

**Jean-Pierre Darnis**

Chercheur associé

Fondation pour la recherche stratégique

# La relance de la défense européenne et le conflit en Ukraine : dynamiques et paradoxes

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 constitue un basculement remarquable pour les questions de défense en Europe avec le retour de la menace russe. À cet égard il apparaît particulièrement révélateur que la version de la « Boussole stratégique » adoptée par le Conseil européen le 22 mars 2022 consacre un long paragraphe à cette menace<sup>1</sup> alors que les versions de travail qui circulaient il y a quelques mois ne la définissaient pas ainsi<sup>2</sup>. La différence entre les deux textes, avec en particulier la désignation explicite d'une menace russe mais aussi un long paragraphe sur les implications, en termes de sécurité, de la croissance chinoise est remarquable : depuis la « stratégie Solana » de 2003<sup>3</sup>, les textes européens étaient plutôt « post-modernes », c'est-à-dire qu'ils insistaient sur des enjeux et des menaces transversales comme le maintien de la stabilité et le terrorisme dans une vision de continuité du bien-être dans le contexte de société démocratiques.

Avec la dernière version de la Boussole stratégique, nous avons pour la première fois la désignation de pays, la Russie et, dans une moindre mesure, la Chine, comme entrant dans la catégorie des menaces et apparaissant donc comme des ennemis potentiels. Cette reconnaissance nouvelle de menaces classiques fait sortir l'Europe de l'âge de l'innocence, un effet indirect de l'« opération militaire spéciale » de la Russie en Ukraine. Il ne faut pas sous-estimer la valeur politique du nouveau consensus européen en la matière. Alors qu'au sein de nombreux États membres, en France mais

---

<sup>1</sup> Council of the European Union, « [A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security](#) », 21 mars 2022.

<sup>2</sup> Council of the European Union, « [A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security](#) », 9 novembre 2021.

<sup>3</sup> Conseil de l'Union européenne, [Stratégie européenne de sécurité. Une Europe sûre dans un monde meilleur](#), 2003.

aussi en Allemagne ou en Italie, on constatait jusqu'en février l'existence de courants très indulgents si ce n'est favorables à la Russie, la guerre en Ukraine impose une césure nette et marginalise de fait les prises de positions pro-russes. L'intervention en Ukraine vient donc entamer si ce n'est détruire le capital de sympathie que la Russie avait patiemment cultivé au cours des dernières années en s'appuyant à la fois sur des médias à sa botte (Sputnik, RT) mais aussi sur des campagnes d'influence par le biais des réseaux sociaux<sup>4</sup>.

De nombreux États membres ont réagi vigoureusement face à cette nouvelle situation de guerre en Europe. L'augmentation des budgets militaires est à l'ordre du jour et il faut ici souligner la remarquable évolution de la politique allemande, qui semble opérer en la matière un véritable *aggiornamento* pour rétablir ses capacités militaires<sup>5</sup>.

La dynamique européenne a longtemps été celle d'une puissance *soft* qui exerçait son influence par l'élargissement mais aussi par la mise en place d'un pouvoir normatif comme condition des échanges et des relations<sup>6</sup>. Partant de ce constat, de nombreux auteurs et responsables politiques déplorent la faiblesse de l'Europe, en particulier en ce qui concerne la défense. Le thème de « l'Europe-puissance » avait été développé en France sous la présidence Chirac pour revendiquer l'acquisition des instruments militaires et diplomatiques mais il n'avait rencontré que peu d'écho au niveau européen<sup>7</sup>.

La séquence qui précède la guerre en Ukraine a été marquée par deux facteurs : d'une part la pandémie de Covid-19, d'autre part la rivalité croissante entre États-Unis et Chine. Cette période avait déjà contribué à renforcer les attentes en matière de souveraineté, qu'il s'agisse d'assurer la pérennité des approvisionnements, en particulier dans le domaine technologique, ou de diminuer la dépendance à l'égard de la Chine et des États-Unis, un allié qui semblait distant sous la présidence Trump. C'est dans ce contexte que les thèmes d'autonomie stratégique mais aussi de souveraineté technologique se sont affirmés au niveau français et européen<sup>8</sup>. La place grandissante du discours sur l'autonomie stratégique, fortement impulsée par la présidence Macron, correspond donc à une vision réactive qui considère les dépendances de l'Europe comme une faiblesse à laquelle on se doit de remédier.

Cependant, la guerre en Ukraine a ceci de paradoxal qu'elle remet sur le devant de la scène les questions stratégiques en Europe avec une relance de l'OTAN qui ne correspond pas véritablement à la vision d'autonomie qui semblait prendre pied en Europe jusqu'en janvier dernier. Dans le cadre de ce conflit, les États-Unis ont su adapter leur posture stratégique aux enjeux. La remonte des effectifs militaires américains pré-positionnés en Europe à un niveau d'environ 100 000

---

<sup>4</sup> Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « La lutte contre la désinformation russe : contrer la propagande sans faire de contre-propagande ? », *Revue Défense Nationale*, n° 801, 2017/6, pp. 93-105.

<sup>5</sup> Delphine Nerbollier, « Avec la guerre en Ukraine, l'Allemagne brise ses tabous », *La Croix*, 28 février 2022.

<sup>6</sup> Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France, 2021.

<sup>7</sup> Jean-Pierre Darnis, « La souveraineté technologique européenne, une réponse à la crise de la Covid-19 ? », *Notes de la FRS*, n° 41, mai 2020.

<sup>8</sup> Jean-Pierre Darnis, « L'Union européenne entre autonomie stratégique et souveraineté technologique : impasses et opportunités », *Recherches & Documents*, FRS, n° 8, 7 avril 2021.

hommes illustre le chemin parcouru depuis 2014<sup>9</sup>. Les États-Unis ont su gérer une position délicate, en apportant une assistance militaire à l'Ukraine agressée tout en se gardant de participer directement au conflit pour éviter toute escalade. Autre fait remarquable dans le contexte de la crise actuelle : la mise en place d'une réflexion doctrinale de la part des États-Unis à propos des scénarios d'utilisation par la Russie des armes de destruction massive par le biais d'un groupe de responsables de sécurité nationale, la « *tiger team* »<sup>10</sup>, point clef de leur engagement dans le conflit en Ukraine.

La question de la posture globale américaine et de son pivot vers l'Asie fait souvent débat. Mais au-delà de l'appréciation de la priorité stratégique donnée par Washington à l'Asie ou à l'Europe, parfois présentées comme alternatives, nous devons poser le constat d'une présence efficace des États-Unis dans la crise ukrainienne. Il convient de rappeler l'action de formation et de fourniture de matériels qui a permis, depuis 2014, aux forces armées ukrainiennes de monter en capacités. Nous pouvons également relever comment la menace russe a été prise au sérieux à Washington et traitée très tôt par rapport à de nombreux pays européens, avec une aide en matériel mais aussi un soutien constant en matière d'information et de technologies. De plus les États-Unis ont mené une activité de contre-propagande particulièrement efficace en se basant sur la diffusion en avance de phase d'informations sur les intentions russes, ce qui a permis de couper l'herbe sous le pied à la rhétorique moscovite. Cette tendance a été prolongée lors du sommet de l'OTAN du 24 mars lorsque les États-Unis ont proposé une augmentation des effectifs des forces prépositionnées en Europe. Ils ont aussi examiné devant les chefs d'États réunis la question de la doctrine à adopter en cas d'utilisation d'armes de destruction massive par la Russie, en exerçant pleinement le *leadership* stratégique au sein de l'Alliance. De fait, les États-Unis étaient les seuls à pouvoir articuler ce niveau stratégique lié à l'utilisation des armes nucléaires.

Ainsi, la guerre en Ukraine confirme l'importance du rôle des États-Unis au sein de l'OTAN, tout en renforçant sa légitimité. Il est certainement judicieux de poser la question des cycles politiques américains comme variable, c'est-à-dire de formuler une hypothèse de différence entre la présidence Trump et celle de Biden. Il s'agit d'une question qui reste ouverte mais il faut toutefois relever que les efforts de soutien à l'Ukraine par le biais de la fourniture de matériel militaire et d'aide à l'entraînement ont commencé dès 2014 pendant la présidence Obama et n'ont pas été interrompus sous la présidence Trump<sup>11</sup>. Cette préparation apparaît comme décisive alors que les analyses commencent à souligner l'avantage technico-opérationnel que les forces ukrainiennes auraient acquis grâce à leur collaboration avec l'OTAN et les États-Unis<sup>12</sup>. D'autre part, on observe que la guerre en Ukraine provoque un réflexe de soutien transversal à la présidence américaine de la part de l'ensemble des forces politiques<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Jean-Pierre Stroobants, Elise Vincent, « Le grand retour des Américains en Europe », *Le Monde*, 25 mars 2022.

<sup>10</sup> David E. Sanger, Eric Schmitt, Helene Cooper, Julian E. Barnes, « U.S. Makes Contingency Plans Lest Russia Use Its Most Potent Weapons », *The New York Times*, 24 mars 2022.

<sup>11</sup> Tom Vanden Brook, « What are Joe Biden's options with Russia in Ukraine? That all depends on Putin's next move », *USA Today*, 25 janvier 2022.

<sup>12</sup> Gemma Parri, « Elon Musk's satellites help Zelensky dominate the skies: US billionaire's internet system is allowing Ukrainian drones to pound Putin's helpless tanks », *Daily Mail*, 19 mars 2022.

<sup>13</sup> « MIL-OSI USA: Gallagher, HASC Members Press Biden To Boost Defense Budget 5% Above Inflation », *ForeignAffairs.co.nz*, 24 mars 2022.

L'ensemble de ces aspects nous permettent de décrire une forme de continuité de la politique américaine au sein de l'Alliance atlantique. Même si l'affaire AUKUS a laissé des traces, l'OTAN s'est remise en ordre de marche face au scénario ukrainien et se retrouve aujourd'hui à occuper de nouveau sa fonction historique, celle d'assurer la défense collective du territoire européen face à la menace russe.

Cela pose la question de l'espace de manœuvre pour la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne. La Boussole stratégique définit un objectif capacitaire de création d'une force européenne de 5 000 hommes rapidement déployable. Ce type de programme apparaît comme un serpent de mer de la politique de défense européenne qui, dès la fin des années 1990, avec les « missions de Petersberg », affichait son intention de disposer d'une force d'intervention rapide, sans jamais véritablement y parvenir<sup>14</sup>. Au-delà des difficultés d'institutionnalisation d'une force commune européenne, la question de l'emploi potentiel a toujours constitué un problème tant les scénarios militaires peuvent susciter des appréciations différentes entre les États membres de l'Union, qui affichent des cultures politiques et institutionnelles diverses en matière de défense<sup>15</sup>.

Comme nous l'avons déjà souligné, la guerre en Ukraine a produit une convergence politique inédite en Europe, avec une perception unanime de la nécessité d'augmenter les capacités de défense. Cette unanimité correspond bien à une relance de la dimension de sécurité collective de l'OTAN. Mais on peut toutefois se poser la question du devenir de ce consensus sur l'emploi d'une force militaire de l'Union européenne. Supposons que le conseil de l'Union européenne dispose d'ores et déjà du pouvoir de mobiliser une force d'action rapide de 5 000 hommes comme proposé dans la Boussole stratégique. Dans le contexte actuel, il aurait certainement pu contribuer au renforcement de la posture de défense de l'Union dans les États membres frontaliers de l'Ukraine ou de la Russie. Ce qui est exactement ce qu'on a déjà fait certains membres UE de l'OTAN, au sein de la force de réponse de l'OTAN (*Nato Response Force*, NRF) dont les capacités avaient déjà été augmentées depuis 2014, un effort de déploiement amplifié à la suite du sommet du 24 mars<sup>16</sup>.

Si nous prolongeons le scénario actuel, il semblerait difficile de penser à une possibilité d'intervention militaire UE qui ne rentre pas dans le cadre de la politique de l'OTAN en Europe. Une intervention directe d'une force UE en Ukraine alors que l'OTAN resterait en mode défensif serait un contresens à différents niveaux. Il faudrait alors penser l'utilisation de cette force dans d'autres scénarios « hors zone » OTAN (évacuation de ressortissants, interventions de maintien de la paix pour des engagements de basse intensité qui représentent probablement des nécessités au vu des expériences récentes mais qui ne correspondent pas au consensus politique actuel basé sur la défense collective de l'Europe. De plus, à l'heure du désengagement militaire français du Mali et du redéploiement de la mission Takuba au Sahel, il est légitime de s'interroger sur les scénarios d'emploi d'éventuelles forces européennes dans le contexte africain<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Olivier Guez, « La défense européenne devient opérationnelle », *La Tribune*, 4 mai 2001. On verra également Benoît Gomis, « Entre Londres et Berlin : le difficile rééquilibrage stratégique français et son impact sur la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) », *Notes de la FRS*, n° 20, 24 juin 2013.

<sup>15</sup> Jean-Pierre Darnis, « L'Union européenne entre autonomie stratégique... », *op. cit.*

<sup>16</sup> Paul Boulben, « Les Occidentaux s'organisent contre la Russie », *La Nouvelle République du centre-ouest*, 25 mars 2022.

<sup>17</sup> Jean-Louis de La Vaissière, « Sahel : 'Une deuxième décolonisation' ? », *Le Pèlerin*, 24 mars 2022.

La dimension de défense européenne, la PSDC, serait-elle éternellement vouée à une déclaration d'intention qui reste ensuite embourbée dans la « raspoutitsa » de la rase campagne institutionnelle et politique européenne ?

Le moment politique actuel est favorable à la défense. Il permet de replacer la question militaire au centre du débat européen, retour à un principe de réalisme souhaitable après une période marquée par un paradigme de croissance européenne économique et normative. La guerre en Ukraine nous permet de souligner certaines thématiques favorables à une progression de l'Europe en la matière alors que d'autres font du surplace. Certainement la prise de conscience de la nécessité de maintenir en bon état de fonctionnement un outil adapté, même à l'éventualité d'une guerre que l'on ne voulait pas imaginer, est une opération nécessaire qui pourra nous éviter des déconvenues ultérieures. La démographie de la défense ainsi que son équipement sont donc au premier plan et appellent à une vision réformatrice de la part des États membres pour faire face à des conflits de haute intensité.

Les événements en Ukraine semblent également pointer une série d'aspects technologiques. Le maintien d'une bulle numérique informationnelle de qualité apparaît comme une condition fondamentale pour gérer un conflit moderne, même en ayant recours à une armée avec un format léger et flexible. Dans ce contexte, on entrevoit déjà le rôle joué par la constellation de télécommunication satellitaire Starlink au bénéfice des Ukrainiens, ce qui doit renforcer la conviction de l'Union européenne qu'il est nécessaire de mener à bien ce qui a été baptisé la « constellation Breton », c'est-à-dire une constellation européenne de télécommunication globale. Et il est assez significatif qu'une forme de réponse technologique européenne puisse être programmée dans un contexte civil ou dual. Le développement technologique se marie bien avec le concept de souveraineté technologique qui fait florès depuis plusieurs années. Et il éclot dans un contexte civil, c'est-à-dire un cadre qui permette de faire jouer à plein l'accélération produite par des budgets communautaires sur des marchés européens intégrés. Cet aspect est à souligner car il dessine une problématique ultérieure pour la défense européenne.

Si l'on met de côté l'aspect opérationnel de forces européennes qui restent directement contrôlé par les États membres, il est d'autre part légitime de penser que les différentes déclarations d'augmentation des budgets militaires pourront permettre un véritable saut en avant de l'industrie en Europe. Mais attention, encore ne faudrait-il pas que ces différents ruisseaux se contentent d'arroser leur bassin national, sans s'unir au sein de marchés européens. Nous devons avoir à l'esprit aussi bien le modèle du « *next generation EU* » que celui des effets de levier que peut réaliser le développement technologique lorsque l'on augmente la masse critique et que les marchés permettent l'entrée de nouveaux entrants, avec d'éventuelles ruptures positives. Il s'agit d'une opportunité que l'Europe ne doit pas gâcher en évitant que les conservatismes nationaux prennent le dessus.

La perspective d'un marché technologique civil et militaire intégré et unifié au niveau de l'Union avec la consolidation d'une forte demande publique permettrait des conditions de développement extrêmement favorables, en ayant à l'esprit un mécanisme déjà en œuvre aux États-Unis, où les dépenses de défense jouent un rôle moteur pour le développement de la technologie. De plus des mécanismes institutionnels, comme l'Agence Européenne de la Défense (AED), existent déjà qui sont capables de porter des programmes communs de développement technologique militaire, et qui peuvent certainement tirer grand bénéfice d'une augmentation des budgets. Et il ne faut surtout pas mettre des barrières à des formes de flexibilité : dans le cadre du plan de relance, l'Italie

est en train de programmer la réalisation d'une constellation de satellites d'observation de la terre optique et radar dont la maîtrise d'œuvre est confiée à l'Agence spatiale européenne<sup>18</sup>. Les retombées stratégiques de ce type d'investissement ne sont pas minces et doivent pousser au pragmatisme européen dans la recherche de l'accélération des cycles de production de technologie.

La guerre en Ukraine constitue un moment-clef pour l'autonomie stratégique. Cet énoncé politique, qui rencontre un véritable succès depuis l'année dernière, offre à la fois la possibilité de bénéficier de l'élan de programmes déjà lancés par la commission en rajoutant de la dépense militaire à bénéfice commun. De ce point de vue la Boussole stratégique semble bien timorée car si elle évoque, par différentes mesures, un renforcement des coopérations avec un mécanisme d'incitations aux coopérations multilatérales pour la défense, elle ne présente véritablement pas de progrès comparable au « *next generation EU* » dans le cadre de la relance post-Covid. Il serait donc souhaitable de rapidement l'amplifier par un plan européen concernant le versant militaire de la « souveraineté technologique » pour éviter que ne se remettent en place les réflexes autarciques en matière de dépense de défense et la multiplication de chapelles qui annihilent les effets de masse critique et de rupture technologique.

À l'heure où les États-Unis font un retour en force, la structuration majeure d'un marché européen permettrait également de progresser en matière de réciprocité entre les marchés américains et européens. Alors que l'Union européenne réussit avec un certain succès à imposer ses normes en ce qui concerne le marché numérique face à l'industrie américaine, la dynamique du *Digital Service Act* et du *Digital Market Act* montre bien que dans un cadre communautaire, il est possible de rééquilibrer certains des termes de l'échange industriel avec les États-Unis, ce également au nom d'une vision souveraine de la technologie, c'est-à-dire en exerçant la nécessaire tutelle politique et juridique pour des technologies basées sur la donnée individuelle. Alors que le numérique continue de croître au sein des différentes productions, il faut garder cet exemple à l'esprit pour penser le futur de la relation industrielle entre États-Unis et Europe et faire en sorte qu'une autorité européenne basée sur un marché unifié puisse faire appliquer dans le domaine industriel de la défense une série de concepts de souveraineté dans l'échange avec les États-Unis.

Enfin il convient de poser les termes d'une vision future de la défense européenne. Si l'énième projet d'une force de réaction rapide européenne qui regroupe les contributions de différents États membres peut apparaître fragile, alors pourquoi ne pas penser à la création de forces de défense véritablement européennes, c'est-à-dire fédérales, pour disposer d'un outil commun qui permette d'incarner l'Europe dans le contexte d'une défense collective rénovée, ce en utilisant le modèle des agences européennes comme Frontex. Bien sûr, cela signifierait la fin du monopole de la violence légitime pour des États membres, qui verraient ainsi s'affirmer en parallèle une « souveraineté militaire européenne ». Certes, cela ne résoudrait pas tous les problèmes mais aurait l'avantage de fixer un horizon véritablement ambitieux qui permette d'éviter de verser à nouveau dans les ornières des réarmements nationaux mais aussi de peser sur l'OTAN, avec à la clef une logique d'équipement européenne, ce qui serait en soi une forme de réponse politique à la hauteur du défi engendré par le retour de la guerre en Europe.

---

<sup>18</sup> « Osservazione della Terra, Italia apripista con un piano da 1 miliardo », *Giornale di Sicilia*, 3 janvier 2022.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.*

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RESERVES