



Défense de l'Union européenne : forces et faiblesses, risques et opportunités – Un état des lieux

Hervé RAMEAU

Général de division aérienne (2S). Fondateur et gérant de HR Consulting, analyse en géopolitique, défense, et questions de société.

Un peu de politique fiction

Novembre 2024 : après une campagne électorale aux relents très radicaux, une Amérique profondément clivée réélit Donald Trump à la fonction suprême pour les quatre ans qui viennent. En l'absence de perspective de victoire de l'Ukraine dans le conflit qui l'oppose à la Russie, le nouveau Président américain annonce la fin de l'aide américaine, et somme l'Union européenne (UE) de reprendre seule ce fardeau qui, selon lui, lui revient. Il invite par ailleurs le président Zelensky à négocier les conditions de la paix avec la Russie et annonce le lancement d'une réflexion sur le rôle, la place et l'engagement américain au sein de l'Otan. Soudain, « le roi est nu ».

Les pays de l'UE, dont la plus grande partie des membres s'était réfugiée dans le confort intellectuel et financier d'un parapluie militaire américain devenu hypothétique, se retrouvent face à leur inconséquence stratégique. Les signaux d'alarme n'avaient pourtant pas manqué, mais à force de renoncements successifs, c'est l'histoire qui vient mettre l'irresponsabilité au pied du mur.

La question n'est plus seulement celle de l'Ukraine. Elle devient un problème existentiel pour les pays du flanc Est qui soudain comprennent que « l'article 5 » du Traité de l'Atlantique Nord ne leur offre pas la garantie systématique d'une intervention militaire américaine en cas d'agression, ni celle d'une protection nucléaire considérée comme l'ultime rempart. De son côté, la Russie conserve un arsenal de tout premier plan, avec une capacité au chantage nucléaire relevée d'un cran. Au sein de l'UE, seule la France peut y opposer sa force de dissuasion ; celle-ci n'est, cependant, ni pensée, ni dimensionnée pour protéger l'Union européenne.



Sur le plan conventionnel, la puissance militaire que peut mobiliser l'UE n'est que la juxtaposition d'armées « échantillonnaires », dont la disponibilité des matériels est faible, qui disposent de stocks de rechange et de munitions notoirement insuffisants, et qui ne présentent aucune cohérence capacitaire d'ensemble puisqu'elles n'ont pas été conçues dans cet esprit. Piètre bilan face à l'agressivité d'une Russie dont l'économie de guerre tourne à plein régime.

Cessons là cette fiction pour en analyser les causes, identifier les forces et les faiblesses de l'UE, regarder plus largement les menaces qui pèsent sur elle, puis enfin les opportunités qu'elle doit saisir.

Les causes

L'incapacité actuelle de l'UE à garantir sa défense de façon autonome relève de plusieurs facteurs ; mais elle est avant tout une conséquence de l'absence de vision commune des États-membres en matière de politique étrangère. Les diplomaties de chacun d'entre eux restent en partie héritières des siècles de conflictualité et de concurrence intra-européenne, ainsi que des faisceaux de relations extra-européennes qui résultent de leurs épopées historiques impériales, commerciales ou coloniales.

Plus récemment, la période soviétique des États du flanc Est de l'Europe, le cadre pacifiste, « économiste » et atlantiste de la reconstruction *post*-Seconde Guerre mondiale de l'Allemagne, l'obtention du statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et de puissance nucléaire par la France, sont des facteurs qui ont concouru à développer des lignes diplomatiques différentes.

Il en résulte un plus petit dénominateur commun de politique étrangère si réduit qu'il ne permet pas de faire émerger une UE géopolitique ⁽¹⁾. En effet, un outil de défense collective est avant tout le bras armé d'une vision partagée des relations internationales et de la volonté de la faire respecter, par la force si nécessaire. Dans l'Union européenne, la diplomatie et la défense restent des domaines intergouvernementaux, et le haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité, l'Espagnol Josep Borrell, a peu de prérogatives et n'a de marge de manœuvre que sur la base des consensus trouvés entre les vingt-sept.

Au niveau politique, les affaires de défense n'ont pas de réceptacle propre puisqu'il n'existe pas de « conseil de défense » au sein de l'UE. Ces réalités institutionnelles en disent long sur la volonté des États-membres de conserver ces fonctions régaliennes sous de strictes tutelles nationales, même s'il ne faut pas nier les efforts accomplis pour se doter d'outils, à tous les niveaux.

⁽¹⁾ RAMEAU Hervé, ROUX Pascal, « Défense de l'Europe et Europe de la défense », *Revue Défense Nationale*, avril, partie 1 (www.defnat.com/) et partie 2, mai 2022 (www.defnat.com/).

L'Alliance atlantique est finalement perçue par la majorité des pays de l'UE comme une réponse appropriée et suffisante aux questions de défense de l'UE, d'autant que l'adossement à la première puissance mondiale lui donne une forte crédibilité. Depuis 1949, elle est organisée et financée, et dispose d'organes politiques et militaires de concertation, de planification et de décision. Elle comporte également des structures permanentes de commandement qui garantissent l'aptitude à planifier et à conduire tout le panel possible des opérations militaires, tant au niveau politico-militaire, qu'aux niveaux opérationnel et tactique. Le formidable travail de standardisation et d'entraînements conduit par l'Otan garantit par ailleurs un bon niveau d'interopérabilité des forces armées des États-membres, comme l'ont démontré les opérations conduites en Libye, en Afghanistan et ailleurs. Enfin, le principe d'assistance mutuelle, inscrit dans l'article 5, en cas d'agression de l'un de ses membres, offre un fort sentiment de protection, d'autant qu'il inclut le bénéfice potentiel du parapluie nucléaire américain. Dès lors, l'Otan présente l'apparence d'un outil crédible de défense collective, tout en contournant la question préalablement exposée d'absence de vision géopolitique commune au sein de l'UE.

Cette situation est le fruit naturel d'une Union européenne qui s'est construite sur l'objectif de mettre fin aux conflits intra-européens, dans un contexte de guerre froide où la conflictualité mondiale se résumait à l'affrontement Est-Ouest pour lequel l'Alliance atlantique était une réponse pertinente.

Les risques

Cependant, le contexte international est différent ⁽²⁾. Les États-Unis ne veulent plus être les gendarmes du monde et concentrent leurs efforts sur leur rivalité avec la Chine. Cette dernière affirme son ambition d'accéder au statut de première puissance économique et militaire mondiale à l'horizon 2049, ce qui passe par l'établissement d'une suprématie dans toute sa profondeur maritime. Ce faisant, outre Taïwan et la souveraineté de certains îlots, elle menace la liberté de navigation dans cet espace vital pour le commerce mondial et pour les approvisionnements stratégiques de l'UE. Voisine de la Chine, l'Inde s'éveille peu à peu. Si la rivalité avec la Chine peut présenter quelques opportunités, il ne fait aucun doute que ce « pays continent » a vocation à devenir un compétiteur des autres grands blocs mondiaux, et notamment de l'Union européenne.

Le vide stratégique ainsi créé se traduit par une forme de multipolarité résultant du champ d'opportunités qui s'en trouve ouvert. Il est exploité par plusieurs puissances régionales qui s'affirment de manière désinhibée et parfois agressive aux portes de l'UE. La Turquie et l'Azerbaïdjan menacent les équilibres

⁽²⁾ RAMEAU Hervé, « Quelle forme pour les conflits de demain ? », *Revue Défense Nationale*, octobre 2021 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=22707&cidrevue=843>).



dans le Caucase du Sud, tandis que le régime iranien et ses *proxys* menacent la stabilité au Moyen-Orient. La Russie, qui a ramené la guerre aux frontières Est de l'Union européenne, est désormais adossée à une économie de guerre efficace et bien organisée dont les capacités de production d'armements se sont significativement accrues. Dans ce contexte, une Afrique sahélienne minée par la pauvreté, la crise climatique et une démographie galopante, devenue terre d'influence de la Chine, de la Russie et de la Turquie, prolongée par une Libye en déliquescence, fait peser de graves risques sur la stabilité de la rive Sud de la Méditerranée. Se rajoutant aux effets de la guerre en Syrie, au Yémen et au Soudan, cette dégradation au Sahel génère une forte pression migratoire que l'Union européenne n'arrive pas à contrôler.

Les attentats islamistes commis sur le sol européen sont souvent le prolongement d'entités djihadistes qui opèrent en Afrique et au Moyen-Orient. Or, la zone Moyen-Orient/Afrique du Nord (*MENA – Middle East Northern Africa*) sont des espaces vitaux pour l'économie européenne, qu'il s'agisse de la libre circulation du transport maritime entre Gibraltar et le détroit de Bab-el-Mandeb ou de l'approvisionnement en hydrocarbures depuis le golfe Arabo-persique.

L'Union européenne est donc confrontée à des risques liés aux effets de l'évolution géostratégique en Asie d'une part, et à un environnement fortement propice au retour de la guerre sur l'ensemble de ses flancs Est et Sud, d'autre part. Il est, dès lors, plus essentiel que jamais que l'UE se dote d'une politique étrangère au service de sa prospérité et de sa sécurité, adossée à une puissance militaire crédible et cohérente.

Les forces

L'Union européenne ne manque pas d'atouts. Elle compte 450 millions d'habitants regroupés dans un marché unique et représente le deuxième PIB mondial. Elle jouit d'une économie que l'on peut qualifier de stable et prospère, encadrée par des institutions nationales et européennes complémentaires et démocratiques. Les systèmes éducatifs en place dans chacun de ses États-membres garantissent un niveau d'éducation des masses satisfaisant et la production des élites professionnelles, scientifiques et intellectuelles nécessaires pour rester dans la compétition mondiale et préparer l'avenir. Un écosystème propice à l'innovation permet à l'UE d'être présente dans tous les secteurs des technologies de pointe et de leurs applications, qu'il s'agisse de la physique quantique, de l'intelligence artificielle, du domaine cyber ou encore des différents segments du secteur spatial.

Elle est présente sur tous les continents grâce aux territoires ultramarins de ses États-membres, ce qui lui donne une légitimité pour interagir avec les acteurs des sous-régions concernées. Les implantations militaires nationales qui parsèment

ces territoires sont autant de points d'appui potentiels pour des opérations de l'Union européenne.

Elle s'est dotée d'une Politique de défense et de sécurité commune (PSDC) orientée par la *Boussole stratégique*, premier « livre blanc sur la Défense européenne » adopté le 24 mars 2022 par le Conseil européen. Ce document repose sur une analyse des risques et menaces qui pèsent sur l'UE, de ses vulnérabilités, et propose une feuille de route pour les dix prochaines années afin de garantir la liberté d'action et la résilience de l'UE. Elle est structurellement bien armée pour fournir une réponse globale aux crises, car elle ajoute au volet militaire un volet civil qui lui permet de couvrir tout le champ des menaces hybrides, ce qui est une différence majeure avec l'Otan. La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) déploie des axes capacitaires, opérationnels et industriels.

Des outils de mise en œuvre ont vu le jour : le Comité politique et de sécurité (COPS) pour l'étage politique, et l'institution qui le soutient, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; le Comité militaire de l'UE (CMUE) pour les affaires politico-militaires, soutenu par l'État-major de l'Union européenne (EMUE) ; enfin, l'Agence européenne de défense (AED) placée sous l'égide du haut représentant, veille sur la préservation de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

La coopération structurée permanente (*PSC*), introduite par le traité de Lisbonne en vigueur aujourd'hui, permet à un nombre réduit d'États qui le souhaitent de développer leur coopération en matière de défense. Ce même traité inscrit dans son article 42 alinéa 7 une clause d'assistance mutuelle qui précise « 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 ». La création du Fonds européen de défense (FED) en 2021 donne à la Commission européenne la possibilité de contribuer financièrement, et donc d'influer sur les orientations de défense en matière de recherche et développement ainsi que d'acquisition d'équipements. Des prérogatives nouvelles ont été confiées au commissaire européen pour le marché intérieur qui, soutenu par ce fonds, peut participer à la coordination et au développement d'une BITD européenne. Enfin, de nombreuses missions civiles et opérations militaires ont été décidées et conduites ces dernières années, donnant ainsi un bilan à la PSDC.

L'industrie de défense présente sur le territoire de l'UE peut y être qualifiée de florissante au vu de ses résultats à l'exportation, fruits de la qualité et des performances de ses productions. Pris dans leur ensemble, les équipements de défense produits au sein de l'UE couvrent un champ très large de capacités militaires et sont concurrents de tous les autres champions mondiaux. Selon les chiffres du *Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI*, le cumul des exportations d'armements des pays membres de l'UE représentait environ un quart du total



mondial sur la période 2018-2022. La France, l'Allemagne et l'Italie en sont les principaux acteurs avec près de 20 % du marché mondial.

Le budget de défense cumulé des États-membres est très significatif. Selon Charles Michel, président du Conseil européen, intervenant devant l'Agence européenne de défense, le montant total s'élevait à environ 270 milliards d'euros en 2023, soit 30 milliards d'euros supplémentaires par rapport à 2022. Certes, ce n'est qu'environ 1,5 % du PIB de l'UE et un tiers du budget qu'y consacrent les États-Unis. Cela positionne toutefois l'UE au troisième niveau mondial, juste en dessous de la Chine. L'effectif cumulé des forces armées des États-membres est proche de celui des armées des États-Unis. Ces armées sont bien entraînées selon des standards partagés, et les exercices de l'Otan auxquels elles participent leur confèrent une bonne interopérabilité.

Les faiblesses

Malgré les forces dont elle dispose, l'Union européenne n'est pas structurée pour être une puissance militaire de premier rang. Ainsi qu'évoqué précédemment, sa principale faiblesse réside dans le fait que politiques étrangères et les politiques de défense restent sous l'autorité de nations dont les priorités ne sont pas identiques tandis que le consensus est requis. Les prises de décision sont donc au mieux lentes et les ambitions réduites au plus petit dénominateur commun, d'autant que l'attachement fort de nombreux États-membres à l'Otan les conduit à privilégier cette option en espérant qu'elle fidélisera leur protection par la puissance américaine ⁽³⁾.

Les structures permanentes de commandement et de conduite dont elle dispose sont quasi embryonnaires. À titre d'exemple, tandis que la structure de commandement de l'Otan regroupe environ 7 800 personnes, l'effectif de l'EMUE est d'environ 200 personnes.

Ce déséquilibre dans les efforts consentis par les États-membres, vis-à-vis de l'Otan d'un côté et de la PSDC de l'autre, s'illustre également dans des politiques nationales d'achats d'équipements qui font une part belle aux fournisseurs américains, voire parfois à ceux de pays tiers, au détriment de l'offre intra-européenne. Tel est le cas de la Pologne, dont l'effort de réarmement est l'un des plus significatifs en Europe, qui prolonge ses achats outre Atlantique par un énorme contrat d'acquisition d'avions de combat, d'obusiers et de blindés sud-coréens.

Selon un rapport de l'Institut des relations internationales et stratégiques (Iris) ⁽⁴⁾ paru en septembre 2023, 78 % des achats d'armements opérés depuis

⁽³⁾ RAMEAU Hervé, ROUX Pascal, *op. cit.*

⁽⁴⁾ MAULNY Jean-Pierre, *The Impact of the War in Ukraine on the European Defence Market*, Institut des relations internationales et stratégiques (Iris), 4 septembre 2023 (<https://www.iris-france.org/>).

le début de la guerre en Ukraine par des États-membres de l'UE proviennent de fournisseurs extérieurs, dont 63 % pour les États-Unis et 10 % pour la Corée du Sud. Seul 22 % du total des achats a été confié à des industriels européens.

L'absence de mécanismes internes reliant l'attribution des fonds structurels à des exigences de préférence européenne est très préjudiciable à la construction d'une BITDE capable d'assurer, à terme, une souveraineté industrielle dans le secteur de la défense. De façon plus générale, les instruments incitatifs destinés à favoriser les acquisitions communes et les coopérations industrielles sont insuffisants pour structurer une BITDE. À titre d'exemple, le FED est doté de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027, à comparer aux 270 milliards d'euros annuels de budgets de défense cumulés.

La juxtaposition des forces armées des États-membres n'offre aucune cohérence capacitaire d'ensemble, puisqu'elles n'ont pas été pensées dans cet objectif. Il en résulte des lacunes dans plusieurs domaines qui affectent l'aptitude à agir sur l'ensemble du spectre des opérations, et offrent des opportunités facilement identifiables aux adversaires potentiels. Outre ces trous capacitaires, il manque de la masse dans les effectifs, les équipements et les stocks de munitions, indispensables pour durer dans les opérations de haute intensité.

Un facteur conjoncturel s'imisce dans ce contexte. Très durement touchée par l'augmentation des coûts de l'énergie, l'Allemagne fait face à une perte de compétitivité de son industrie, en particulier automobile, dans un contexte de décroissance sur le marché chinois et de concurrence accrue sur le marché européen. Dans le même temps, l'*Inflation Reduction Act* offre aux industriels allemands l'opportunité d'investir aux États-Unis avec des perspectives plus favorables. Ces facteurs conduisent Berlin à miser sur le développement de son industrie de défense, moins sujette aux risques de délocalisation. Ce qui peut sembler positif au premier abord recèle un risque de concurrence intra-européenne accrue, qui pourrait se faire au détriment de la construction cohérente et coordonnée d'une BITDE ⁽⁵⁾. L'exemple du bouclier de défense aérienne promu par l'Allemagne est illustratif : ce projet qui n'a pas été coordonné avec les partenaires européens se compose d'équipements allemands, américains et israéliens et remporte, malgré tout, un certain succès.

Les opportunités

Cette litanie des faiblesses pourrait décourager une Union européenne qui semble incapable de dépasser ses divergences internes malgré les menaces qui pèsent sur elle. Ce serait oublier que la construction de l'UE est parsemée de

⁽⁵⁾ RAMEAU Hervé, « Sortir de l'inconséquence stratégique de l'Allemagne », *RDN*, n° 866, janvier 2023 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=23077&cidrevue=856>).



décisions courageuses qui n'ont été prises qu'au pied du mur ⁽⁶⁾. Il aura, en effet, fallu l'exigence d'un « plus jamais ça » pour que les rivalités historiques entre la France et l'Allemagne conduisent les dirigeants de ces deux pays à projeter une paix durable grâce à une réconciliation à vocation continentale. Paris et Berlin ont su offrir des perspectives suffisamment ambitieuses et désirables pour que quatre autres pays fondateurs choisissent de les rejoindre et créent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, devenue Communauté économique européenne (CEE) en 1957. Au cours de sept vagues successives, 22 États ont adhéré avant que le Royaume-Uni ne choisisse d'en sortir en 2020. Une dizaine d'États sont officiellement candidats à l'adhésion, et d'autres en expriment le souhait.

Certes, l'UE est une lourde et lente machine, mais sa lenteur est toute relative si l'on regarde l'état de l'Union à l'aune de deux guerres mondiales au cours du seul XX^e siècle. Le chemin parcouru est exceptionnel.

Une guerre atroce fut à son origine. Depuis, ce sont les difficultés qui ont été les principaux moteurs de ses transformations. Chaque nouveau traité est venu répondre à des constats d'insuffisance des institutions européennes face aux évolutions de contexte international, et ne serait jamais advenu en l'absence de crise à laquelle il fallait trouver une réponse. À chaque fois, ce fut « plus d'Europe » au détriment des prérogatives des États. Ce ne furent pas des choix de cœur, mais des choix de raison. Depuis le début du XXI^e siècle et jusqu'à l'invasion de l'Ukraine, l'Union européenne a vécu deux crises majeures. Une première, financière, de 2008 à 2010, et plus récemment, celle de la pandémie de Covid-19.

Dans le premier cas, elle a su manifester une solidarité interne au bénéfice de la Grèce qui n'était aucunement consensuelle en amont. Cet accord n'est intervenu qu'au pied de l'obstacle afin de juguler le risque d'éclatement qu'une contagion à l'Italie et l'Espagne, très fragilisées par la crise, aurait pu provoquer.

La crise sanitaire, elle, a débouché sur une véritable révolution politique au sein de l'UE. Qui aurait pu prédire quelques mois avant la pandémie que les pays de l'Union européenne s'accorderaient sur un modèle de solidarité aussi ambitieux ? Ambitieux par le montant de 750 milliards d'euros, mais encore davantage par les mécanismes d'endettement commun que les 27 ont accepté et qui sont un précédent dans le développement de l'UE.

Ainsi, l'accumulation de risques décrite précédemment peut être perçue comme une opportunité majeure pour l'UE. Pour pleinement l'exploiter, il faut créer un climat favorable en tenant compte des raisons qui expliquent l'impuissance actuelle. Deux grandes lignes de force peuvent se dégager.

⁽⁶⁾ RAMEAU Hervé, « Brexit, FED et Ukraine : liens et effets sur l'Europe de la défense », *RDN*, 9 mars 2022 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1477>).

Une première, politique et institutionnelle, doit permettre d'améliorer la capacité de l'UE à prendre des décisions rapides et ambitieuses dans les domaines diplomatique et militaire. Si le consensus requis laissait quelques marges de manœuvre dans un format réduit, les élargissements successifs ont naturellement allongé les périodes de négociations et complexifié l'obtention de compromis au Conseil. Le blocage n'est pas irrémédiable. Ainsi, l'accord obtenu pour fournir une aide de 50 milliards d'euros à l'Ukraine sur 4 ans fin janvier 2024, malgré l'opposition de la Hongrie, montre qu'en certaines circonstances, un pouvoir de pression peut s'exercer au sein du Conseil pour contourner une velléité de *veto*. De plus, une « option B » à 26 avait été envisagée pour éviter l'échec complet en cas de blocage hongrois. Sur le plan militaire, la Coopération structurée permanente (CSP) offre un cadre institutionnel d'action à un groupe d'États membres qui décideraient d'agir en commun. Là encore, une voie de contournement d'un *veto* s'offre à l'UE. Néanmoins, la perspective du prochain élargissement doit conduire à militer pour une réforme institutionnelle.

Une audition des ambassadeurs a été menée en janvier dernier par la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat (français) sur ce thème. Si les réticences vis-à-vis d'une réforme des traités étaient presque unanimes, les voix favorables à l'instauration d'une majorité qualifiée sur les questions diplomatiques et militaires n'étaient pas rares, notamment parmi les poids lourds de l'UE. Si la majorité ne souhaite pas conditionner l'élargissement à des évolutions institutionnelles, plusieurs États-membres influents se positionnent en faveur de cette option.

Il est cependant raisonnable de ne pas trop préjuger de l'imminence de décisions si ambitieuses dans le court terme. Les travaux menés par la Commission présentent des perspectives plus concrètes et immédiates. Dans un contexte de compétition internationale exacerbée, elle affirme une posture plus géopolitique qu'auparavant et développe de nouveaux outils d'incitation financière destinés à consolider la BITDE et « booster » ses capacités de production. Ce faisant, elle crée des conditions plus favorables à un renforcement du potentiel militaire des États membres et à la fourniture de plus d'armes et munitions à l'Ukraine.

Le premier outil incitatif fut le FED créé en 2021, certes assez modeste. Celui-ci a été prolongé par la Facilité européenne pour la paix (FEP), créée par le Conseil et financée par des ressources extrabudgétaires en vue de flécher rapidement des fonds vers le soutien de l'Ukraine, avec un plafond plusieurs fois relevé pour atteindre un montant de 12 milliards d'euros sur la période 2021-2027. La FEP finance notamment la fourniture du million d'obus promis à l'Ukraine. Cette promesse n'a cependant été que partiellement tenue, à hauteur de 300 000 obus, faute d'une capacité de production suffisante, ce qui démontre que l'on est encore loin d'une industrie de guerre capable de re-compléter les stocks de munitions des États-membres tout en approvisionnant l'Ukraine. C'est pourquoi l'UE a développé en urgence le plan *ASAP* (*Act in Support of Ammunition Production*), financé



à hauteur de 500 millions d'euros et destiné à accroître les capacités de production de munitions. Par ailleurs, les États-membres ont été incités à développer et acquérir des matériels et munitions de façon conjointe auprès d'industriels européens afin d'abaisser les coûts d'acquisition *via* des économies d'échelle (outil *EDIRPA – European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act*). L'UE s'est fixée un objectif de 35 % d'acquisitions conjointes par ses États-membres, à comparer aux 18 % constatés en 2021.

Ces règles incitatives sont les prémices d'une stratégie industrielle de défense européenne plus globale et plus pérenne (*EDIS – European Defence Industry Strategy*), prolongée par un outil programmatique de mise en œuvre (*EDIP – European Defence Industry Programme*), lesquels ont été présentés le 5 mars dernier par la Commission européenne. Il s'agit d'inscrire le développement de la BITDE dans une trajectoire claire et de long terme. Des objectifs chiffrés précisent les ambitions. À titre d'exemple, ils visent à ce qu'au moins 50 % du budget consacré aux équipements de défense par les États-membres soit dépensé dans l'Union à l'horizon 2030 et 60 % à l'horizon 2035. Dans ce contexte, le commissaire au Marché intérieur a annoncé en janvier 2024 sa volonté de créer un fonds de 100 milliards d'euros pour soutenir ces politiques.

Certes, il ne faut pas pécher par excès d'optimisme. L'UE reconnaît d'ailleurs son échec à livrer tous les obus promis à l'Ukraine à la date prévue, ce qui montre un décalage entre les ambitions de la politique suivie et les résultats qu'elle obtient. Il est tout de même permis d'espérer dans cette politique en rupture assez radicale avec les pratiques antérieures, tant en ce qui concerne l'aide à un pays en guerre et la livraison d'armes létales, que pour l'utilisation de fonds communautaires pour des projets de défense.

La seconde ligne de force concerne le pilier militaire qui doit se structurer autour d'une cohérence capacitaire et de structures de commandement et de conduite capables de diriger des opérations de haute intensité, dans la durée. Il faut donc fixer les ambitions capacitaires et identifier toutes les lacunes, tant dans les domaines d'action que dans la masse des équipements, munitions et soldats. Des incitations financières devront être orientées vers le comblement de ces lacunes afin que les armées des États-membres constituent un tout cohérent et dissuasif. Dans des domaines clés difficilement accessibles, la création d'unités militaires européennes devra être rendue possible, à l'instar de l'unité d'*AWACS* au sein de l'Otan.

La défense de l'Union européenne doit naturellement viser une capacité à l'autonomie stratégique. Elle doit néanmoins se concevoir en tenant compte de l'Otan et du champ de coopération offert par l'Alliance. Une Otan rétablie dans les fondements de sa légitimité par la guerre en Ukraine n'est plus menacée par un approfondissement des outils de défense de l'UE. Dès lors, le contexte est favorable à la dynamisation de la coopération.

De plus, dans un contexte de guerre aux frontières menée par la Russie, il serait irréaliste et inconséquent de procéder différemment tant de nombreux États européens ne conçoivent leur sécurité qu'au travers de l'Alliance, et tant l'Otan reste le seul outil instantanément capable de faire face à un conflit de haute intensité. Il s'agit donc de constituer un édifice offrant deux options d'action militaire : soit une chaîne purement européenne reposant sur l'emploi des structures propres à l'UE, soit une chaîne imbriquée avec l'Otan ⁽⁷⁾.

Pour cette seconde option, il s'agirait de développer des accords ambitieux de coopération offrant deux possibilités d'organisation du commandement pour les opérations répondant à des objectifs partagés :

- Soit l'UE donne mandat à l'Otan pour planifier et conduire les opérations militaires. On aurait alors une « Otan, pilier militaire de l'UE ».
- Soit l'Otan permet que l'UE utilise pleinement les structures, moyens et outils disponibles de l'Alliance atlantique pour commander et conduire des opérations. Il s'agirait alors d'un « pilier UE de l'Otan ». Cette seconde option dispose déjà d'un socle bien établi par l'accord UE-Otan dit « Berlin+ ». Il s'agirait d'approfondir cet accord pour développer son envergure ⁽⁸⁾.

« Piètre ambition », diront certains, tant cette étape ne serait qu'un pis-aller à une Union européenne pleinement autonome en matière de défense. En réalité, une UE engagée dans des opérations majeures sans l'appui des Américains y trouverait la capacité d'agir, point essentiel et prioritaire. Dans un second temps, elle y puiserait sans doute de la confiance et, ce faisant, irait plus volontiers vers son autonomie stratégique.

*
**

L'autonomie stratégique de l'Union européenne n'est peut-être pas si éloignée qu'il ne paraît. Le Conseil a su se hisser à la hauteur des exigences de soutien à l'Ukraine, y compris lorsque l'un de ses membres menaçait d'un *veto*. La règle du consensus reste cependant un frein à la décision que le prochain élargissement ne ferait qu'amplifier. Il est donc nécessaire qu'il soit accompagné d'un assouplissement des règles de décision dans les domaines diplomatiques et militaires.

La Commission a su s'immiscer avec clairvoyance dans les affaires de défense grâce à des incitations financières qui visent à structurer une BITDE cohérente et performante. Elle encourage des développements et acquisitions conjoints d'équipements dans une logique de préférence européenne. Elle combine cette

⁽⁷⁾ RAMEAU Hervé, ROUX Pascal, *op. cit.*

⁽⁸⁾ *Ibidem.*



pensée de long terme avec des outils d'aide immédiate à l'Ukraine. Elle propose d'y investir des montants en rapport avec les enjeux.

Les effets sont encore limités, mais le contexte international dynamise la démarche et permet des mises en perspective crédibles. Il faudra cependant réviser la taxonomie européenne en vigueur qui rend les industries de défense peu attractives pour les acteurs financiers, ce qui nuit à la dynamique de financement de la BITDE.

La disposition d'un outil militaire capable de défendre l'intégrité de l'Union dans un conflit de haute intensité reste le maillon faible. Si l'UE a montré l'aptitude de ses structures et moyens dans les opérations du bas du spectre, il convient d'exploiter une conjoncture favorable au développement de modalités ambitieuses de coopération UE-Otan. Celles-ci devront notamment élargir le cadre de l'accord Berlin+ pour offrir à l'Union la possibilité de commander et conduire des opérations grâce à des structures et moyens mis à disposition par l'Otan, accédant ainsi à un outil du haut du spectre.

Enfin, il faut impérativement mettre en œuvre une politique incitative visant à combler les importantes lacunes capacitaires des armées des États-membres dans une perspective d'engagement conjoint. Il s'agit actuellement d'un angle mort. ♦