

FICHE D'ACTUALITÉ #5



25 juin 2024

Les élections européennes Le Parlement européen et la défense

Résumé

- L'architecture institutionnelle européenne en matière de défense, héritière d'une succession de crises depuis la Guerre froide, est redevenue une priorité pour les chefs de gouvernement des Etats membres depuis le déclenchement de l'offensive russe en Ukraine en 2022 ;
- Les pouvoirs budgétaires du Parlement lui permettent de définir l'échelle de la politique étrangère et de sécurité européenne : les élections de juin 2024 auront donc des effets indirects sur la politique de défense européenne des cinq prochaines années ;
- Les résultats des élections ont également des conséquences sur la l'attribution des postes de dirigeants au sein des différentes institutions européennes.

Cette fiche d'actualité se penche sur le rôle joué par l'Union européenne (UE) et en particulier le Parlement européen dans les questions de défense. Elle présente rapidement l'histoire de « l'Europe de la défense » et les évolutions récentes, notamment en termes d'instruments financiers et budgétaires, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022. Elle analyse enfin l'impact possible des élections européennes sur l'avenir de la coopération européenne en matière de défense.

Contexte – Construire « l'Europe de la défense », nouvelle priorité de l'UE depuis 2022

Depuis le début de la guerre d'invasion menée par la Russie contre l'Ukraine, le concept « d'Europe de la défense » est omniprésent dans les discours politiques et médiatiques. L'idée d'une coopération étroite entre les Etats membres de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, voire d'une armée européenne, n'est pourtant pas nouvelle mais remonte aux années 1950. Au début de la Guerre froide, les Etats-Unis encouragent l'Allemagne à développer son industrie d'armement provoquant des craintes du côté de la France, qui choisit de confier l'industrie du charbon et de l'acier à une autorité supranationale, la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), et d'encadrer le réarmement allemand au sein d'une armée européenne : la Communauté européenne de défense (CED). Mais en 1953, la mort de Staline et la signature d'un armistice mettant fin à la guerre de Corée éloignent la perspective d'une offensive soviétique et la question de garder une autonomie pour l'armée française ou, plutôt, de lier cette dernière à l'armée allemande, génère beaucoup de tensions. Ce contexte amène finalement l'échec de la CED en 1954. S'en suit la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), une organisation de défense et de coopération qui regroupe à la fois les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la Communauté européenne qui deviendra l'Union européenne. Pendant la période de la Guerre froide, la défense européenne s'organise majoritairement dans ce cadre et dans celui de l'OTAN.

A la suite de la chute du mur de Berlin en 1989, les Européens craignent que la sécurité de l'UE ne présente plus autant d'intérêt pour les Etats-Unis que pendant la Guerre froide. Cela motive les Etats membres à coordonner leur politique de défense entre eux : c'est la naissance de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette dernière comporte un volet dédié aux questions de sécurité et de défense, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En 1992, les Etats membres de l'UEO se retrouvent à Petersberg, en Allemagne, pour décider quelles actions de défense ils pourraient entreprendre ensemble, en coopération avec l'UE et l'OTAN. Le Royaume-Uni est d'abord défavorable à l'institutionnalisation d'une politique de défense européenne, par crainte d'une duplication de l'OTAN. Mais en 1998, à la suite de la crise des Balkans, le Royaume-Uni accepte que l'UE se dote de capacités militaires autonomes. La PESC et la PSDC deviennent ainsi un instrument visant à mieux gérer la relation transatlantique. L'UEO quant à elle, est dissoute en juin 2011.

La crise ukrainienne de 2013-2014 refait passer les questions de défense au rang des priorités pour les Européens. En 2016, la stratégie globale de l'UE affirme l'ambition d'une autonomie stratégique européenne. Selon le chercheur Pierre Haroche, le but est d'« éviter de dépendre complètement d'un acteur qui a la capacité de mettre l'Europe à genoux, s'il décide de fermer le robinet. Cet acteur peut être la Russie, la Chine, voire même d'une certaine manière les Etats-Unis ». La réflexion entamée en 2016 aboutit en 2022, à l'adoption de la Boussole stratégique européenne, qui accélère également le programme stratégique de la mandature 2019-2024.



Figure 1 – Ursula von der Leyen et Volodymyr Zelensky en février 2024 (Source : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:P060090-945948_%28cropped%29.jpg)

La PESC n'a donc cessé de s'adapter aux évolutions de l'après-guerre froide. Aujourd'hui, dans le cadre de la PSDC, les Etats membres peuvent décider de lancer des missions civiles et militaires à des fins de maintien de la paix, de prévention des conflits et du renforcement de la sécurité internationale.

Bien que le Parlement européen dispose de compétences limitées en matière de politique de défense, il joue un rôle important au sein de l'architecture institutionnelle européenne : en plus d'avoir un droit de regard sur les questions de sécurité et de défense, il dispose d'un pouvoir d'initiative auprès du Haut-Représentant et Vice-Président de la Commission (institué par le Traité de Lisbonne en 2007), soit le chef de la diplomatie européenne. Le Parlement contrôle les activités du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) et les délégations de l'Union. Les pouvoirs budgétaires du Parlement permettent de définir l'échelle et l'ampleur de la PESC et deux fois par an, les députés débattent sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de défense commune à l'issue desquels ils adoptent deux rapports. C'est là un aspect essentiel de

« l'Europe de la défense ». En effet, à la différence de l'OTAN, la puissance de l'UE réside dans ses instruments législatifs, budgétaires et financiers.

Le mandat européen entamé en 2019 a été marqué par l'accélération des dépenses en matière de défense. En 2021, l'UE décide pour la première fois de financer des projets dans le domaine de la défense et crée le Fonds européen de défense et la Facilité européenne pour la paix. Le premier est destiné à financer des projets de recherche et de développement dans des domaines stratégiques. Quant à la Facilité européenne pour la paix, celle-ci est financée en dehors du budget UE. Il s'agit d'un mécanisme unique destiné à financer toutes les actions relevant de la PESC dans les domaines militaires et de défense. En 2023, face à l'urgence de la situation en Ukraine, de nouveaux instruments financiers sont mis en place pour encourager la coopération entre les Etats membres. Enfin, début 2024, la Commission présente la première stratégie industrielle européenne de défense, accompagnée d'un programme européen d'investissement dans ce domaine. Cet ensemble de mesures vise à garantir la disponibilité et l'approvisionnement en produits de défense, à acquérir de manière collaborative et à augmenter les achats d'équipements de défense.

La fin du mandat en cours d'Ursula von der Leyen à la tête de la Commission européenne et les élections de ce début de mois de juin 2024 viennent interrompre ces évolutions et décideront de la manière dont les questions de défense seront envisagées au niveau européen. Au sein de l'hémicycle européen, l'extrême droite a gagné 13 sièges. Les deux groupes Conservateurs et réformistes européens (CRE) et le groupe Identité et Démocratie (ID) contrôleront en tout 131 sièges dans l'hémicycle. Auxquels peuvent s'ajouter quinze députés de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), dix élus hongrois du *Fidesz*, six Polonais de la *Confédération* et trois Bulgares pro-Kremlin de *Vazrazhadane*. Mais les conservateurs du Parti populaire européen (PPE) sortent aussi renforcés du scrutin. Le groupe de centre droit est en passe d'avoir environ 186 députés au Parlement, soit un quart des 720 sièges de l'hémicycle, gagnant ainsi dix sièges. Les Socialistes et Démocrates de centre gauche (S&D), qui étaient membres de la grande coalition du dernier mandat, sont restés stables (135 sièges) et le groupe libéral *Renew Europe* a été décimé (79).

Analyse – Des résultats électoraux qui mettent en danger les efforts fournis

Les questions de défense devraient dans un premier temps être moins affectées par les élections que d'autres domaines. Puisque la PSDC reste largement intergouvernementale et requiert l'unanimité du Conseil, les Etats membres gardent la main sur les décisions politiques critiques. Mais l'action de l'UE dans ce domaine peut être influencée de manière significative par le leadership politique, et pour cela, les élections comptent. Le Parlement européen approuve la nomination du président de la Commission et des commissaires, de sorte que la composition du Parlement détermine également les candidats qui peuvent être élus. De même, le Parlement aura son mot à dire sur les questions qui ont un impact sur la sécurité et la défense, telles que la politique industrielle ou, plus important encore, le budget de l'Union. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, la négociation interinstitutionnelle s'opère en trilogue, c'est-à-dire qu'elle réunit des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. La capacité du trilogue à fonctionner décidera du succès des travaux, y compris dans le domaine de la défense. Compte tenu des bons résultats du groupe PPE, une réélection d'Ursula von der Leyen semble envisageable, celle-ci avait notamment promis de poursuivre les efforts d'institutionnalisation de la défense européenne.



Figure 2 – Parlement européen à Strasbourg (Source : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:European_Parliament_Strasbourg_Hemicycle_-_Diliff.jpg).

D'un point de vue opérationnel, l'enjeu des mois suivant les élections sera d'abord de maintenir le rythme pris au cours des derniers mois, en particulier pour le soutien à l'Ukraine et de manière plus générale, dans le domaine de la défense. En 2019, il a fallu près de six mois pour que la Commission von der Leyen prenne ses fonctions, créant un vide de leadership et un manque d'initiatives concrètes. Pour éviter que cela ne se reproduise dans une période cruciale pour la sécurité de l'UE, la Commission a adopté une nouvelle stratégie industrielle de défense au mois de mars. Celle-ci sera essentielle pour pallier un éventuel ralentissement de « l'Europe de la défense ». Le PPE promeut la coopération et la coordination étroite entre les Etats membres sur les questions de défense, tandis que les sociaux-démocrates demandent une « politique de défense européenne globale », donc supranationale. Les députés de *Renew Europe* prônent également un soutien fort de l'Ukraine. Ils encouragent le réarmement des Etats, avec un investissement à hauteur de 100 milliards d'euros, qui serait porté par la Banque européenne d'investissement.

Les membres de ces trois forces politiques devront faire face à une opposition forte de la part des autres partis, notamment dans le domaine de la politique industrielle. Il s'agit d'un domaine où la procédure de codécision s'applique, c'est-à-dire qu'il appartiendra aux nouveaux membres du Parlement de se prononcer sur des politiques industrielles concrètes. L'augmentation du nombre de députés eurosceptiques pourrait rendre cette tâche plus difficile.

C'est précisément le cas du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP) présenté par la dernière Commission. Il a pour but d'accélérer la production et de préparer l'industrie de l'Union à la guerre. Doté de 1,5 milliard d'euros et prévu jusqu'en 2027, c'est la seule proposition de texte sur la politique de l'industrie de la défense présentée par l'exécutif de l'UE à avoir été transmise au Parlement européen pour être examinée lors de la prochaine législature. Ce texte avait déjà fait l'objet de plusieurs retards. En effet, les industries de défense étant étroitement liées aux gouvernements des Etats membres, la volonté de l'exécutif européen de jouer un rôle accru dans l'adéquation entre les commandes et la demande ainsi que dans le contrôle des chaînes d'approvisionnement et de la production a été une source de débats au sein du Conseil. En plus de cela, le programme inclut des propositions qui avaient déjà été rejetées par les Etats membres dans le cadre de l'Action de soutien à la production de munitions (ASAP) l'année dernière. Les députés nouvellement élus reprendront le dossier, qui sera soit confié à plusieurs commissions en même temps (industrie, marché intérieur), soit à la commission de la sécurité et de la défense. Compte tenu des résultats du scrutin, les désaccords pourraient se creuser.

Perspectives – Les futures attributions des « postes clé »

À l'issue des élections, les chefs d'Etat et de gouvernement doivent se mettre d'accord sur l'attribution des postes de dirigeants ou de « postes clé » en tenant compte des résultats des élections et en tâchant de trouver un équilibre entre les orientations politiques des gouvernements des Etats membres, l'origine géographique des candidats ou encore de leur sexe. Parmi les postes les plus convoités figure la présidence de la Commission européenne. L'actuelle présidente de l'institution, Ursula von der Leyen pourrait conserver ce poste car son parti, le PPE, est arrivé à nouveau en tête du scrutin. Pour reprendre la tête de la Commission pendant cinq ans, elle aura aussi besoin de l'approbation de la majorité des eurodéputés qui viennent d'être élus, soit 361 voix sur 720. Un autre « poste clé » est celui du président du Conseil européen. Le président sortant, Charles Michel, ne peut pas se reporter candidat, car il a enchaîné deux mandats de deux ans et demi, soit le maximum permis. L'ancien Premier ministre social-démocrate du Portugal, Antonio Costa, est susceptible d'obtenir ce poste. Sa nomination permettrait de garantir un poste important aux sociaux-démocrates, en deuxième position en termes de nombre d'élus au Parlement européen. Du côté du Parlement européen, la présidente actuelle, la Maltaise Roberta Metsola (PPE) pourrait être reconduite pour un mandat de deux ans et demi, compte tenu du succès électoral de sa famille politique. Concernant la diplomatie européenne, la Première ministre estonienne, Kaja Kallas, est pressentie pour succéder à l'espagnol Josep Borrell, au poste de Vice-Président de la Commission et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Elle s'est fait remarquer pour son rôle dans le soutien de l'UE à l'Ukraine : c'est sur sa proposition que les Vingt-Sept ont lancé un programme d'achats et de livraisons de munitions en commun à Kiev. L'Estonienne appartient par ailleurs, à la famille centriste, troisième force au Parlement européen, qui pourrait ainsi trouver son compte dans l'attribution de ce poste.

Cependant, à l'heure actuelle, rien n'est décidé concernant l'attribution de ces postes de dirigeants et l'accord que les chefs d'Etat et de gouvernement trouveront au cours de l'été devra refléter les priorités de la prochaine législature. Compte tenu de la guerre d'agression russe en Ukraine mais aussi de la rivalité entre les Etats-Unis et la Chine, le choix du ou de la chef de la diplomatie européenne s'avère particulièrement crucial.

Pour aller plus loin

- Cinq années qui ont transformé la défense européenne : enjeux pour l'Union européenne après l'élection de juin 2024. Fondation Jean Jaurès. 2024. <https://www.jean-jaures.org/publication/cinq-annees-qui-ont-transforme-la-defense-europeenne-enjeux-pour-lunion-europeenne-apres-lelection-de-juin-2024/>
- Mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel 2023. Parlement européen. 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_FR.pdf
- Relancer la défense européenne, ça veut dire quoi? Podcast, Public Sénat. 2024. <https://www.publicsenat.fr/actualites/international/podcast-trait-dunion-relancer-la-defense-europeenne-ca-veut-dire-quoi>

Bibliographie

Cette fiche s'appuie sur des informations recensées dans les sources suivantes :

Centres for European Policy Network. 2024. « Elections européennes: la progression de l'extrême droite menace l'Union d'implosion », 10 juin 2024. <https://www.cep.eu/fr/sujets-europeens/details/elections-europeennes-la-progression-de-lextreme-droite-menace-union-dimplosion.html>

Commission européenne. 2024. « Une nouvelle stratégie pour l'industrie européenne de la défense pour préparer l'Union à toute éventualité en la dotant d'une industrie européenne de la défense réactive et résiliente », 5 mars 2024. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/7b45e1f7-33f7-4f28-bcd8-70be10d213af_en?filename=JOIN_2024_10_1_FR_ACT_part1_v2.pdf

Commission européenne. 2024. « L'Europe de la défense, ça existe, et ça marche! » 23 mai 2024. https://france.representation.ec.europa.eu/informations/leurope-de-la-defense-ca-existe-et-ca-marche-2024-05-23_fr

Euraktiv. 2024. « Défense: le grand dossier que le nouveau Parlement européen devra aborder », 21 mai 2024. <https://www.euractiv.fr/section/defense/news/defense-les-grands-dossiers-que-le-nouveau-parlement-europeen-devra-aborder/>

Fondation Jean Jaurès. 2024. « Le saut fédéral : réponse politique au momentum sur la défense européenne ? », 22 février 2024. <https://www.jean-jaures.org/publication/le-saut-federal-reponse-politique-au-momentum-sur-la-defense-europeenne/>

Fondation Jean Jaurès. 2024. « Cinq années qui ont transformé la défense européenne : enjeux pour l'Union européenne après l'élection de juin 2024 », 29 avril 2024. <https://www.jean-jaures.org/publication/cinq-annees-qui-ont-transforme-la-defense-europeenne-enjeux-pour-lunion-europeenne-apres-lelection-de-juin-2024/>

France24. 2024. « Quel avenir pour la défense européenne ? », 19 mai 2024. <https://www.france24.com/fr/europe/20240519-quel-avenir-pour-la-d%C3%A9fense-europ%C3%A9enne>

German Marshall Fund of the United States. 2023. « What's at Stake in the EU Elections : Security and Defense », 7 décembre 2024. <https://www.gmfus.org/news/whats-stake-eu-elections-security-and-defense>

Ministère des Armées. 2022. « Pierre Haroche : L'Europe de la défense avance lorsque survient une crise », 24 juin 2022. <https://www.defense.gouv.fr/actualites/pierre-haroche-leurope-defense-avance-lorsque-survient-crise>

Ministère des Affaires étrangères. 2024. « L'Europe de la défense », juillet 2019. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securete-desarmement-et-non-proliferation/l-europe-de-la-defense/#:~:text=La%20Politique%20europ%C3%A9enne%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9,dites%20%C2%AB%20de%20Pete%20rsberg%20%C2%BB>

La Croix. 2024. « Européennes 2024: sur la défense, un renforcement en ordre dispersé », 31 mai 2024. <https://www.la-croix.com/economie/europeennes-2024-sur-la-defense-un-renforcement-en-ordre-disperse-20240531>

Le Figaro. 2024. « Comment l'UE anticipe et prépare sa défense face aux risques qui pèsent sur les élections », 24 avril 2024. <https://www.lefigaro.fr/elections/europeennes/comment-l-ue-anticipe-et-prepare-sa-defense-face-aux-risques-qui-pesent-sur-les-elections-20240424>

Le Figaro. 2024. « Immigration, écologie, défense... Ces questions qui feront les élections européennes du 9 juin », 31 mai 2024. <https://www.lefigaro.fr/elections/europeennes/immigration-ecologie-defense-ces-questions-qui-feront-les-elections-europeennes-du-9-juin-20240531>

Libération. 2024. « Européennes 2024: que disent les programmes sur l'Ukraine et la défense commune ? », 1^{er} juin 2024. https://www.liberation.fr/politique/europeennes-2024-que-disent-les-programmes-sur-lukraine-et-la-defense-commune-20240601_BKUTKBINKIEXFMDXIVFSCRZLQ/

Parlement européen. 2024. « La politique de sécurité et de défense commune », avril 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/159/la-politique-de-securete-et-de-defense-commune>

Parlement européen. 2024. « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel 2023 », 28 février 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_FR.pdf

Politico. 2024. « Macron's loss in France boosts prospect of second term for von der Leyen », 10 juin 2024. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-back-ursula-von-der-leyen-second-term-european-commission-president-french-officials/>

Renew Europe. 2024. « Sécurité européenne: Renew Europe lance un appel en faveur d'un pas décisif pour la défense européenne », 27 février 2024. <https://www.reneweuropiegroupe.eu/fr/news/2024-02-27/eu-security-renew-europe-spearheads-call-for-a-leap-forward-in-european-defence>

Toute l'Europe. 2023. « Qu'est-ce que le Fonds européen de défense », 28 juillet 2023. <https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/qu-est-ce-que-le-fonds-europeen-de-defense/>

Toute l'Europe. 2024. « Elections européennes 2024: quels sont les « top jobs » de l'UE à pouvoir et qui sont les favoris? », 13 juin 2024. <https://www.touteurope.eu/institutions/elections-europeennes-2024-quels-sont-les-tops-jobs-de-l-ue-a-pouvoir-et-qui-sont-les-favoris/>