait la continuité et le « couplage » de la sécurité européenne et américaine et crédibilisait une capacité de l'Alliance à riposter à chaque étape sans nécessairement activer l'étape nucléaire ; encore moins le déclenchement de frappes nucléaires stratégiques intercontinentales. Un tel dispositif politico-militaire devrait être mis en place au niveau européen, par le déploiement de troupes mais aussi d'armes nucléaires tactiques françaises et/ou britanniques, sur le flanc Est européen, capables de délivrer un « ultime avertissement » de manière à crédibiliser la garantie de défense européenne face à une possible agression. Même au temps de la guerre froide, la France n'avait jamais stationné d'armes nucléaires en Allemagne. Serait-elle prête à le faire désormais à 2000 km de ses frontières ?

Ces débats ne sont pas seulement théoriques. Ils ont commencé à être lancés en Allemagne, pays qui s'inquiète légitimement d'une disparition de la garantie de sécurité américaine et qui ne peut pas se doter d'armes nucléaires sans remettre en cause tout l'édifice du traité de non-prolifération nucléaire. L'ancien ministre Joschka Fischer a évoqué une dissuasion nucléaire européenne, et plusieurs experts discutent très ouvertement de la possibilité de déploiements nucléaires français en Allemagne, sur la base de la clause de défense collective du traité d'Aix-la-Chapelle, renouant avec les débats de 1995-1996 sur une dissuasion nucléaire « concertée » entre les deux pays^[8]. Toutefois, les experts s'accordent sur ce point : les dirigeants allemands pourraient être consultés avant l'emploi, mais la décision ultime ne se partage pas et devrait être prise par le Président français.

Ce débat est vertigineux et remet en question beaucoup de certitudes et de cadres établis. En soi, une extension de la garantie nucléaire française, voire britannique, aux voisins européens peut apparaître comme une garantie additionnelle, une seconde assurance-vie. Mais si elle devait se substituer à la garantie américaine, serait-elle aussi protectrice ? Nos partenaires européens nous font-ils confiance pour activer le feu nucléaire en cas de menace conventionnelle russe, par exemple ? Ont-ils envie de se mettre sous le parapluie stratégique français, accordant en quelque sorte une prééminence que Paris a toujours recherchée ? La France ne profitera-t-elle pas de la situation pour promouvoir ses intérêts et ses positions propres ? Et que se passerait-il si un(e) président(e) moins favorable à la solidarité européenne accédait au pouvoir et donc au bouton nucléaire ? Il faut apporter des éléments de réponse crédibles pour créer la confiance nécessaire. C'est l'intérêt de l'offre de dialogue formulée (depuis longtemps) par la France, mais restée jusqu'à ce jour sans réponse. Pour la plupart des pays européens, la tutelle américaine est à la fois plus naturelle, plus protectrice et plus commode à accepter. Ils n'ont guère envie de prendre une quelconque initiative de nature à augmenter le risque d'un découplage transatlantique.

[8] Joschka Fischer, "Die EU braucht eine eigene atomare Abschreckung", *Süddeutsche Zeitung*, 3 décembre 2023. Eckhard Lübke, *Voilà, ein Plan B für Deutschland*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 février 2024.

L'heure de la défense européenne peut-elle sonner ?

Est-ce une raison pour ne rien faire ? Au moins, les Européens devraient commencer à en discuter et à se préparer à toutes les éventualités. Ils ne devraient pas craindre non plus de sortir des tabous et de réfléchir aux options. De la politique étrangère aux opérations extérieures, en passant par l'industrie de défense et

la défense collective, un fil rouge dessine un destin commun qui n'a pas encore déroulé toutes ses potentialités. A regarder ce qui a été réalisé, le bilan peut apparaître incomplet. Mais ce qu'il pourrait être un jour doit donner l'audace de penser et d'avancer.

Maxime Lefebvre

Diplomate, ancien ambassadeur, professeur de relations internationales à l'ESCP Business School, auteur de « *La politique étrangère européenne* » (« Que sais-je ? », 2024) et « *La politique étrangère de la France* » (« Que sais-je ? », 2022).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.