

Schuman Paper  
n°762  
30 septembre 2024

# Quel avenir pour la défense européenne ?

Iris HERBELOT

Le 1er octobre, l'ancien Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, prend la relève du Norvégien Jens Stoltenberg au poste de Secrétaire général de l'OTAN. Connu pour sa longévité politique et ses positions fermes à l'égard du Kremlin, Mark Rutte devra poursuivre les grands chantiers de l'organisation : soutien à l'Ukraine, nouveaux membres, budgets des Européens, pour ne citer que ces exemples.

Certes, les Etats-Unis sont de plus en plus tournés vers les tensions de l'Asie et la région Indopacifique, mais les priorités de l'OTAN restent très européennes. Avec la guerre de haute intensité en Ukraine, la construction d'une [défense européenne](#) n'avait pas reçu tant d'attention et d'efforts depuis le projet de Communauté européenne de Défense (CED) dans les années 1950[1].



- Russian-controlled Ukrainian Territory before February 24
- Assessed Russian Advances in Ukraine
- Assessed Russian-controlled Ukrainian Territory
- Claimed Ukrainian Counteroffensives
- Reported Ukrainian Partisan Warfare
- Claimed Russian Control over Ukrainian Territory

Source : Institute for the Study of War

[1] Les termes de *défense européenne* et *Europe de la Défense* se rapportent aux capacités décisionnelles et opérationnelles des Etats membres de l'Union européenne, dont les principes sont régis par l'article 42 du Traité sur l'Union européenne. Avec le traité de de Lisbonne (2009) y est définie la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) comme l'outil qui "assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires". V. en particulier « La Défense de l'Europe par les Européens (...) » de Jean-Paul Paloméros.

Distance entre les troupes russes stationnées en Ukraine et les Etats frontaliers avec l'Ukraine (Roumanie, Moldavie, Hongrie, Slovaquie, Pologne) Données [OpenStreetMap](#), rentrées dans le générateur imagerie Mapbox sur [MapTools](#), intégrées à la carte interactive de l'[Institute for the Study of War](#) mise à jour le 31 juillet 2024, avant la contre-offensive ukrainienne dans la région de Kursk.

## Quel avenir pour la défense européenne ?

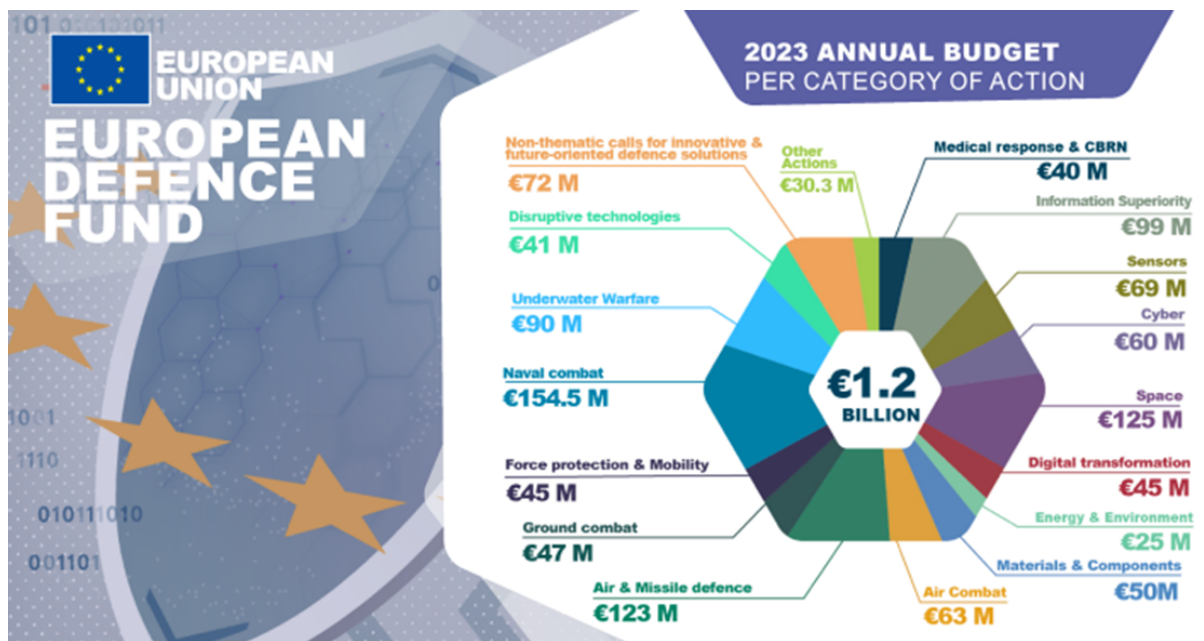
Dès lors, l'heure n'est plus à l'échec pour la construction de sa sécurité ; l'Union européenne ne peut pas (plus) se le permettre. Avec la menace de l'invasion russe à ses portes, le désintérêt de son allié américain et Donald Trump en lice pour un éventuel retour à la Maison Blanche après l'élection du 5 novembre, l'Union européenne doit pouvoir compter sur elle-même et tirer les leçons de soixante-quinze années de relations euro-atlantistes. On peut donc raisonnablement imaginer que le nouveau Secrétaire général de l'OTAN ira dans ce sens et usera de tout son savoir-faire pour garantir des relations saines entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique.

### LE DÉFI D'EUROPÉANISER L'ARGENT ET LES ÉQUIPEMENTS

Depuis l'invasion russe entamée en février 2022, l'Ukraine demande à répétition une aide militaire aux pays occidentaux, au premier rang desquels les [Etats-Unis](#) et

[l'Union européenne](#). Cette aide se matérialise avant tout sous forme d'équipements pour la défense du territoire ukrainien non occupé par la Russie et les contre-offensives de l'armée ukrainienne en vue de regagner le contrôle des territoires occupés. Problème : les États doivent également veiller à ne pas vider leurs propres réserves, voire à les augmenter, et ainsi la production industrielle doit répondre à une demande accrue relativement soudaine et coûteuse.

D'une part, le [Fonds européen de défense \(FED\)](#), renfloué par le Conseil européen extraordinaire du 1er février 2024 à hauteur de 1,5 milliard €, ne suffit pas à couvrir les dépenses nécessaires à des achats groupés (à titre de comparaison, la loi française de programmation militaire (LPM) alloue 413.3 milliards € pour la période 2024-2030). D'autre part, les retards de livraison des munitions promises à l'Ukraine (moins de 50% seulement l'ont été) mettent sous pression les Etats européens, confrontés à leurs capacités de production trop basses.



Budget annuel du FED, 2023, [par catégorie](#).

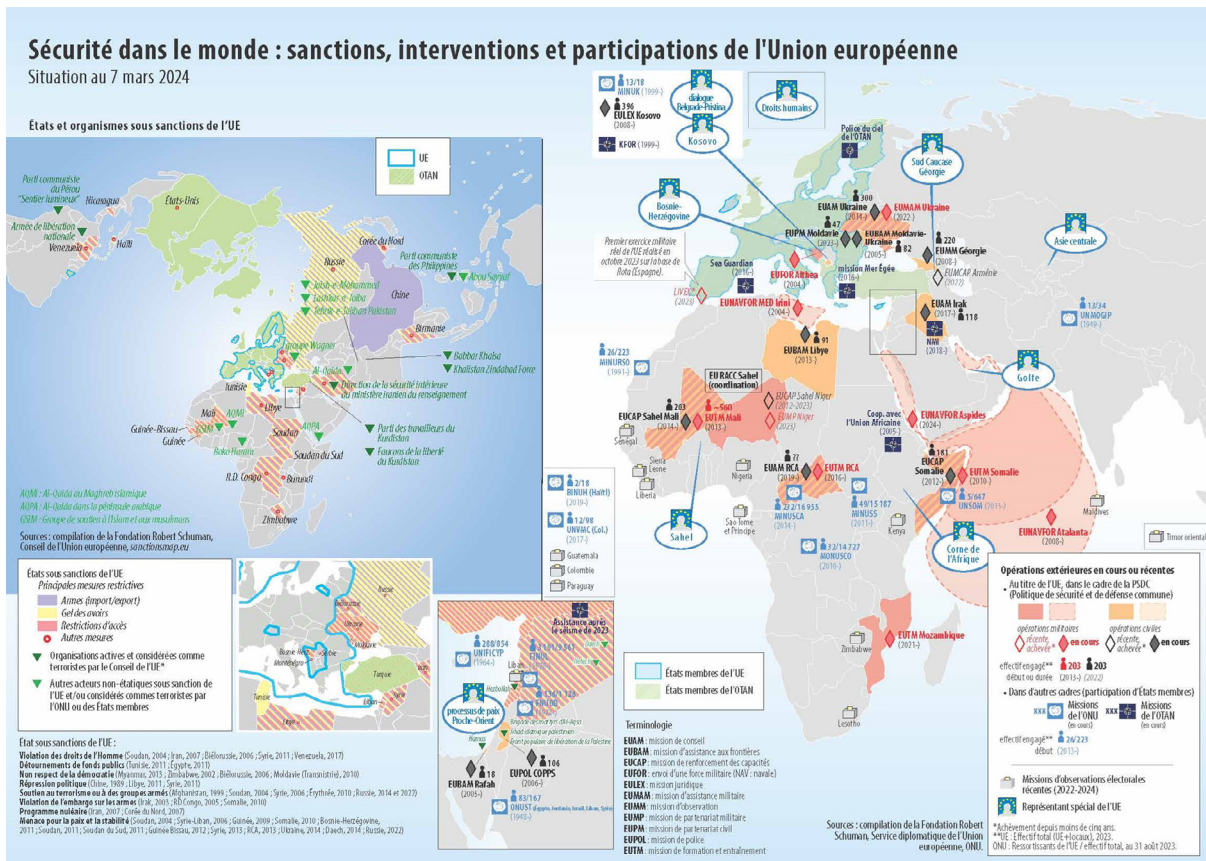
La base industrielle et technologique de défense européenne reste insuffisante et la [réticence de pays comme l'Allemagne à emprunter](#) conjointement, dans le but de soutenir le développement de l'industrie de défense européenne, illustre les obstacles qui se dressent face à la mise en place des propositions de la Commission

européenne. De plus, la question de l'utilisation des intérêts des avoirs gelés et confisqués aux oligarques russes proches de Poutine en Europe pour financer des achats de munitions se heurte à des désaccords, venant des pays historiquement neutres de l'Union (Autriche, Malte) [qui préfèrent des dépenses à finalité civile](#). Cette

mésentente sur le budget européen de la défense et les achats groupés ainsi que le financement d'un budget de la défense annoncent des débats houleux dans le futur, a fortiori lorsque l'Ukraine ne sera plus le moteur de l'urgence à construire une industrie de défense, si ce n'est commune, du moins coordonnée.

Face à l'enjeu de sa survie stratégique, l'Union européenne n'a jamais été aussi inter-gouvernementale que sur les questions financières et de défense. Dans le but de voir émerger une défense européenne cohérente et commune, les États membres devraient donc s'accorder sur ce que le

statut de neutralité de certains d'entre eux implique lorsque l'Union européenne choisit de soutenir un pays en guerre (comme l'Ukraine) ou de mener des opérations militaires européennes (comme l'opération Irini). Jusqu'ici conçue sur la mise à disposition des ressources des États membres pour des actions sous le drapeau européen, la question d'une défense européenne, dotée de capacités propres et dirigée par l'Union, se pose et semble insurmontable au-delà du stade déjà controversé d'achats communs pour les armées nationales. Celles-ci permettraient pourtant de réaliser de considérables économies d'échelle.



Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union, 2024, p. 49.

Malgré les reproches récurrents venant d'outre-Atlantique, les budgets de défense européens n'ont pourtant rien de ridicule : combinés, les budgets militaires des vingt-sept États membres représentaient 312 milliards \$ en 2023, soit le deuxième budget militaire au monde après celui des États-Unis (916 milliards \$), et devant ceux de la Chine (296 milliards \$) et de la Russie

109 milliards \$)[2]. L'Union européenne, rapportée à sa population de 449 millions d'habitants, a donc le potentiel d'une véritable puissance militaire mondiale. Le problème est une trop faible **interopérabilité**, de mise en commun possible des vingt-sept armées européennes. Pour européeniser les équipements, il faudra européeniser les dépenses et la production

[2] Données tirées du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), dépenses militaires exprimées en \$ constants.



## 4

**LES ENJEUX EUROPÉENS D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE JUSQU'ICI ATLANTISTE**

Le manque d'interopérabilité des armées est caché sous la partie émergée de l'iceberg des deux problèmes majeurs auxquels se heurte la défense européenne. Premier problème : l'Union achète à des entreprises non -européennes : Entre juin 2022 et juin 2023, 78 % des dépenses d'approvisionnement ont été effectuées auprès de fournisseurs non européens, dont 63 % aux États-Unis selon le [rapport Draghi](#) qui ajoute toutefois que lorsque les États membres s'organisent et coopèrent, les résultats sont positifs. Second problème : en cas de conflit menaçant son territoire, l'Union européenne est dépendante de la protection militaire américaine, se reposant sur son allié historique de la guerre froide au sein de l'OTAN. La défense européenne n'a donc pour le moment rien d'euro-péen soulignant le rôle encore (trop) crucial de l'OTAN et des Américains.

Face à ces défis, la Commission européenne a publié le 5 mars 2024 une [proposition](#) législative pour l'établissement d'un programme européen pour l'industrie de la défense ([PEID](#)) qui prévoit la mise en place de quotas pour l'industrie de la défense. Elle impose aux industriels et aux États membres d'effectuer d'ici 2030 40% minimum de leurs achats d'équipement en commun, ce qui augure d'un usage renforcé du FED. Afin de renforcer la base industrielle de défense européenne, 50% minimum des équipements achetés devront être fabriqués en Europe, et 60% en 2035. La Commission entend donc pousser les États membres vers des achats communs et européens. La conséquence de ces achats groupés serait de se diriger vers une homogénéisation de l'équipement dans les armées européennes, permettant à terme une meilleure interopérabilité entre les armées nationales sur des théâtres d'opérations sous drapeau européen.

Pour son second mandat, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, cherche à européeniser les questions de défense européenne avec la création d'un [poste de Commissaire chargé de la défense et de l'espace](#) attribué à l'ancien Premier ministre lituanien,

Andrius Kubilius. Ainsi, la Commission pourrait faciliter la mobilisation du FED pour les achats groupés, financer le développement et la création de chaînes de production et sélectionner les projets de recherche et développement vers des technologies de rupture, auxquels 5% du fonds doivent être consacrés dans le cadre de la [coopération structurée permanente](#) (CSP). Donner plus de moyens à la Commission en créant un poste dédié permettrait peut-être de faciliter la coordination entre États membres, mais ne rendrait pas pour autant l'Union européenne souveraine sur les dépenses militaires.

Plutôt qu'un nouveau poste de commissaire, Luigi Gianniti, directeur du service des études du Sénat italien, soulève l'idée de [renforcer le rôle du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité](#) (HR/VP), rôle assuré dans [la nouvelle Commission](#) par l'ancienne Première ministre estonienne Kaja Kallas, succédant à Josep Borrell. Par ailleurs, il existe déjà un département consacré à la sécurité européenne au sein du Service européen de l'action extérieure (SEAE). La multiplication des postes dédiés aux questions de sécurité et de défense de l'Union européenne risque de complexifier la hiérarchie des acteurs en charge de ces questions et d'entraîner une confusion entre les interlocuteurs institutionnels et privés. La citation apocryphe d'Henry Kissinger sur le « numéro de téléphone de l'Europe » plane aussi sur la défense européenne.

**L'AVENIR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE : AU SEIN OU EN DEHORS DE L'OTAN ?**

Face aux réticences de Washington - préoccupée par d'autres enjeux intérieurs et en Asie-Pacifique - à soutenir et assurer inconditionnellement la sécurité de l'Europe, l'Union européenne a dû se retrousser les manches. La dépendance à un État n'est jamais saine, comme l'a montré la crise énergétique allemande face à sa dépendance au gaz russe. Et la dépendance sécuritaire, même si les États-Unis sont un allié de l'Union, n'est pas un bon pari stratégique. L'ombrelle sécuritaire de l'OTAN est trop fine pour que l'Europe s'abrite entièrement dessous, et l'investissement grandissant dans la défense des États membres devrait convaincre les États-Unis que l'Europe prend à nouveau sa sécurité au sérieux en même temps que sa part du fardeau[3].

[3] A noter toutefois que le [Commandant des forces alliées en Europe](#) est nommé par le président des États-Unis. Sa nomination est confirmée par le Sénat américain et approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord

L'avenir de la défense européenne est-il au sein de l'OTAN ? L'accession de la Finlande et de la Suède comme membres de l'OTAN, en avril 2023 et en mars 2024, plaide en faveur d'une organisation de la défense européenne au sein de l'organisation transatlantique.

La France, acteur industriel majeur de l'Europe de la Défense et seul détenteur du parapluie nucléaire dans l'Union européenne depuis le Brexit, cherche à s'affirmer comme un moteur de la défense européenne, comme le montrent les allocutions d'Emmanuel Macron en faveur d'emprunts communs au profit de dépenses militaires européennes, ainsi que la dissuasion française. Celle-ci, qui repose sur la possession de l'arme nucléaire, avait une dimension européenne, c'est-à-dire que son appartenance à l'Union européenne et donc la sécurité de ses partenaires fait partie de ses intérêts nationaux. Le retour du parti travailliste au pouvoir au Royaume-Uni, [plus enclin à cultiver un pacte de sécurité avec l'Union](#), invite aussi à profiter du cadre otanien et du PEID.

Toutefois, certains États européens ne sont [pas membres de l'OTAN](#) et, contrairement à la Suède et la Finlande, qui ont abandonné leur statut neutre face à la menace russe en mer Baltique depuis l'invasion de l'Ukraine, ne ressentiront probablement pas la nécessité d'intégrer l'OTAN... car ils ne partagent pas de frontières avec la Russie. Les convaincre de participer à l'organisation d'une industrie de la Défense européenne serait une chose ; celle de participer à une stratégie de Défense européenne, *a fortiori* au sein de l'OTAN, en serait une autre.

Pourtant, l'intégration de la Suède et de la Finlande a marqué d'emblée un investissement plus européen des pays scandinaves dans la coopération européenne. Avant même que le Parlement hongrois ne ratifie l'entrée de la Suède dans l'OTAN, [la France](#), à l'occasion d'une visite du Président français en Suède en janvier 2024, annonçait l'intention des deux pays de signer une déclaration d'intention sur les systèmes de défense anti-aériens et de surveillance aérienne. La collaboration des industriels de la défense suédois et français au développement d'un missile anti-char, Akeron, montre un premier pas vers une coopération industrielle européenne. L'entreprise suédoise Saab (fabricant de l'avion de chasse Gripen) multiplie d'ailleurs les contrats de livraison avec d'autres

pays européens depuis quelques mois, y compris avec la Hongrie. Les récents progrès du renforcement de la [défense antimissile au niveau européen](#) sont très encourageants.

Les capacités de Défense européenne, même si elles se développent au sein de l'OTAN, devront à terme être mobilisables indépendamment de l'organisation. « *Ce qui semble manquer, c'est la nécessité d'exiger au niveau supranational de l'Union le développement d'une politique d'approvisionnement commune* », [souligne Stefano Pontecorvo](#), président de Leonardo. Mais là encore, la multiplication des hiérarchies et acteurs pose question quant à la réactivité et la fluidité des capacités militaires et industrielles. Par exemple, les dépenses européennes seront-elles comptabilisées dans la part de 2% de PIB consacrés au budget militaire selon les préceptes de l'OTAN ? Et *quid* des redondances des canaux de communication, d'abord bilatéraux, puis au sein de l'OTAN, puis de l'Union européenne ?

Maxime Lefebvre explique l'intérêt pour l'Europe de s'affirmer davantage comme une grande [puissance](#). Pour cela, il convient de contourner les divisions politiques de l'Union sur les prises de décision sécuritaires. Selon lui, il manque toujours à l'Union européenne un vrai Quartier général capable de planifier des opérations militaires, comme il en existe à l'OTAN.

Au sein même de l'OTAN, les États européens sont en ordre dispersé. Pour prendre un exemple, [la Hongrie dispose d'un « opt-out »](#) concernant le soutien à l'Ukraine. Épine dans le pied des Occidentaux au sein de l'Union comme de l'OTAN, le Premier ministre hongrois est encore parvenu à irriter. Cette révision à la baisse de l'investissement des États parties de l'OTAN, si elle est inquiétante pour le soutien à l'Ukraine, laisse cependant entrevoir une solution pour les États européens qui souhaiteraient conserver leur neutralité alors que la défense européenne se construirait au sein de l'OTAN.

La nomination de Mark Rutte à la tête de l'OTAN souligne une tendance de l'Alliance atlantique à perpétuer un entre-soi entre pays situés à l'ouest, c'est-à-dire à l'ouest de l'ancien rideau de fer. A l'heure où les États baltes, la

## Quel avenir pour la défense européenne ?

---

Finlande et la Pologne sont en première ligne face à la menace russe, il est essentiel de donner plus de poids au centre-est européen. Candidat au Secrétariat général de l'OTAN pendant un temps, le président roumain Klaus Iohannis a finalement jeté l'éponge. En renforçant le rôle de l'Estonienne Kaja Kallas au poste de HR-VP ou en affirmant celui du Lituanien Andrius Kubilius, la Défense européenne pourrait s'enrichir de l'expérience, et de la vision, de ceux qui se sentent les plus menacés.

### ENCORE PLUS LOIN À L'EST : L'ASIE-PACIFIQUE ET LA CHINE

La distance entre le front ukrainien et les États-Unis, ainsi qu'un éventuel retour de Donald Trump à la Maison Blanche en janvier 2025, sont autant d'arguments devant pousser l'Union européenne à mobiliser la branche européenne du commandement intégré et se défaire de la dépendance à l'allié américain. L'intérêt porté par ce dernier à la Chine et aux enjeux sécuritaires en Asie-Pacifique a amené l'Union à s'intéresser davantage à cette région. La Chine ne représente pas une menace croissante uniquement pour ses voisins immédiats (Taïwan par exemple). On peut citer l'investissement massif et croissant du Parti communiste chinois dans son développement militaire ; le soutien de la Chine à la Russie ; la privatisation des ports

européens au profit d'entreprises publiques chinoises ; la concurrence insoutenable des produits chinois sur le sol européen (cristallisée autour des voitures électriques), etc. Tout est lié, et l'Union européenne doit être consciente de la menace stratégique que la Chine représente pour sa souveraineté économique et territoriale.

Le détroit de Taïwan et la mer de Chine méridionale sont des passages commerciaux essentiels : respectivement 40% et un tiers des importations de l'Union européenne y transitent. Fin juillet, alors que son mandat touche à sa fin, [Josep Borrell s'est rendu au Vietnam](#) et a mis l'accent sur l'intérêt de l'Union européenne à s'investir dans la stabilisation de la région. Outre le fait de protéger ses intérêts économiques, l'Europe a un intérêt stratégique à être actrice de la situation en Asie-Pacifique. Josep Borrell et Ursula von der Leyen l'ont compris ces cinq dernières années : il faut redonner une pertinence à l'Union européenne dans les enjeux stratégiques et sécuritaires globaux, afin de disposer d'un effet de levier lorsque ses propres intérêts sont menacés.

---

**Iris Herbelot**

Institut National Supérieur du Professorat et de l'Éducation, Spécialiste en Études européennes, Université Paris Nanterre.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://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.