



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ

DÉFENSE EUROPÉENNE : COMPTER LES DOLLARS OU DÉFENDRE LES VALEURS ?

Frédéric Mauro / Chercheur associé, IRIS

Février 2025



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Frédéric Mauro / Chercheur associé, l'IRIS

Frédéric Mauro est chercheur associé à l'IRIS, avocat au barreau de Bruxelles, spécialiste des questions de défense européenne. Il est l'auteur de plusieurs rapports pour la Commission européenne et le Parlement européen, dont le futur de la recherche de défense européenne, la coopération structurée permanente, le Livre blanc de défense européen et la planification de défense. Ancien administrateur du Sénat de la République française qu'il a quitté en 2014, il a servi notamment à la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées où il a participé à de nombreux travaux parlementaires.



PROGRAMME
**EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique. Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

Mon centre cède, ma droite recule, situation excellente, j'attaque.

Général Foch

Aujourd'hui, non seulement la Russie multiplie les agressions hybrides contre les États européens, mais de surcroît l'allié américain juge intolérables l'excédent commercial de l'Union et sa réglementation numérique. En outre, il s'est juré de lui faire payer sa protection militaire bien au-delà de ce qu'il ne le fait déjà. Comme si cela ne suffisait pas, Donald Trump négocie maintenant l'arrêt des combats en Ukraine par-dessus la tête des Ukrainiens et des Européens. Il semblerait bien qu'il y ait une conjonction des luttes contre l'existence même de l'Union européenne attaquée à la fois sur sa droite, par la Russie, et en son centre, par les États-Unis.

Que faire ? Attaquer à notre tour, comme le préconisait dans une toute autre situation le Général Foch ? Mais qui et comment ? Ou bien continuer à subir comme nous l'avons toujours fait, avec « sang-froid » et « pragmatisme », c'est-à-dire se coucher ?

En cette fiévreuse veillée d'armes, trois questions agitent les discussions dans la capitale européenne : faut-il vraiment dépenser beaucoup plus pour nos défenses nationales ? Convient-il d'acheter encore davantage d'équipements militaires aux États-Unis ? Enfin, devons-nous nous préparer à abandonner l'Ukraine ?

FAUT-IL VRAIMENT DÉPENSER PLUS POUR LA DÉFENSE ?

Au sommet de Newport en 2014 les États membres de l'OTAN s'étaient engagés à atteindre, individuellement, un effort de défense de 2% du PIB en 2024, incluant un effort de 20 % en matière d'investissement militaire, agrégat qui englobe non seulement les équipements militaires proprement dits, mais aussi la recherche de défense. Il faut bien avouer qu'à ce moment-là, c'est à dire lors de l'invasion de la Crimée et du Donbass par la Russie, seulement trois États membres respectaient l'objectif de 2 % (la Grèce 2,4 % ; l'Estonie 2 % et le Royaume-Uni 2,1 %).

Contrairement aux idées reçues, cet objectif a été globalement atteint puisque dix ans plus tard, sur les 29 pays qui composent ce qu'il est convenu d'appeler « NATO Europe » 22 atteignaient ou dépassaient cet objectif (voir tableaux à la fin de ce document).

Plus intéressant, si l'on raisonne non plus pays par pays, mais par blocs géopolitiques, l'ensemble « NATO Europe » dépassait largement les objectifs puisque ses membres dépensaient 2,25 % de leur PIB dans la défense, ce qui représente la somme de 476 milliards de dollars, soit 441,6 milliards d'euros.

Tous, à l'exception de la Belgique, ont dépensé au moins 20 % de leurs dépenses de défense en investissements militaires, et la plupart beaucoup plus. L'effort d'investissement de NATO Europe représentait ainsi 146,7 milliards de dollars soit 136 milliards d'euros, ce qui représente la moitié de l'effort d'investissement des États-Unis : 289 milliards de dollars soit 273,4 milliards d'euros.

Si l'on raisonne sur le bloc composé des États qui sont à la fois membres de l'Agence européenne de défense (AED) et de l'Alliance atlantique c'est-à-dire la quasi-totalité des membres de l'Union européenne, à l'exception des États membres qui ne font pas partie de l'OTAN¹, l'effort de défense du bloc s'élevait à 359,5 milliards de dollars, soit 333,5 milliards d'euros, représentant 2,02 % du PIB de la zone. Ils ne dépensaient que 184,5 milliards en 2014. Les États de ce bloc dépensaient également 105,7 milliards de dollars soit 98 milliards d'euros, représentant presque 30 % du PIB de la zone, contre seulement 31,2 milliards d'euros en 2014 (en euros courants).

On serait donc tenté de dire que l'objectif a été tenu, car c'est globalement et non individuellement qu'il devrait être apprécié. De fait, si les pays baltes augmentaient tous leur effort de défense de 10 % cela ne représenterait que 10,7 milliards d'euros supplémentaires soit 3,2 % du total du bloc de 333,5 milliards. Évidemment il en irait autrement si l'Allemagne augmentait son effort à 10 %, car cela porterait ses dépenses à 289 milliards d'euros, soit plus à elle toute seule que ce que dépense le bloc entier (333,5 milliards moins 90,5 milliards dépensés actuellement par l'Allemagne). C'est donc bien le bloc géographique dans son ensemble qui fait sens militairement.

Les engagements pris en 2014 ont été collectivement tenus par les Européens

Pourtant, aujourd'hui, dans la foulée des déclarations de Donald Trump, nombreux sont ceux qui par crainte, conformisme ou compromission défendent l'idée qu'il serait nécessaire d'atteindre au moins 4 %, voire 5 % d'effort de défense pour NATO Europe.

Cet effort semble irréaliste pour la plupart des pays. Si NATO Europe portait son effort à 3 % du PIB cela représenterait 639 milliards d'euros de dépense soit 207 milliards supplémentaires. Avec 5 % d'effort, les dépenses atteindraient 1 065 milliards, soit plus que ce que dépensent les États-Unis actuellement (897 milliards d'euros).

Il est difficile d'imaginer que des pays importants de la zone euro, tels que l'Italie, l'Espagne ou encore la Belgique qui sont déjà loin de remplir l'objectif de 2 % puissent réaliser un effort

¹ Font partie de l'Union européenne, mais pas de l'OTAN : l'Autriche, Chypre, l'Irlande et Malte.

de 5 %. Quant à la France, compte tenu de la situation de ses finances publiques, elle sera bien en peine de respecter un effort de 2 % dans les années qui viennent.

D'autant qu'un tel effort serait inutile, toutes choses égales d'ailleurs, car sans intégration de leurs appareils de défense, les pays européens demeureront, telles les tribus gauloises, à la merci de n'importe quel Jules César doté de l'arme nucléaire.

Cela n'a pas de sens de comparer les dépenses de défense des Européens à celles des États-Unis

Premièrement parce que, jusqu'à présent, personne en Europe n'a envisagé de faire la guerre contre les États-Unis.

Deuxièmement parce que toutes les dépenses des États-Unis ne servent pas à protéger l'Union européenne, loin s'en faut, et que l'Union européenne n'a pas dans son agenda stratégique l'ambition d'exercer une domination militaire mondiale ni de pouvoir combattre deux conflits majeurs en même temps, en Europe et en Asie.

Pourtant le contresens est souvent fait de considérer qu'il y aurait un « pot commun » des dépenses de l'OTAN et que dans ce pot commun les États-Unis participeraient à hauteur de 65 % et les Européens et le Canada à hauteur de 35 %.

Or c'est une vision totalement erronée de la situation, car s'il y a bien un budget commun de l'OTAN, celui-ci sert au fonctionnement de l'organisation et de ses commandements militaires, et à doter ceux-ci de quelques maigres capacités communes. Pour 2025, ce budget n'était que de 4,6 milliards d'euros et la quote-part allouée aux États-Unis de 15,8 % soit ... 730,5 millions d'euros.

Le fait est que les États-Unis sont une superpuissance mondiale qui sert ses propres intérêts en dépensant pour des forces et des capacités qui répondent à de nombreux autres objectifs stratégiques et qui sont conçues également pour d'autres missions et d'autres régions du monde.

Cette question a fait l'objet de nombreuses études lors du premier mandat de Donald Trump². En particulier une étude de l'IISS de 2018³ estimait que les États-Unis ne consacraient en réalité que 5 % de leurs dépenses de défense, incluant donc leur participation au budget

² Anthony H. Cordesman, « NATO and the Claim the U.S. Bears 70% of the Burden: A False and Dysfunctional Approach to Burdensharing », *Center for Strategic and International Studies*, 25 juillet 2018, <https://www.csis.org/analysis/nato-and-claim-us-bears-70-burden-false-and-dysfunctional-approach-burdensharing> ; Anthony H. Cordesman, « NATO's Pointless Burden Sharing Debates: The Need to Replace a Mathematically Ridiculous 2% of GDP Goal with Real Force Planning », *Center for Strategic and International Studies*, 21 février 2019, <https://www.csis.org/analysis/natos-pointless-burden-sharing-debates-need-replace-mathematically-ridiculous-2-gdp-goal>

³ Lucie Béraud-Sudreau, Nick Childs, « The US and its NATO allies: costs and value », IISS, 9 juillet 2018, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value>

commun, pour la défense de l'OTAN, essentiellement au travers des soldats, des capacités et des bases qu'ils y entretiennent.

Même si on considérait que cette participation a considérablement augmenté depuis 2018 et qu'on l'estimerait arbitrairement à 10 % de leurs dépenses totales, cela représenterait 10 % de 897 milliards d'euros, soit près de 90 milliards d'euros, ce qui éclairerait d'une toute autre lumière le célèbre « partage du fardeau ».

On peut volontiers admettre que la puissance militaire des États-Unis contribue grandement à la dissuasion militaire de l'Europe politique, il n'en reste pas moins que l'effort financier des Européens doit se mesurer au regard des capacités militaires dont ils disposent en relation avec les menaces auxquelles ils doivent faire face, c'est-à-dire aujourd'hui, la Russie de Vladimir Poutine.

Il faut mettre en regard les capacités militaires des États européens avec la menace russe

Si l'on raisonne uniquement sur les chiffres, face aux 476 milliards d'euros de NATO Europe, ou aux 333 milliards d'euros des États membres de l'AED et de l'OTAN, la Russie aurait dépensé 74 milliards de dollars (69 milliards d'euros) en 2023 selon l'IISS⁴. Toutefois, dans une toute dernière livraison de ses estimations⁵, l'IISS estime que les dépenses de défense de la Russie en 2024 s'étaient élevés à 145,9 milliards de dollars (135 milliards d'euros) ce qui équivaldrait en parité de pouvoir d'achat à 462 milliards de dollars soit 428 milliards d'euros ! Cette augmentation phénoménale de 100 % d'une année sur l'autre, et qui porterait l'effort russe à 6,7 % de son PIB interroge, compte tenu à la fois de l'opacité des comptes publics russes et de la connaissance que l'on peut avoir de l'inflation réelle en Russie.

Mais ce dernier chiffre ne doit pas masquer l'essentiel : si les Européens ont si peur d'un État qui jusqu'à l'année dernière dépensait deux fois moins qu'eux pour sa défense, c'est bien que le problème ne réside pas dans le volume de la dépense, mais bien dans sa structure. En d'autres termes, il ne s'agit pas de compter les dollars, mais de mesurer les capacités militaires, et les moyens de les mettre en œuvre (entraînement, doctrine, personnel, infrastructures, munitions, soutien, etc.)

La structure des forces armées des États membres de l'Union européenne est simple à résumer : elle est fragmentée entre 27 Pentagones plus ou moins étoffés, eux-mêmes dépendant de 27 chefs d'État et de gouvernement ayant des stratégies, des intérêts et des

⁴ IISS, « The Military Balance 2024 » (février 2024) : 543

⁵ Fenella McGerty, Karl Dewey, « Global defence spending soars to new high », IISS, 12 février 2025, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2025/02/global-defence-spending-soars-to-new-high/>

échéances politiques dissemblables. Cette pluralité de stratégies conduit les États européens à enregistrer des lacunes capacitaires pour tous les catalyseurs stratégiques les plus importants, car ils sont fournis par les États-Unis, et à dupliquer entre eux (et non pas avec les États-Unis) le peu de forces qu'ils estiment nécessaires à leur statut, comme par exemple les avions de combat.

Militairement parlant, la guerre en Ukraine a révélé au grand jour le manque d'épaisseur des forces européennes, c'est-à-dire leur incapacité à maintenir un effort de guerre dans la durée. Il ne s'agit pas ici de dresser l'ordre de bataille des forces européennes. Retenons simplement que ces forces sont dans l'ensemble bien équipées, mais manquent cruellement de munitions et d'équipements consommables. En outre, elles sont incapables de se projeter en masse et dans la durée hors de leur territoire.

La même fragmentation se retrouve dans l'industrie de défense européenne. Seuls une poignée de pays sont considérés comme dotés d'une industrie vraiment polyvalente capable de produire des capacités dans les trois domaines de conflictualité que sont la mer, la terre et le domaine aérien. Aucun pays européen ne dispose, seul, de capacités d'accès à l'espace et seuls quelques-uns sont capables de produire des satellites militaires.

Face à cela, la guerre en Ukraine a permis de tirer des enseignements très importants afin de caractériser la menace russe.

La menace russe n'est pas celle que l'on croit

En trois ans de guerre les forces armées russes ont montré des faiblesses surprenantes.

Si on regarde le résultat, force est de constater qu'elles n'ont même pas conquis 20 % du territoire ukrainien (soit seulement 12 % de plus que depuis l'occupation de la Crimée en 2014) alors que le but de guerre initial était de provoquer une débandade des forces ukrainiennes, de s'emparer de la capitale et de provoquer un changement de régime en mettant à la place du président Volodymyr Zelinsky un vassal aux ordres du Kremlin.

La résistance de l'armée de terre ukrainienne a été une surprise stratégique pour tous, y compris pour le renseignement américain. Désormais la marine russe est cantonnée au fond de la mer noire alors que l'Ukraine ne dispose pas de marine et l'aviation russe n'a jamais été capable d'acquérir la domination du ciel ukrainien. Globalement l'armée de terre russe s'est révélée d'une médiocrité qui n'a d'égale que sa brutalité. Ses forces, mal dirigées et mal équipées, ont payé d'un prix effroyable leurs conquêtes territoriales. Elles ont dû avoir recours à des mercenaires, des repris de justice et des forces de pays amis, ainsi qu'à des équipements de l'Iran (drones) et de la Corée du Nord (missiles, obus) qu'elle n'étaient plus capables de produire.

Dans ces conditions, il est difficile d’imaginer la Russie envahir, dès maintenant, les pays de l’OTAN dans la profondeur stratégique de ceux-ci – en tous les cas pas la Pologne. En revanche, il n’est pas exclu que dans un futur proche, après avoir reconstitué ses forces et stabilisé la situation en Ukraine, la Russie teste la crédibilité de l’OTAN en attaquant, par exemple, la ville de Narva.

Néanmoins, la Russie dispose d’atouts non négligeables qui font d’elle une menace certaine et actuelle.

En tout premier lieu, l’armée russe s’est montrée capable d’encaisser des pertes qu’aucune armée européenne, ou plus exactement aucun dirigeant européen soumis au suffrage universel, ne pourrait tolérer. Son réservoir de mobilisation générale reste quasiment intact et ses forces aériennes n’ont été que peu exposées.

En second lieu, son industrie d’armement tourne à plein régime. Elle devrait vraisemblablement continuer de le faire après le cessez le feu, à condition toutefois que l’économie russe ne s’effondre pas, et donc être en mesure de reconstituer en mieux les pertes subies sur le front ukrainiens en l’espace de quelques années. Combien, il est difficile de le dire ? Certains services de renseignement parlent de moins de cinq ans⁶.

Enfin, il ne faut pas négliger l’importance des partenariats de la Russie avec la Chine, la Corée du Nord et l’Iran. En particulier, Chine et Russie procèdent depuis plusieurs années à des exercices militaires en commun dont la fréquence, la qualité et la complexité n’ont fait que croître.

Pour autant ce qui inquiète le plus dans la caractérisation de la menace russe ce n’est pas le volet conventionnel, mais la définition par Vladimir Poutine d’une nouvelle grammaire nucléaire : la sanctuarisation agressive.

Jusqu’en 2022, la dissuasion nucléaire servait, comme son nom l’indique, à dissuader les ennemis d’un pays disposant de forces nucléaires à l’attaquer sous peine de représailles massives qui rendrait nul tout gain territorial envisagé par la destruction totale ou partielle de son territoire.

La nouvelle utilisation faite par Poutine de son arsenal nucléaire lui a permis non pas de se défendre, mais bien d’attaquer un pays non doté d’armes nucléaires et non seulement cela, mais aussi de dissuader ses alliés réels ou potentiels de lui venir en aide directement. En

⁶ Services de renseignement danois, « Intelligence Outlook 2024 – an intelligence based assessment of the external conditions for Danish national security and interests », 12 février 2025, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2024/intelligenceoutlook.pdf>

somme, nous sommes passés d'un : « si tu m'attaques je te détruis » à un « je t'attaque, mais tu ne peux pas riposter sur mon sol, sinon je te détruis ». Cette dissuasion offensive a bien fonctionné puisqu'elle a dissuadé les dirigeants américains d'intervenir militairement en Ukraine, contrairement à ce qu'ils avaient fait au Koweït lors de l'invasion de l'Irak, et a grandement ralenti la fourniture d'armes à haute valeur stratégique qui n'ont été livrés qu'au compte-goutte, voire pas du tout pour les avions de combat, dont les rares exemplaires ont été fournis par les Européens.

Or, pourquoi ce qui a fonctionné en Ukraine ne fonctionnerait-il pas de la même façon si la Russie décidait d'envahir les pays baltes ? Qui peut croire vraiment que le président actuel des États-Unis risquerait une guerre nucléaire avec la Russie pour sauver Narva, Tallin ou même Varsovie ? Ce qui serait important dans ce cas pour la Russie serait moins la prise de gage territoriale que la destruction de la crédibilité de l'OTAN et avec elle de celle de l'Union européenne. Ce qu'a à perdre Poutine dans ce cas de figure (de nouvelles sanctions ?) est très inférieur à ce qu'il peut y gagner.

Enfin, n'oublions pas que la Russie a déclaré une guerre hybride aux États membres européens depuis l'attaque cyber contre l'Estonie en 2003. Alors on peut toujours arguer que « nous ne sommes pas en guerre contre la Russie », car, pour l'instant, aucune armée européenne ne se bat contre l'armée russe et le sang n'a pas coulé entre nous. Mais ce n'est pas la paix non plus. C'est un « clair-obscur » dont on sait, depuis Gramsci, qu'il est propice à l'apparition des monstres.

Depuis 2003 la Russie a multiplié les attaques sournoises contre les intérêts européens. La liste de ces attaques serait trop longue à établir ici. Rappelons simplement les ingérences dans les élections européennes, notamment à l'élection présidentielle française en 2017, et tout récemment dans les élections roumaines, les récentes attaques contre les câbles sous-marins en mer baltique, les menées subversives contre la France en Afrique qui se sont traduites par le départ de ses troupes de la bande sahélo-sahélienne, ou encore les multiples cyberattaques contre certaines infrastructures vitales européennes tels que des hôpitaux ou des réseaux de transport.

Mais les attaques hybrides qu'il convient de redouter le plus sont celles visant à faire élire des dirigeants européens, opposés à l'Union européenne. L'aide en toute sorte apportée aux partis politiques ouvertement opposés à l'Union européenne et favorables à la Russie a été couronnée d'un certain succès puisque à l'indéboulonnable Victor Orbán se sont ajoutés le Slovaque Robert Fico, voire peut être le prochain Premier ministre roumain ou le prochain chancelier autrichien. À quoi sert d'envahir un pays si on peut le diriger par le truchement d'une marionnette ?

Plus que l'invasion physique sous parapluie nucléaire des marges de l'Union, la mise en place de régimes européens capables de bloquer le fonctionnement de l'Union, de la détruire de l'intérieur par toutes sortes de vetos, nous semble la menace la plus importante et la plus immédiate qui pèse sur nous, d'autant plus que cette menace venue de l'Est se conjugue désormais avec la menace venue de l'Ouest.

Pour conjurer cette menace, l'achat d'armements conventionnels n'y changera rien. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut rien faire.

S'IL FAUT ACHETER DAVANTAGE D'ÉQUIPEMENTS MILITAIRES QUE FAUT-IL ACHETER, DE QUELLE MANIÈRE ET À QUI ?

Compte tenu des éléments rappelés plus haut, il semble probable que les forces armées européennes, sans le soutien des forces américaines, auraient dans l'état actuel de l'ordre de bataille, beaucoup de difficultés à contrer une offensive russe, même d'ampleur limitée dans les États baltes.

Dans ces conditions, il faut agir de façon ordonnée et ne pas céder à la tyrannie du court terme. C'est ce que les États membres européens se sont efforcés de faire, depuis le sommet de Versailles, en mars 2022, en adoptant des instruments d'acquisition en commun des munitions (*ASAP - Act in Support of Ammunition Production*) ou d'équipements militaires (*EDIRPA - European defence industry reinforcement through common procurement act*).

Toutefois ces programmes n'ont pas été d'une ampleur suffisante (respectivement 500 et 300 millions d'euros de crédits d'engagement). Surtout, l'adoption du programme successeur (*EDIP - European Defence Industry Programme*) qui devrait apporter un financement de 1,5 milliard d'euros entre 2025 et 2027 fait l'objet d'une incroyable guerre en coulisses quant à l'inclusion ou non des équipements américains parmi les armements financés par l'Union.

Cette bataille est d'autant plus ridicule si l'on considère les montants en jeu qui ne dépassent pas, pour l'instant, un milliard d'euros par an, soit moins de 1 % de ce que les États membres dépensent chaque année... Alors pourquoi un tel acharnement de certains États membres aiguillonnés par les lobbyistes américains afin de permettre à de l'argent européen de financer des industries américaines qui n'en ont pas besoin ?

On ne peut invoquer la nécessité de s'armer rapidement, car l'industrie américaine d'armement n'est pas un vaste Walmart où l'on pourrait acheter à volonté des missiles sophistiqués ou des avions de combat de dernière génération. Elle a aussi, compte l'industrie européenne, ses propres goulets d'étranglement et donnera toujours la priorité à ses forces armées.

Il ne s'agit pas non plus d'empêcher les États membres d'acheter des équipements militaires américains, ce qu'ils font sans aucune restriction⁷. Il s'agit simplement de faire en sorte que l'argent du contribuable européen aille au bénéfice des industries de défense européenne, non seulement dans un but industriel et de retour industriel, mais également pour rendre effective notre autonomie stratégique.

En fait la bataille de lobbying qui se déroule actuellement tient au fait que le budget aujourd'hui réduit de l'EDIP pourrait croître de façon exponentielle. Lors de son audition devant le Parlement européen en novembre 2023, le commissaire européen à la défense, le Lituanien Andrius Kubilius, évoquait un investissement nécessaire de 500 milliards d'euros sur sept ans (soit 71,4 milliards d'euros par an) à lancer dans le cadre de la prochaine programmation pluriannuelle de l'Union (2028-2034).

Si le fonds était excessivement ouvert à des pays non européens, tout le mécanisme en serait vicié, et jamais les Européens n'obtiendraient la garantie d'utiliser les armes qu'ils produisent comme bon leur semble, où et quand ils le souhaitent. D'où la bataille menée par la France pour s'assurer que l'autorité de conception » (*design authority*) reste européenne, ce qui signifie que l'armement doit pouvoir être entretenu, modifié, utilisé et exporté par les armées européennes clientes sans autorisation, ni restriction des États-Unis ou d'autres pays tiers.

Or s'il est bien une chose que la guerre en Ukraine a démontré, et ce de façon irréfragable, c'est la nécessité, au moment le plus critique de la guerre, de pouvoir disposer de ses armes sans restriction aucune d'un pays tiers. En d'autres termes il est vital, au sens propre du terme, de pouvoir jouir d'une « liberté d'action ». Que feraient par exemple les États européens qui ont acheté des missiles de défense antiaérienne Patriot, si au moment de l'invasion de l'Estonie par la Russie le Président des États-Unis leur interdisait de s'en servir de crainte d'une menace nucléaire du Président russe ?

L'autonomie stratégique n'est pas qu'un vague concept promu par les dirigeants français. C'est une nécessité absolue en temps de guerre. Et ce ne sont pas nos alliés américains qui accepteraient que leurs armées soient en position de dépendre de qui que ce soit en temps de guerre. Alors réciproquement, serait-il sage que les forces armées européennes dépendent des États-Unis si le pire devait arriver ?

⁷ Jean-Pierre Maulny, « The Impact of the War in Ukraine on the European Defense Market », *IRIS*, 4 septembre 2023, <https://www.iris-france.org/177754-the-impact-of-the-war-in-ukraine-on-the-european-defense-market/>

QUELLE POSITION ADOPTER VIS-À-VIS DE L'UKRAINE ?

Les opinions publiques européennes seraient, semble-t-il, fatiguées des rebondissements de la guerre en Ukraine et voudraient bien, pour leur confort moral, que cette guerre cesse. Mais si vouloir que cesse « la mort de centaines de milliers de jeunes gens » est un scrupule moral louable, nous savons bien en Europe que les mauvaises paix font de nouvelles guerres.

Accepter, sans autre forme de contestation que verbale, la capitulation de l'Ukraine, car c'est bien de cela qu'il s'agit, serait trahir tous les engagements pris par les leaders européens consistant à assurer l'Ukraine de notre soutien « aussi longtemps que nécessaire et autant que nécessaire ». Ce serait trahir l'Ukraine et tous les Ukrainiens qui ont été attaqués, torturés et qui se battent et meurent tous les jours. C'est bien cela qui serait immoral.

Mais ce serait également renoncer à toute volonté pour l'Union européenne de jouer un rôle « géopolitique ». N'oublions pas que, contrairement à ce qui se dit souvent, l'Union européenne et ses États membres ont apporté plus d'aide financière que les États-Unis (120 milliards d'euros contre 50 milliards) et même d'aide militaire (71 milliards d'engagements contre 65,5 milliards d'euros)⁸. Peut-on accepter dans ces conditions que les discussions de paix s'engagent sans les Européens, voire sans les Ukrainiens, comme si les seules parties au conflit étaient les États-Unis et la Russie.

Enfin accepter la capitulation de l'Ukraine serait consacrer la fin du droit international, en reconnaissant la loi du plus fort et en jetant par-dessus bord tous les traités, les principes et les valeurs inspirés par les États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale et qui ont guidé les relations internationales depuis lors, même si cela a été imparfait et souvent hypocrite.

Prétendre comme le propose Donald Trump, négocier, sans les Ukrainiens et sans les Européens, avec Vladimir Poutine qui a violé tous les accords signés par son pays depuis qu'il est président et qui a menti sans discontinuité, a tout d'une mauvaise farce.

Aujourd'hui, ce sont bien les dirigeants des États membres européens – et non « l'Europe » et encore moins « l'Union européenne » qui sont au pied du mur. Si ces dirigeants sont incapables d'agir et doivent se contenter d'être les spectateurs de leur propre histoire, c'est bien parce que leurs prédécesseurs ont refusé avec force et constance depuis des décennies toute réelle perspective d'une « défense commune », toute intégration sincère de leurs forces armées et toute tentative de défragmentation de leur base industrielle de défense.

⁸ Christoph Trebesch, Giuseppe Irto, Taro Nishikawa, « Ukraine support tracker », *IFW Kiel Institute*, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (consulté le 14 février 2025)

Soyons lucides : « l'Europe de la défense » est un concept infécond. Ses promoteurs ont failli et n'ont pas produit une « capacité opérationnelle » significative qui aurait été le commencement d'une défense commune. Forts de cet échec, les appareils diplomatiques, militaires et industriels aussi bien en France qu'en Allemagne promeuvent, au contraire, une plus grande nationalisation aussi bien de leurs forces et de leur base industrielle. Mais n'est-ce pas une totale folie de penser que, face aux caprices du président américain et aux menées de l'État voyou russe, les États membres européens peuvent s'en sortir seuls sans s'unir ?

Puisque les États-Unis refusent toute intervention de leurs forces en Ukraine, et invitent les Européens à payer l'addition en apportant, seuls, les garanties de sécurité dont l'Ukraine a besoin, il est nécessaire que les États européens relèvent le défi et se portent garants sur le terrain du cessez-le-feu si et lorsqu'il sera conclu.

Comme le suggère Sven Biscop,⁹ il ne s'agit pas de monter une opération de maintien de la paix, mais d'apporter des garanties de sécurité. Le volume des forces terrestres européennes nécessaires ne serait pas de 200 000 personnels, comme cela est souvent évoqué et réclamé par le Président ukrainien. Les forces européennes ne se substitueraient pas aux forces ukrainiennes, mais s'y ajouteraient. Elles ne seraient pas en première ligne du front en interposition, mais en soutien en seconde ligne. Surtout, elles devraient être secondées par des forces aériennes, assurant une *no-fly zone* sur l'Ukraine, auxquels de nombreux pays européens pourraient participer, notamment ceux disposant de F-35 réputés furtifs. Dans ces conditions un contingent de 30 à 40 000 hommes organisés autour de la protection de deux ou trois bases aériennes et de la défense anti-aérienne pourrait suffire.

CONCLUSION

Il faut bien le reconnaître : les États membres européens ont failli à mettre en place une « Europe de la défense » dans un cadre intergouvernemental. Les promesses du traité de Maastricht en 1992, celles du sommet de Saint-Malo en 1998, de celui d'Helsinki en 1999 et encore celles du traité de Lisbonne en 2007, toutes ces promesses d'une réalisation progressive d'une « défense commune » permettant à l'Union de « jouer tout son rôle sur la scène internationale » sont restées lettre morte. L'Union européenne est comme la cigale de la fable. Après avoir beaucoup chanté l'air de la souveraineté elle se retrouve fort dépourvue.

Aujourd'hui les dirigeants américains ont sifflé la fin de la longue parenthèse qui, depuis la fin de la guerre froide, aurait peut-être dû les conduire à se retirer du continent européen. En

⁹ Sven Biscop, « Ukraine Now Needs a European Security Guarantee – Not a Peace Operation », *Egmont*, 13 février 2025, <https://www.egmontinstitute.be/ukraine-now-needs-a-european-security-guarantee-not-a-peace-operation/>

première analyse, un peu simpliste, cela semble on ne peut plus légitime du point de vue du contribuable américain qui n'a aucune raison de payer pour la défense européenne. Mais si tous les dirigeants américains ne l'ont pas fait jusqu'à présent, c'est certainement parce qu'ils y ont trouvé leur compte. L'industrie de défense américaine a profité comme jamais de cette situation, ne fût-ce qu'en empêchant l'avènement d'une industrie de défense européenne puissante et intégrée, qui aurait pu la concurrencer. C'est aux industriels américains que Donald Trump devrait demander de « rendre l'argent », pas aux États membres européens. Et puis vouloir assurer la « domination militaire mondiale » a un prix. Ne soyons donc pas dupes des reproches qui nous sont faits.

Face à cela, les avocats de défenses européennes purement nationales, qu'elles soient allemande, française, britannique ou italienne sont en réalité les idiots utiles de la vassalisation. Aucun État membre européen n'est en mesure de jouer un rôle majeur internationale et ce n'est pas en se réfugiant derrière des totems symboliques tels que l'appartenance, ô combien inutile, au Conseil de sécurité des Nations dans une situation où le droit cède à la force, que l'on accèdera à la souveraineté européenne et encore moins à la souveraineté tout court.

La défense européenne ne verra jamais le jour dans un cadre intergouvernemental. Cela fait plus trente que l'on s'y essaye sans succès. Est-ce « réaliste » de vouloir continuer quelque chose qui ne marche pas ? Pour advenir, une authentique défense de l'Europe, par l'Europe pour l'Europe nécessite un saut quantique politique en direction d'une aptitude à décider ensemble. Or cela ne peut être la promesse d'un vague et illusoire « pilier européen de l'OTAN » que les États-Unis n'accepteront jamais, car il faudrait alors que les États européens disposent de leur propre « commandant suprême » à la tête de l'Alliance, de leur propre planification capacitaire de défense et de leur propre planification opérationnelle. Nous en sommes très loin et les mots « pilier européen de l'OTAN » ne sont que des mots séduisants, mais creux.

Si les États européens ne veulent pas l'admettre, alors ils ne méritent pas mieux que leur triste sort actuel. RIP *European defence*. Mais s'ils se donnent la peine de mettre en place non pas une force d'interposition, mais bien une force de garantie, sous commandement européen et sans le bouclier de l'OTAN, alors ils auront collectivement conquis leur autonomie stratégique et ce sera le plus beau cadeau que puisse leur faire Donald Trump. A cela il est maintenant grand temps d'ajouter la protection de tout le territoire européen par les forces nucléaires françaises et britanniques de façon explicite, sans tourner autour des mots, car sinon le même chantage russe qui a dissuadé l'administration Biden dissuadera les forces européennes. Le temps du Kairos est venu.

ANNEXE

Tableau : Dépenses et investissements militaires des pays de l'OTAN

| 2024 | Defence expenditure (including pension costs) | | | | | Investments (Equipment and related R&D costs) | | | | | | |
|---|--|------------------|-------------|---|--|--|----------------|--------------------------|--|--|--|--|
| | M USD | M EUR | In % of GDP | Amount of spending in €M if 2% standard observed ** | Effort necessary to meet 2% objective in M EUR | M USD | M EUR | In % of defence spending | Investment expected if the 20% standard is respected (M EUR) *** | Effort necessary to meet the 20% objective (M EUR) | Investment expected if the 20% standards are met (M EUR) *** | Effort necessary in investment to meet both commitments in M EUR**** |
| In current prices | | | | | | | | | | | | |
| Belgium | 8 519 | 7 900 | 1,30 | 12 162 | + 4 262 | 1 291 | 1 197 | 15,16 | 1 580 | + 383 | 2 432 | + 1 235 |
| Bulgaria | 2 325 | 2 156 | 2,18 | 2 156 | + 0 | 742 | 688 | 31,89 | 688 | + 0 | 688 | + 0 |
| Croatia | 1 624 | 1 506 | 1,81 | 1 667 | + 161 | 393 | 365 | 24,20 | 365 | + 0 | 333 | + 0 |
| Czechia * | 6 834 | 6 338 | 2,10 | 6 338 | + 0 | 2 587 | 2 399 | 37,86 | 2 399 | + 0 | 2 399 | + 0 |
| Denmark | 9 940 | 9 217 | 2,37 | 9 217 | + 0 | 2 962 | 2 747 | 29,80 | 2 747 | + 0 | 2 747 | + 0 |
| Estonia * | 1 437 | 1 333 | 3,43 | 1 333 | + 0 | 485 | 450 | 33,74 | 450 | + 0 | 450 | + 0 |
| Finland | 7 308 | 6 777 | 2,41 | 6 777 | + 0 | 3 343 | 3 100 | 45,75 | 3 100 | + 0 | 3 100 | + 0 |
| France | 64 271 | 59 600 | 2,06 | 59 600 | + 0 | 18 225 | 16 900 | 28,36 | 16 900 | + 0 | 16 900 | + 0 |
| Germany | 97 686 | 90 586 | 2,12 | 90 586 | + 0 | 28 082 | 26 041 | 28,75 | 26 041 | + 0 | 26 041 | + 0 |
| Greece | 7 684 | 7 126 | 3,08 | 7 126 | + 0 | 2 771 | 2 570 | 36,07 | 2 570 | + 0 | 2 570 | + 0 |
| Hungary | 4 889 | 4 533 | 2,11 | 4 533 | + 0 | 2 337 | 2 167 | 47,81 | 2 167 | + 0 | 2 167 | + 0 |
| Italy | 34 462 | 31 957 | 1,49 | 42 864 | + 10 907 | 7 610 | 7 057 | 22,08 | 7 057 | + 0 | 8 573 | + 1 516 |
| Latvia* | 1 421 | 1 318 | 3,15 | 1 318 | + 0 | 525 | 487 | 36,92 | 487 | + 0 | 487 | + 0 |
| Lithuania* | 2 300 | 2 133 | 2,85 | 2 133 | + 0 | 487 | 451 | 21,17 | 451 | + 0 | 451 | + 0 |
| Luxembourg | 785 | 728 | 1,29 | 1 126 | + 398 | 343 | 318 | 43,68 | 318 | + 0 | 225 | + 0 |
| The Netherlands | 21 460 | 19 900 | 2,05 | 19 900 | + 0 | 7 768 | 7 204 | 36,20 | 7 204 | + 0 | 7 204 | + 0 |
| Poland * | 34 975 | 32 433 | 4,12 | 32 433 | + 0 | 10 489 | 9 726 | 29,99 | 9 726 | + 0 | 9 726 | + 0 |
| Portugal | 4 627 | 4 291 | 1,55 | 5 545 | + 1 254 | 2 366 | 2 194 | 51,13 | 2 194 | + 0 | 1 109 | + 0 |
| Romania* | 8 644 | 8 016 | 2,25 | 8 016 | + 0 | 1 891 | 1 754 | 21,88 | 1 754 | + 0 | 1 754 | + 0 |
| Slovakia | 2 841 | 2 634 | 2,00 | 2 634 | + 0 | 876 | 813 | 30,85 | 813 | + 0 | 813 | + 0 |
| Slovenia | 949 | 880 | 1,29 | 1 363 | + 483 | 259 | 240 | 27,24 | 240 | + 0 | 273 | + 33 |
| Spain | 21 269 | 19 723 | 1,28 | 30 757 | + 11 033 | 5 801 | 5 380 | 27,27 | 5 380 | + 0 | 6 151 | + 772 |
| Sweden | 13 428 | 12 452 | 2,14 | 12 452 | + 0 | 4 069 | 3 773 | 30,30 | 3 773 | + 0 | 3 773 | + 0 |
| Members of both NATO and EDA **** | 359 678 | 333 536 | 2,02 | 362 035 | + 28 498 | 105 701 | 98 019 | 29,39 | 98 402 | + 383 | 100 366 | + 3 556 |
| Albania | 516 | 479 | 2,03 | 479 | + 0 | 246 | 229 | 47,74 | 229 | + 0 | 229 | + 0 |
| Montenegro | 162 | 150 | 2,02 | 150 | + 0 | 58 | 54 | 35,76 | 54 | + 0 | 54 | + 0 |
| North Macedonia | 353 | 327 | 2,22 | 327 | + 0 | 103 | 96 | 29,33 | 96 | + 0 | 96 | + 0 |
| Norway | 10 606 | 9 835 | 2,20 | 9 835 | + 0 | 3 180 | 2 949 | 29,99 | 2 949 | + 0 | 2 949 | + 0 |
| Türkiye | 22 776 | 21 121 | 2,09 | 21 121 | + 0 | 7 784 | 7 218 | 34,18 | 7 218 | + 0 | 7 218 | + 0 |
| United Kingdom | 82 107 | 76 140 | 2,33 | 76 140 | + 0 | 29 635 | 27 481 | 36,09 | 27 481 | + 0 | 27 481 | + 0 |
| Members of NATO Europe but not EDA | 116 520 | 108 051 | 2,25 | 108 051 | 0 | 41 007 | 38 027 | 35,19 | 38 027 | + 0 | 38 027 | + 0 |
| NATO Europe | 476 197 | 441 587 | 2,07 | 470 086 | 28 498 | 146 708 | 136 046 | 30,81 | 136 428 | + 0 | 138 393 | + 3 556 |
| Canada | 30 495 | 28 279 | 1,37 | 41 430 | + 13 151 | 5 671 | 5 259 | 18,60 | 5 656 | + 397 | 8 286 | + 3 027 |
| United States | 967 707 | 897 375 | 3,38 | 897 375 | + 0 | 289 169 | 268 152 | 29,88 | 268 152 | + 0 | 268 152 | + 0 |
| North America | 998 202 | 925 653 | 3,22 | 938 804 | + 13 151 | 294 840 | 273 411 | 29,54 | 273 808 | + 0 | 276 438 | + 3 027 |
| Total NATO | 1 474 399 | 1 367 241 | 2,73 | 1 408 890 | + 41 649 | 441 549 | 409 457 | 29,95 | 410 236 | + 779 | 414 831 | + 6 582 |
| Share of NATO Europe in % | 32,3 | 32,3 | | 33,4 | | 33,2 | 33,2 | | 33,3 | | 33,4 | |
| Share of North America in % | 67,7 | 67,7 | | 66,6 | | 66,8 | 66,8 | | 66,7 | | 66,6 | |
| Share of U.S. in % | 65,6 | 65,6 | | 63,7 | | 65,5 | 65,5 | | 65,4 | | 64,6 | |

Source : figures taken from data available on the NATO website consulted on 25/01/2025

* According to NATO, these countries have either legislation or political agreements by virtue of which they are required to spend at least 2% of GDP on defence each year

** When the reported spending is above the 2% standard, we have shown the reported spending

*** In this case, the rate of 20% was applied to the defence spending necessary to reach 2% of GDP and not to the reported amount that can be higher than 2%

**** The European Agency also includes Austria, Cyprus, Ireland and Malta

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.