



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles, Belgique.
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 30 août 2022

SANTOPINTO Federico, « L'UE, sponsor passif de la défense européenne ? », 30 août 2022, *Éclairage du GRIP*, Bruxelles.

<http://www.grip.org/lue-sponsor-passif-de-la-defense-europeenne>



Éclairage

L'UE, sponsor passif de la défense européenne

Federico Santopinto

30 août 2022

Une première version de cet article a été publiée dans la revue *Défense – Géopolitique et sécurité* n° 212 (été 2022) de l'IHEDN.

Depuis trois décennies, l'Union européenne (UE) est périodiquement confrontée à des surprises stratégiques. Rien qu'au cours des six dernières années, elle a été secouée au moins trois fois : (1) en 2016, avec le Brexit et l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, (2) en 2020, avec l'irruption de la pandémie du Covid, et (3) en 2022, avec l'agression russe contre l'Ukraine.

En remontant un peu plus loin dans le temps, d'autres perturbations systémiques pourraient être citées. De la fin de la Guerre froide aux Printemps arabes, en passant par les guerres balkaniques, l'irruption du terrorisme international ou la crise financière de 2008, les Européens semblent être destinés à changer d'« ère géopolitique », comme disent les experts, tous les six ou sept ans en moyenne.

Si l'adage selon lequel l'Union se construit crise après crise était vrai, la défense européenne devrait être une réalité consolidée depuis longtemps. L'expression semble donc quelque peu abusive. Où en est ce dossier aujourd'hui, à l'heure où la guerre en Ukraine bouscule une nouvelle fois les certitudes du Vieux Continent ?

Pour répondre à cette question, il convient d'établir une distinction entre, d'une part, la politique industrielle et capacitaire de l'UE et, d'autre part, la politique de défense à proprement parler, soit la capacité de l'Union à agir en tant qu'acteur politique intégré et autonome. Ces deux dimensions de la défense européenne, en effet, ont atteint un niveau d'intégration différent. Et leur bilan l'est tout autant.

Le verre à moitié plein : l'accouchement d'une politique industrielle de défense

L'Union européenne dispose aujourd'hui d'une politique industrielle dans le domaine de la défense qui, pendant longtemps, lui a fait défaut. Le tournant remonte à 2016. C'est à cette date que le Président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker, a proposé de créer un Fonds européen de la défense (FEDEF), en ouvrant ainsi la voie à de nouvelles compétences pour l'Union. Son objectif : financer des programmes collaboratifs dans les domaines de la recherche et du développement purement militaires.

Cette idée, en réalité, n'était pas complètement neuve. Elle était dans l'air depuis déjà quelque temps. Néanmoins, en suggérant d'alimenter le FEDEF via le budget ordinaire de l'UE et, surtout, de l'administrer via la méthode communautaire, Juncker est allé au-delà de tout attente, en créant la surprise. Avant 2016, nombreux étaient ceux qui considéraient comme inconcevable l'idée que la principale institution supranationale de l'UE, la Commission, située au centre du système communautaire, puisse un jour s'immiscer dans les programmes d'armement des États membres. L'industrie militaire a toujours été l'apanage de la souveraineté nationale et, à ce titre, elle avait jusque-là échappé au processus d'intégration européenne.

Quoique circonspects, les pays de l'Union se sont néanmoins gardés de couper les ailes aux ambitions de la Commission. Le contexte international de l'époque ne s'y prêtait pas. Les Britanniques venaient de voter en faveur du Brexit, les Américains s'apprêtaient à élire Donald Trump à la tête de leur pays et, deux ans plus tôt, la Russie avait déjà annexé une partie de l'Ukraine. Bref, en 2016 les leaders européens avaient quelques bonnes raisons de s'inquiéter. Dans cette optique, la défense européenne était subitement devenue à leurs yeux un dossier prioritaire, qu'ils ne pouvaient plus continuer à renvoyer aux calendes grecques. C'est ainsi qu'en 2017, les programmes précurseurs du FEDEF ont vu le jour, en faisant au passage tomber un tabou. Soixante-dix ans après le lancement du processus d'intégration européenne, la Commission pouvait finalement entrer, elle-aussi, dans l'équation de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

Souvent, lorsque la Commission met le pied dans la porte qui ouvre la voie vers de nouvelles compétences, ses prérogatives tendent par la suite à s'accroître progressivement. À première vue, la crise ukrainienne devrait jouer un rôle accélérateur en cela. Confrontés au retour de la guerre de haute intensité sur leur continent et à la pression que celle-ci exerce sur leurs stocks d'armements, les pays de l'UE ont affiché leur intention d'approfondir davantage leur coopération politico-industrielle.

Une telle évolution ne va cependant pas forcément de soi. Généralement les États membres ont une approche bipolaire de la défense européenne. Ils la réclament le jour et l'abhorrent la nuit. Ainsi, l'augmentation des dépenses militaires annoncée par plusieurs d'entre eux dans le sillage de la guerre pourrait produire également un effet boomerang par rapport à l'ambition de créer une politique industrielle intégrée au niveau de l'Union. En disposant de budgets de défense plus conséquents, en effet, les États membres ont moins besoin les uns des autres pour développer ou maintenir leurs capacités militaires domestiques. Plusieurs questions se posent à ce sujet¹. Depuis que l'Allemagne a créé un fonds spécial de 100 milliards EUR pour moderniser son armée, a-t-elle encore besoin de la France et de ses autres partenaires européens pour développer ses équipements ? Les industries et les marchés de défense ne risquent-ils pas de rester fragmentés si chaque pays dépense son nouveau budget seul dans son coin ? Le budget relativement limité du FEDEF (un peu moins de 8 milliards EUR pour la période 2021-2027) sera-t-il encore suffisamment attractif pour produire les effets attendus ? Et, dans ce contexte, les pays membres, ne risquent-ils pas d'être tentés par la solution la plus simple, c'est-à-dire des achats sur étagère d'équipements non européens, essentiellement américains ?

Pour éviter ce scénario, le 18 mai 2022 la Commission a mis sur la table du Conseil européen de nombreuses propositions. À ce stade, celles-ci demeurent encore embryonnaires, voire parfois confuses². Toutefois, les objectifs poursuivis sont, quant à eux, plutôt clairs et tiennent en une phrase : pousser les États membres à **développer, produire et acheter** ensemble leurs équipements de défense, sur la base de priorités identifiées au niveau de l'Union et d'une approche politique commune.

La Commission propose plus précisément trois choses :

- 1) Elle entend renforcer le FEDEF pour inciter les États membres à **développer** ensemble leurs capacités de défense, en augmentant notamment le système de primes du programme. En outre, un accroissement du budget du Fonds est actuellement envisagé, bien qu'il n'y ait pas encore consensus à ce sujet. La Commission souhaiterait également planifier les financements du FEDEF sur la base d'une programmation pluriannuelle et non annuelle, comme c'est actuellement le cas, bien que les États membres demeurent également réticents sur ce point.
- 2) La Commission veut en outre soutenir non seulement la R&D, mais également les **capacités de production** de la BITDE, afin que celle-ci puisse faire face à l'augmentation de la demande qui s'annonce. Parmi les nombreuses mesures qu'elle suggère à ce propos, elle compte faciliter l'accès des entreprises de défense aux financements européens, en allant au-delà de ce qui est déjà prévu via le FEDEF.

- 3) Enfin, et surtout, la Commission cherche désormais à étendre les compétences de l'Union au domaine des **acquisitions conjointes**, à travers des mesures incitatives, y compris financières. De nouveaux programmes sont actuellement en discussion à ce propos (voir l'encadré pour les détails). S'ils devaient être adoptés, ils représenteraient incontestablement un tournant dans le processus d'intégration européenne.

Les propositions de la Commission en matière d'achats conjoints

La Commission propose plusieurs mesures pour promouvoir les acquisitions conjointes.

1) Joint Procurement Task Force – En premier lieu, la Commission a mis en place, avec l'Agence européenne de défense et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), une task-force pour coordonner la demande des pays membres à très court terme.

2) EDIRPA³ - Sur le moyen terme, la Commission propose de créer un programme pilote de 500 millions d'EUR pour 2023-2024 dans le but de soutenir financièrement les acquisitions conjointes menées par au moins trois États membres (le cofinancement pourrait aller de 10 % à 20 % des coûts du matériel visé). Le programme, appelé en anglais *European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act* (EDIRPA), serait géré via le système communautaire et ses fonds proviendraient du budget ordinaire de l'UE.

Pour ce qui concerne les fournisseurs, le débat entre les États membres a été houleux, et le sera sans doute tout au long de la procédure d'adoption du programme, qui prendrait la forme d'un règlement. La Commission propose que les fournisseurs soient établis sur le territoire de l'Union ou dans un pays associé, et qu'ils ne soient pas soumis au contrôle d'un État tiers, à moins que les acheteurs ne prouvent que le recours à un fournisseur non-UE soit indispensable et qu'il n'y ait pas d'alternative de marché. Cette disposition, toutefois, pourrait être considérée comme trop restrictive pour certains membres d'Europe centrale, qui souhaiteraient étendre automatiquement le rayon d'action de l'EDIRPA aux fournisseurs établis dans les pays de l'OTAN.

La base juridique du règlement proposé par la Commission pour instituer l'EDIRPA est l'article 173 du Traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE). Cet article autorise l'adoption par l'UE de « mesures spécifiques » en matière de politique industrielle, dans le but de renforcer la compétitivité et la coopération entre États membres. La légalité de cette base juridique, toutefois, pourrait être contestée, notamment par certaines forces politiques du Parlement européen, qui considèrent que les traités européens n'autorisent pas l'achat d'armes via le budget ordinaire de l'Union.

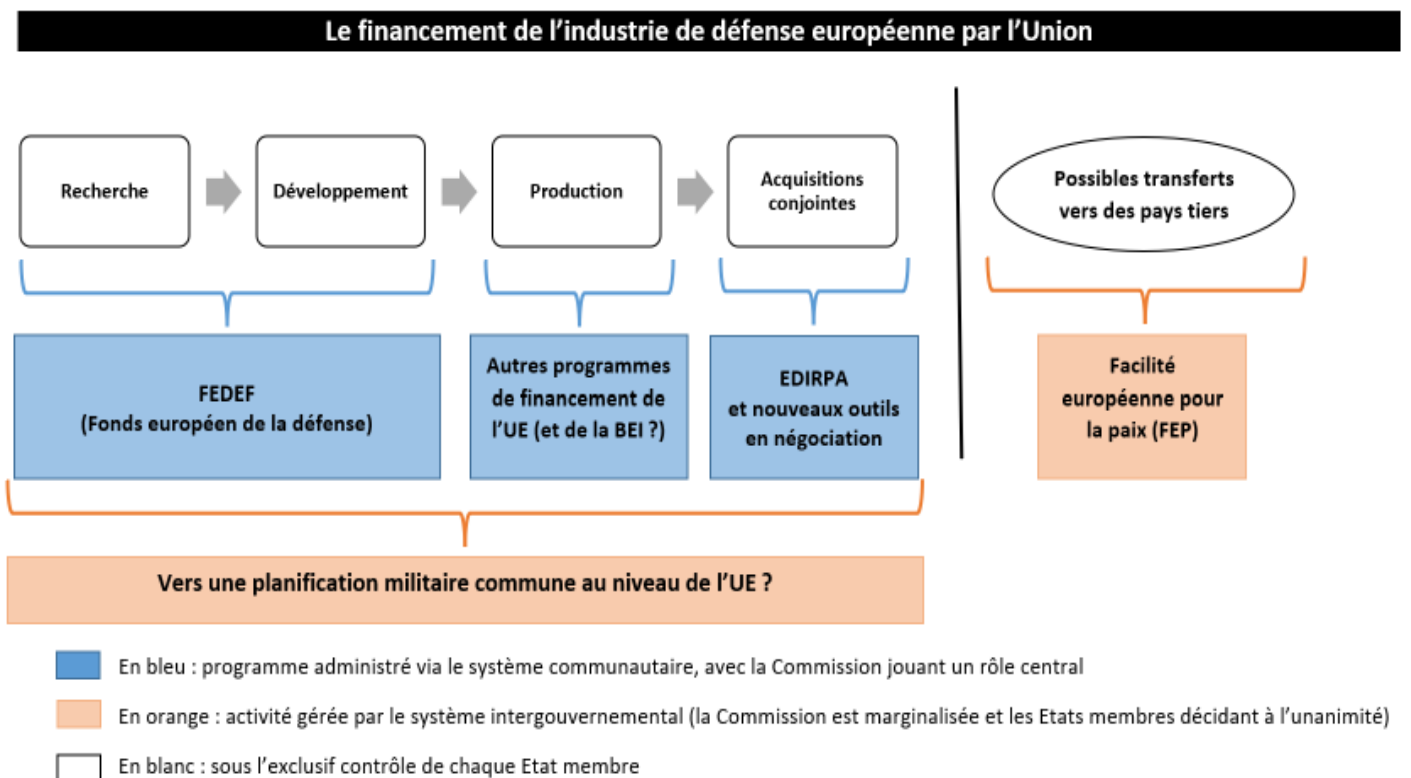
3) EDIP - À plus long terme, la Commission voudrait pérenniser l'EDIRPA. Elle souhaiterait créer un *European Defence Investment Programme* (EDIP), toujours à travers l'adoption d'un règlement mais avec un budget plus conséquent. Le règlement de l'EDIP définirait les conditions et les critères nécessaires à la constitution de consortiums pour effectuer les achats (*European Defence Capability Consortia – EDCC*), en s'inspirant d'un modèle existant déjà au sein de l'OTAN, notamment pour les munitions. Chaque EDCC regrouperait des États membres désireux d'acquérir conjointement des capacités développées de manière collaborative au sein de l'UE. Outre un cofinancement communautaire, les consortiums pourraient bénéficier d'une exonération TVA.

3) EU Joint Defence Strategic Programming and Procurement – À plus long terme, les projets de l'UE pourraient évoluer au sein de ce que la Commission appelle un *EU Joint Defence Strategic Programming and Procurement* visant à organiser et à lancer des marchés publics conjoints. La Commission et les États membres participeraient à l'organisation de ces marchés publics conjoints, en lançant une forme de planification de défense au niveau européen.

Les propositions de la Commission sont ambitieuses. Si elles devaient toutes être favorablement accueillies, elles finiraient de fait par permettre à l'UE de mettre un pied dans la planification militaire des États membres. Ces derniers sont-ils prêts à l'accepter ? Et si oui, jusqu'à quel point sont-ils disposés à aller ? À l'heure où ces lignes sont écrites, ce dossier est encore en négociation. Il est fort probable que certains pays voudront tempérer les ambitions de l'exécutif européen. Cependant, l'idée que l'UE aille de l'avant dans les domaines industriel et capacitaire est désormais communément acceptée. Elle se retrouve, d'ailleurs, régulièrement mise à l'ordre du jour des Conseils européens. Progressivement, l'Union semble ainsi consolider son un nouveau rôle en matière militaire : celui de sponsor de la défense européenne.

Les compétences de l'UE en la matière se sont ultérieurement étendues en 2021, avec l'adoption de la **Facilité européenne pour la paix (FEP)**. La FEP est un mécanisme financier placé en dehors du budget communautaire, afin de permettre à l'Union, entre autres choses, de fournir une assistance militaire à ses partenaires. La Facilité introduit dans ce domaine une nouveauté importante, puisqu'elle autorise l'UE à financer des transferts d'armes létales à destination de pays tiers, chose qu'elle ne pouvait faire auparavant.

Cette nouvelle donne était passée inaperçue par la plupart des observateurs, jusqu'au jour où l'UE ne décide d'utiliser la FEP massivement pour financer *a posteriori* une partie de l'aide militaire fournie à l'Ukraine par ses membres. Les 2,5 milliards EUR d'armement ainsi transférés sur le théâtre ukrainien n'ont fait que conforter davantage l'importance acquise progressivement, et discrètement, par l'Union en tant que financeur de la chose militaire.



Le verre à moitié vide : une incapacité d'agir en tant qu'acteur militaire autonome

Si en termes industriels et financiers la défense européenne a incontestablement évolué, on ne peut en dire autant sur le front opérationnel. Sous cet angle, le verre reste à moitié vide. Ce constat tranchant est sans appel au regard des objectifs attribués à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) lors de son lancement, en 1999. Les États membres souhaitaient à l'époque conférer à l'Union une capacité d'action autonome qui devaient leur permettre de faire ce qu'ils n'avaient pas su faire dans les Balkans : intervenir hors de leurs frontières quand les intérêts des Européens sont en jeu et quand les Américains n'ont pas l'intention d'agir. Vingt ans de politiques de défense communes plus tard, les Européens ne sont pourtant pas encore capables de sécuriser par eux-mêmes un aéroport comme celui de Kaboul, ne serait-ce que quelques semaines.

Malgré cela, la PSDC a permis à l'Union de déployer des missions militaires relativement modestes de gestion des crises, principalement en ex-Yougoslavie ou en Afrique. Celles-ci n'ont pas pour autant transformé l'Union en un acteur sachant manipuler le *hard power*. Pour la plupart, ces opérations sont restées de faible ampleur, de basse intensité et circonscrites dans le temps et dans l'espace. Leur impact stratégique s'est avéré limité et elles n'ont que rarement permis à l'UE d'influencer de manière déterminante le cours des crises concernées.

Après la débâcle en Afghanistan, l'Union a toutefois voulu réagir. Elle a ainsi affiché, dans la Boussole stratégique qu'elle a adoptée en mars 2022, l'ambition de créer une force de 5 000 hommes et femmes pouvant être déployée rapidement dans des théâtres de crises et appelée pour cette raison Capacité de réaction rapide (CRR). Cette dernière correspond à peu près à ce dont l'Union aurait eu besoin pour sécuriser l'aéroport de Kaboul quelque mois plus tôt.

Ce n'est pas la première fois que l'UE réagit de la sorte, *a posteriori*, après qu'une crise internationale l'a ébranlée. En 1999, elle avait annoncé vouloir disposer d'un catalogue de forces multinationales de 60 000 soldats pouvant être déployés dans son voisinage (*Headline Goal*), puisque tels étaient les besoins qui lui avaient fait défaut pour stabiliser les Balkans. Ensuite, en 2007, après avoir constaté son incapacité à agir rapidement face aux crises humanitaires en Afrique, l'Union a créé des Groupements tactiques multinationaux de 1 500 hommes et femmes, positionnés en attente et prêts au déploiement. Aucune de ces initiatives, toutefois, n'a abouti à quoi que ce soit de tangible. Les Groupements tactiques ne sont jamais sortis de leurs casernes alors que le corps de 60 000 soldats au service de l'UE n'a existé que sur le papier.

Or, structurellement la nouvelle CRR n'apporte rien de nouveau par rapport à ce qui a déjà été fait dans le passé, mis à part le nombre de soldats qu'elle devrait impliquer. Que ce soit via l'*Headline Goal*, les Groupements tactiques ou la Capacité de réaction rapide, l'Union persiste à vouloir créer des forces purement

multinationales, dépendantes du principe de l'unanimité pour être déployées et dépourvues de financement commun.

De plus, l'idée de mettre en place la CRR tombe à un moment où l'Union semble se détourner des missions militaires exécutives. Pour s'en rendre compte, il faut tourner le regard vers l'Afrique, véritable terrain de mise en œuvre de la PSDC. Au cours des dix dernières années, en effet, l'UE a changé d'approche face aux enjeux sécuritaires de ce continent. Elle a progressivement abandonné les velléités d'intervention directe, pour privilégier plutôt des actions de formation et d'assistance militaire. Désormais, elle ne déploie plus que de petites missions de nature non exécutive, dites *EU Trainings Missions* (EUTM), axées exclusivement sur l'entraînement.

En octobre 2021, lors d'une réunion à Kigali, Joseph Borrell (Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères) avait été explicite au sujet de la nouvelle approche de Bruxelles. Celle-ci se résume en quelques mots : « accompagner et non pas remplacer »⁴. Concrètement, cela signifie que si l'Union veut rester à côté de ses partenaires et alliés face aux défis sécuritaires qui les accablent, elle compte néanmoins demeurer derrière les lignes. Elle ne veut plus monter au front, comme elle a pu le faire timidement dans le passé.

Aussi, les quelques missions opérationnelles déployées par l'UE jusqu'à présent risquent de se retrouver reléguées au rang de simples anecdotes de l'histoire tourmentée de la PSDC. Et ce ne sont certainement pas les événements récents en Afghanistan ou au Mali qui vont pousser les Européens à inverser cette tendance.

C'est face à de telles incertitudes sur le rôle militaire de l'Union que la guerre en Ukraine a fait irruption... en réanimant l'OTAN. Aujourd'hui, l'UE a acquis une place prépondérante dans le financement de la défense européenne. Elle soutient la R&D militaire, s'apprête à étendre son aide à la production et aux achats d'armes, et peut même financer le transfert de celles-ci dans certains cas. Mais en termes politiques et opérationnels, elle demeure marginale. Sa capacité de projection s'estompe petit à petit, si tant est qu'elle ait jamais existé, alors que les décisions majeures au sujet de la sécurité du continent sont prises au sein de l'Alliance atlantique. L'Union est-elle appelée, dans le futur, à devenir un simple sponsor de la défense européenne, sans en être un acteur ?

Auteur :

Federico Santopinto est analyste au GRIP. Il est spécialisé dans le processus d'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.

-
1. « [To face the Russian threat, Europeans need to spend together – not side by side](#) », *Euractiv*, 19 avril 2022.
 2. [Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre](#), JOIN(2022) 24 final du 18 mai 2022.
 3. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European defence industry Reinforcement through common Procurement Act, COM (2022) 349 final, 19/07/2022.
 4. AU-EU Ministerial meeting: [Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference following the Ministerial in Rwanda](#), Kigali, 26 octobre 2022.