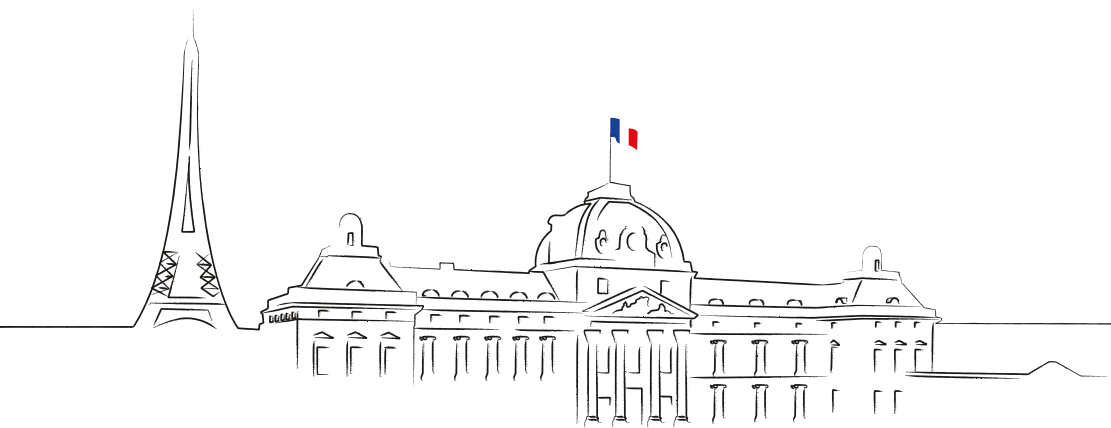


NOTE D'ANALYSE n° 6 décembre 2024

ENFIN UNE EUROPE GÉOPOLITIQUE ? QUE RETENIR DE LA PREMIÈRE COMMISSION VON DER LEYEN

Dr. Celia Burgdorff

Analyste au sein du département des études et de la recherche (DER) de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).



Sommaire

5

Le désir d'une « Europe géopolitique » affirmé par Ursula von der Leyen dès 2019

L'« Europe géopolitique » : que cache ce concept ?

7

L'« Europe géopolitique » au concret : la coopération industrielle

9

Le pouvoir diplomatique de l'Europe : qui parle au nom de l'Europe ?

10

Fonctionnement des relations extérieures de l'UE ?

13

Le déplacement du centre de gravité européen à l'Est : un nouvel élan pour l'« Europe géopolitique » ?

L'essoufflement du couple franco-allemand depuis la guerre en Ukraine

15

Le déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'est et la réactivation du triangle de Weimar

19

Conclusion

Depuis le début de la crise ukrainienne en 2013-2014, les questions de défense connaissent un regain d'intérêt parmi les Européens. Cela se traduit d'abord par l'inscription de l'ambition d'une autonomie stratégique européenne dans la stratégie globale de l'Union européenne (UE) de 2016. Ce document de doctrine endossé par tous les chefs d'État et de gouvernement de l'UE explicite qu'« un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important si l'on veut que l'Europe puisse promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. C'est pourquoi nous intensifierons nos efforts en matière de défense, de lutte contre le terrorisme, d'énergie et de communications stratégiques ainsi que pour ce qui est du cyberspace⁽¹⁾ ». Définie comme une « capacité à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire et avec des partenaires chaque fois que cela est possible »⁽²⁾, l'autonomie stratégique a ainsi pour but 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 États-Unis⁽³⁾ ». Déjà mis en œuvre sous la mandature 2019-2024, cela tend à s'accélérer avec l'adoption de la Boussole stratégique, un plan d'action destiné à renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE à l'horizon 2030.

Dans ce contexte, l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 constitue un tournant majeur pour la défense européenne. La guerre aux frontières de l'UE a d'abord révélé la vulnérabilité des pays européens, ayant fait face à d'importantes difficultés pour produire le nombre de munitions nécessaire à leur défense et la prise de conscience d'une certaine dépendance vis-à-vis des États-Unis⁽⁴⁾. Et ce malgré le fait que depuis la fin de la guerre froide, la présence américaine en Europe n'a cessé de diminuer, avec un léger, mais significatif rebondissement lié à la guerre de la Russie contre l'Ukraine. Cette diminution de la présence des forces américaines s'est accompagnée parallèlement d'une

⁽¹⁾ Conseil de l'Union européenne, Stratégie globale de l'Union européenne, 28/06/2016, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf>.

⁽²⁾ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14/11/2016, p. 2, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14149-2016-INIT/fr/pdf>

⁽³⁾ Pierre Haroche : « L'Europe de la défense avance lorsque survient une crise », ministère des Armées, 24/06/2022, <https://tinyurl.com/njr8fsb4>.

⁽⁴⁾ Nick Witney, Home alone : « The sorry state of Europe's plans for self defence », ECFR, 19/02/2024, <https://ecfr.eu/article/home-alone-the-sorry-state-of-europes-plans-for-self-defence/>.

réduction du nombre de plateformes de combat majeures – y compris les avions de chasse, les chars, les véhicules de combat d’infanterie et l’artillerie, ainsi que les armes nucléaires – affectées au Commandement américain pour l’Europe (EUCOM)⁽⁵⁾. Ce constat est d’importance notamment au vu du débat politique de l’autre côté de l’Atlantique qui se caractérise par une forte pression en faveur d’une plus grande retenue et d’une réduction de l’engagement à l’étranger depuis le début de la guerre⁽⁶⁾. La première élection de Donald Trump avait déjà interrogé les Européens sur leur capacité collective à se défendre, et les quatre années de l’administration Biden ont permis des avancées importantes, mais sans doute encore insuffisantes. La réélection de Donald Trump à la Maison-Blanche, pour un deuxième mandat aux allants plus isolationnistes, laisse peser un doute sur la présence américaine en Europe, potentiellement toujours plus conditionnelle. Les États-Unis insisteront probablement encore davantage pour que leurs alliés assument une part beaucoup plus importante de la défense et de la sécurité à l’avenir⁽⁷⁾. À l’instar de la période 2016-2020, la seconde administration Trump pourrait focaliser sa politique étrangère et de sécurité sur l’Indopacifique et la concurrence entre les États-Unis et la Chine⁽⁸⁾.

Cette note présente les actions entreprises par Ursula von der Leyen au cours de son premier mandat pour rendre l’Europe plus géopolitique. Elle explique comment l’invasion de l’Ukraine par la Russie a accéléré la coopération européenne, notamment dans le domaine de la défense. Enfin, elle montre, en prenant l’exemple franco-allemand, comment cette prise de conscience géopolitique s’incarne dans des formes de coopération redynamisées, comme le triangle de Weimar, qui a connu un nouvel élan.

⁽⁵⁾ Id.

⁽⁶⁾ Voir à ce sujet Foreign Affairs, n°5, vol 103, septembre-octobre 2024, consacré à l’isolationnisme.

⁽⁷⁾ Camille Grand, « Defending Europe with less America », ECFR, 03/07/2024, <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>

⁽⁸⁾ Ibid.

Le désir d'une « Europe géopolitique » affirmé par Ursula von der Leyen dès 2019

Ursula von der Leyen est devenue présidente de la Commission européenne à travers un processus en plusieurs étapes. Le Conseil européen, composé des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'UE a proposé l'ancienne ministre allemande de la Défense comme candidate à la présidence de la Commission européenne en juillet 2019. Le Parlement européen a ensuite confirmé ce choix avec 383 voix sur 733 votants et von der Leyen a officiellement pris ses fonctions en décembre de la même année⁽⁹⁾.

L' « Europe géopolitique » : que cache ce concept ?

Lors de son discours d'investiture devant le Parlement européen en 2019, Ursula von der Leyen affirme que sa Commission serait « géopolitique ». Ce terme a été prononcé en ayant conscience de son impact. En effet, le terme de géopolitique était, jusque-là, plutôt absent du récit européen. Auparavant, celui-ci était davantage centré sur la question économique ou d'élargissement (et donc de projection d'une stabilité régionale). Ursula von der Leyen utilise également ce terme comme un synonyme de puissance : en parlant d'une Commission géopolitique, elle cherche à asseoir l'idée d'une Europe souveraine, ayant dépassé le stade de simple organisation régionale⁽¹⁰⁾. Quelques mois après le discours d'investiture de la nouvelle présidente de la Commission, le nouveau Haut Représentant, Josep Borrell, explicite cette idée en déclarant que l'UE « doit apprendre à parler le langage de la puissance »⁽¹¹⁾.

Sous l'impulsion de Josep Borrell, le Conseil européen parvient à un accord politique sur l'adoption d'une Facilité européenne pour la paix (FEP) au cours de la première année de la Commission, en décembre 2020. Il s'agit d'un instrument extrabudgétaire destiné à financer des

⁽⁹⁾ À la suite des élections européennes de 2024, von der Leyen a été reconduite à la tête de la Commission européenne par le vote au sein du Parlement européen par 401 voix pour (sur 707 votants).

⁽¹⁰⁾ La géopolitique désigne, au départ, l'étude des données naturelles, géographiques et leur rapport avec la politique. Or, la présidente de la Commission européenne utilise ce même terme comme un synonyme de la puissance.

⁽¹¹⁾ Parlement européen, « Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell », communiqué de presse, 07/10/2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>

actions extérieures de nature militaires ou dans le domaine de la défense. Son but est de prévenir les conflits, de préserver la paix et de renforcer la sécurité et la stabilité internationale⁽¹²⁾. Il permet également de renforcer les actions menées par l'Union européenne à l'étranger et de les inscrire dans une dimension sécuritaire. Autrement dit : il correspond à la vision d'une « Europe géopolitique », active sur la scène internationale. Lors de sa création officielle en mars 2021, un plafond de 5 milliards d'euros est alloué à la FEP pour le cycle 2021-2027. Le tout a été utilisé pour soutenir l'Union africaine, le Mozambique et la Bosnie-Herzégovine, notamment en finançant des infrastructures telles que des casernes militaires et des installations de formation. En février 2022, à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE utilise la FEP pour fournir des armes à l'Ukraine. Puis, en mai 2024, les États membres de l'Union européenne décident que les bénéfices générés par les avoirs de la Banque de Russie bloqués sur son territoire seront alloués à la FEP, pour financer du matériel militaire destiné à l'Ukraine.

La boussole stratégique (2022)

La volonté géopolitique de la première Commission von der Leyen a été considérablement accélérée par la guerre en Ukraine. L'évolution de l'usage de la FEP en constitue la première étape. La Boussole stratégique, dont les travaux préparatoires avaient été entamés en 2020, suit la même logique. Prévue bien avant l'invasion russe de l'Ukraine, elle est finalement adoptée en mars 2022. Chaque État membre a fourni les renseignements afin de réaliser une analyse des menaces pesant sur la sécurité européenne. Une telle base méthodologique permet d'harmoniser les positions des différents pays et de comprendre les enjeux que chacun perçoit. Grâce à ce partage de connaissances, la Boussole aide à prendre en compte des risques qui auraient pu être omis. Un débat stratégique permettant de se mettre d'accord sur les menaces existantes et de décider d'un plan d'action à mettre en œuvre, selon un calendrier déterminé, a ainsi pu être mené. Le texte comporte des objectifs clairs comme par exemple la création d'une force de réaction rapide de 5 000 militaires ou la tenue d'exercices réels réguliers.

⁽¹²⁾ Conseil européen, Chronologie « Facilité européenne pour la paix », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>.

Concernant le financement, les Vingt-Sept se sont engagés à effectuer 35% de leurs dépenses en commun, contre seulement 18% en 2021. Pour cela, une Task Force est créée afin d'identifier les besoins urgents des États et les capacités de production pouvant y répondre. L'Agence européenne de défense accompagne ensuite le développement des industries de défense et les achats communs⁽¹³⁾. En pratique, la Boussole a surtout le mérite de proposer un cadre de négociation pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et contribue ainsi à la mise en place d'un narratif de « géopolitisation » de l'Union européenne.

L' « Europe géopolitique » au concret : la coopération industrielle

Le désir de « géopolitisation » de la première Commission von der Leyen est redoublé par des efforts d'amélioration de la coopération industrielle entre les Vingt-Sept États membres. L'adoption du Fonds européen de défense (FED) par le Parlement européen en avril 2021 en constitue une étape importante. Il s'agit d'une enveloppe de 7,9 milliards d'euros, destinée à financer la recherche et le développement de programmes industriels dans le domaine de la défense. L'idée de ce fonds avait été proposée par la Commission Juncker en 2018, mais pour l'adoption définitive du texte, il fallait fixer la somme qui y serait allouée dans le cadre du budget de l'UE pour les années 2021-2027. Pour la première fois depuis la signature du traité de Rome en 1957, l'UE finance le développement de technologies et de capacités militaires. Cela a été possible grâce à l'inscription du FED dans le domaine de compétences de la Commission, en matière d'aide à la compétitivité industrielle. D'une certaine manière, ce fonds « vient matérialiser l'existence de l'Europe de la défense puisque l'Union va consacrer un budget commun à développer des capacités militaires, et ce de manière générique », un principe qui n'existe pas à l'OTAN⁽¹⁴⁾. Par ailleurs, pour être financés par le fonds, les projets doivent être communs à plusieurs pays et à plusieurs entreprises.

⁽¹³⁾ Anne-Hélène Bertana, « Le petit pas inaperçu de l'UE vers une défense commune », The Conversation, 13/04/2023, <https://theconversation.com/le-petit-pas-inapercu-de-lue-vers-une-defense-commune-203011>.

⁽¹⁴⁾ Jean-Pierre Maulny, « Adoption du Fonds européen de défense : une révolution pour l'Europe de la défense ? », Interview IRIS, 06/05/2021, <https://www.iris-france.org/157553-adoption-du-fonds-europeen-de-defense-une-revolution-pour-leurope-de-la-defense/>.

Cela favorise l'interopérabilité technique des matériels avec l'idée que si les coopérations sont bien organisées, des économies d'échelle seront réalisées⁽¹⁵⁾.

Et pourtant, malgré cette volonté affichée de coopération, la dépendance transatlantique n'a cessé de s'accroître depuis le début de la guerre en Ukraine. Un document de la Commission européenne sur l'avenir de la défense européenne datant de 2017 notait que « la coopération et l'intégration systématiques en matière de défense [...] nécessitent un véritable marché unique de la défense »⁽¹⁶⁾. Cependant, il incombe aux États membres de décider de l'ampleur qu'ils souhaitent donner à la coopération industrielle dans le domaine de la défense. Or, dans le contexte tendu de 2022, cela s'est traduit par un effet contraire. Les ventes d'armements produits par des entreprises américaines à des pays européens ont fortement augmenté entre 2021 et 2022. Concernant l'approfondissement de la défense européenne, celle-ci demeure limitée : en tant qu'organisation supranationale, l'UE est dépendante des ressources de ses États membres et dispose de peu de marge de manœuvre propre⁽¹⁷⁾. À cela s'ajoute un contexte politique jusqu'alors difficile à anticiper du fait du résultat de l'élection présidentielle de 2024 aux États-Unis. Pour accélérer la mise en place d'une politique de défense européenne, la Commission a créé en 2023, deux nouveaux instruments pour soutenir les acquisitions communes d'armements (EDIRPA) et la production de munitions (ASAP), dotées à chaque fois de plusieurs centaines de millions d'euros⁽¹⁸⁾. Ces mécanismes d'action ont été mis en place en un temps record et constituent un progrès notable pour renforcer le niveau des dépenses et leur cohérence, tout en s'assurant que les pays membres ne dépensent pas leurs budgets nationaux « façon puzzle »⁽¹⁹⁾. Afin de les inscrire dans une politique industrielle

⁽¹⁵⁾ Ibid.

⁽¹⁶⁾ Commission européenne, Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne, 07/06/2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52017DC0315>.

⁽¹⁷⁾ Samuel B.H. Faure, « Dix leviers pour rendre l'Europe de la défense plus forte », Le Rubicon, 29/02/2024, <https://lerubicon.org/dix-leviers-pour-rendre-leurope-de-la-defense-plus-forte/>.

⁽¹⁸⁾ Aurélie Pugnet, « Les fonds et programmes de défense de l'UE : comment s'y retrouver ? », Euractiv, 26/02/2024, <https://www.euractiv.fr/section/defense/news/les-fonds-et-programmes-de-defense-de-lue-comment-sy-retrouver/>.

⁽¹⁹⁾ Renaud Bellais, Axel Nicolas, « Cinq années qui ont transformé la défense européenne : enjeux pour l'Union européenne après l'élection de juin 2024 », Fondation Jean Jaurès, 29/04/2024, <https://www.jean-jaures.org/publication/cinq-annees-qui-ont-transforme-la-defense-europeenne-enjeux-pour-lunion-europeenne-apres-lelection-de-juin-2024/>.

d'ensemble, la Commission a présenté, en 2024, sa première stratégie industrielle de défense (EDIS) ainsi qu'un nouveau programme pour l'industrie de défense (EDIP). Ces initiatives visent d'abord à prendre en compte les besoins militaires de l'Ukraine⁽²⁰⁾. Mais il s'agit aussi de renforcer la préparation des États membres à une guerre tout en les incitant à investir massivement et avec une préférence européenne. Au sein d'une Europe véritablement géopolitique, la coopération industrielle aboutirait à la création d'un « marché unique de la défense » dont on voit poindre quelques grands objets institutionnels.

Le pouvoir diplomatique de l'Europe : qui parle au nom de l'Europe ?

La guerre en Ukraine a accéléré la construction de la défense européenne et renforcé la visibilité de l'UE sur la scène internationale, et en particulier celle de la présidente de la Commission européenne qui a entrepris plusieurs initiatives diplomatiques importantes vis-à-vis de l'Ukraine (comme par exemple le soutien au processus d'adhésion de l'Ukraine). Ces actions (re)posent la très ancienne question du porte-parolat de l'UE, dans un monde en recomposition.

Les avancées « géopolitiques » de la première Commission von der Leyen posent des défis diplomatiques importants. Henry Kissinger avait déjà prononcé, au milieu des années 1970, la fameuse phrase : « L'Europe, quel numéro de téléphone ? » pour critiquer le manque de cohésion et de visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale⁽²¹⁾. Le Traité de Lisbonne (2007) a introduit la fonction de président permanent du Conseil européen, occupé par l'ancien Premier ministre belge, Charles Michel entre 2019 et 2024⁽²²⁾. À lui d'assurer la représentation extérieure de l'UE pour les questions de politique étrangère et de sécurité commune. La création de la fonction de Haut-Représentant et Vice-Président de la Commission en 2009 était censée remédier au manque

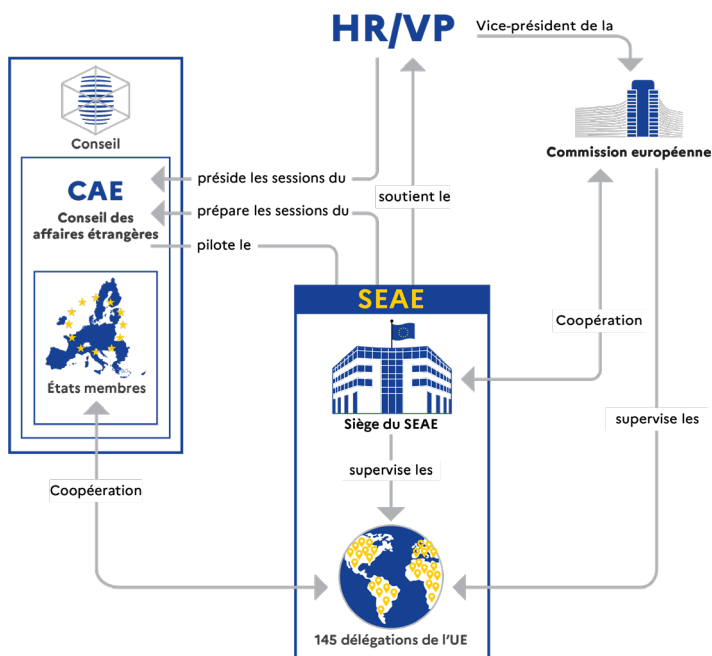
(20) Commission européenne, Communiqué de presse, « Améliorer la préparation et la sécurité de l'Europe », 05/03/2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_24_1321.

(21) Philippe Aldrin, Nicolas Hubé : « Parler au nom de l'Europe. Les médiations de l'Europe politique », Presses Universitaires de Strasbourg, 2014, « Prononcée au milieu des années 1970 par le Secrétaire d'État des États-Unis, la boutade prend cadre dans une phase de renégociation des accords transatlantiques. » Voir aussi : Buchet de Neuville, L'Europe de la politique étrangère, Paris, Economica, 2005.

(22) En juin 2024, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Union européenne ont nommé l'ancien premier ministre portugais Antonio Costa pour succéder à Charles Michel à partir du 1er décembre 2024.

de lisibilité institutionnelle⁽²³⁾. Le Haut-Représentant préside notamment le Conseil des affaires étrangères et dirige le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), soit le corps diplomatique de l'UE⁽²⁴⁾. L'équilibre institutionnel prévu par les traités implique une concertation entre le président de la Commission et le président du Conseil, afin d'assurer une diplomatie européenne cohérente. En effet, la Commission représente l'UE auprès d'organisations internationales comme l'ONU ou l'OCDE. Elle joue également un rôle important lors de la négociation d'accords de coopération au développement.

Fonctionnement des relations extérieures de l'UE



⁽²³⁾ Le traité de Lisbonne (2009) prévoit la création de la fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRAEPS) en fusionnant deux anciennes fonctions distinctes : celle de commissaire chargé des relations extérieures et celle de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) créée par le traité d'Amsterdam en 1999.

⁽²⁴⁾ Comme mentionné précédemment, l'espagnol Josep Borrell occupait cette fonction sous la première Commission von der Leyen. Fin juin 2024, Kaja Kallas a été désignée par le Conseil européen pour lui succéder et prendra ses fonctions le 1^{er} décembre 2024.

Cette configuration complexe est à l'origine de plusieurs incidents diplomatiques, comme par exemple en 2021, lors d'une visite officielle d'Ursula von der Leyen et de Charles Michel au président turc, Recep Tayyip Erdogan, la présidente de la Commission est privée d'une chaise. Mais von der Leyen a elle-même pris certaines libertés protocolaires, lorsqu'elle a effectué une visite surprise en Israël à la suite de l'attaque du Hamas à l'automne 2023. La position qu'elle y a exprimée, plus pro-israélienne que celle convenue par les 27 États membres, a irrité certains de ses partenaires européens⁽²⁵⁾.

En outre, les chefs d'État et de gouvernement soulignent la vision et le chemin qu'ils entendent donner à l'Europe. Ainsi, Emmanuel Macron, à plusieurs reprises au cours des dernières années, a pris position pour une « Europe puissance » ou une « Europe plus forte ». Lors de son deuxième discours de la Sorbonne en avril 2024, il s'adresse aux Français et aux Européens en utilisant une rhétorique choc, en déclarant par exemple que « notre Europe, aujourd'hui, est mortelle » et en se prononçant pour la montée en puissance de la défense européenne⁽²⁶⁾. Il propose notamment de mettre en place une « Académie militaire européenne », qui formerait les futurs cadres militaires et civils européens aux enjeux de sécurité et de défense. Il appelle aussi à atteindre d'ici 2025 l'objectif d'une force de 5 000 militaires, prévue par la Boussole stratégique. Enfin, il se prononce en faveur d'une « capacité européenne de cybersécurité et de cyberdéfense ». Concernant l'industrie de défense européenne, il propose la mise en place d'une « préférence européenne » dans ce secteur et soutient l'idée d'un « soutien accru de la Banque européenne d'investissement » ainsi que celle d'un emprunt commun, émise par la Première ministre estonienne Kaja Kallas en décembre dernier.

⁽²⁵⁾ Voir à ce sujet : Euronews/AFP : « Ursula von der Leyen à Benjamin Netanyahu : "l'Europe est aux côtés d'Israël" », Euronews, 13/10/2023, <https://fr.euronews.com/2023/10/13/ursula-von-der-leyen-et-roberta-mestola-en-visite-en-israel-ce-vendredi> ainsi que Jorge Liboreiro, « Ursula von der Leyen défend son voyage en Israël et déclare que les civils doivent être protégés de la "fureur de la guerre" », Euronews, 18/10/2023, <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/10/18/ursula-von-der-leyen-defend-son-voyage-en-israel-et-declare-que-les-civils-doivent-etre-pr/>.

⁽²⁶⁾ Il reprend ainsi la citation de Paul Valéry, « Nous autres, civilisations, nous savons maintenant que nous sommes mortelles », La crise de l'esprit, 1919.

À travers ce discours, le Président français s'adresse à ses partenaires européens, notamment l'Allemagne, lorsqu'il appelle les Européens à ne plus déléguer leur sécurité aux États-Unis⁽²⁷⁾. En effet, les deux discours de la Sorbonne ont été l'occasion pour Emmanuel Macron de se positionner en tant que leader d'une Europe géopolitique. Dans la presse internationale, ses interventions sont très commentées et retiennent l'attention d'experts, notamment ceux de la fondation Carnegie, qui considèrent qu'il est « l'un des rares hommes politiques à développer une vision stratégique » en matière de sécurité et de défense. Emmanuel Macron serait « le seul homme politique élu avec une vision claire de l'avenir de l'intégration européenne⁽²⁸⁾ ». Son intervention d'avril 2024 s'inscrit effectivement dans la volonté d'orienter et de peser dans les discussions sur l'agenda stratégique de l'UE pour les prochaines années. Selon Delphine Deschaux-Dutard, il cherche ainsi à renouer avec le traditionnel rôle de la France en tant que « locomotive de la défense européenne⁽²⁹⁾ ». Néanmoins, cet engagement français tend à susciter critiques et incompréhensions chez certains de ses partenaires. À Berlin ou à Rome, les discours du président français sont fréquemment perçus comme de simples promesses à l'impact limité (Sonntagsreden)⁽³⁰⁾. La tentative de leadership français au sein de la défense européenne peut alors être interprétée comme une sorte de fuite en avant, alors que Paris est accusée de moins contribuer que certains de ses partenaires européens à l'aide militaire à Kiev⁽³¹⁾. En effet, le soutien militaire français à l'Ukraine a souvent été comparé défavorablement à celui d'autres pays européens comme l'Allemagne et le Royaume-Uni dans la presse⁽³²⁾. En outre, les déclarations du président Macron sur la

(27) Bernard Chappedelaine, « Le discours de la Sorbonne au prisme européen », Institut Montaigne, 30/04/2024, <https://www.institutmontaigne.org/expressions/le-monde-vu-dailleurs-le-discours-de-la-sorbonne-au-prisme-europeen>.

(28) Ibid.

(29) Delphine Deschaux-Dutard, « La France, la défense européenne...et les autres États européens », Défense et sécurité internationale n°172, Juillet-Août 2024.

(30) Jacob Ross, « Macron's Battle for his European Legacy », Internationale Politik Quarterly, 26/04/2024, <https://ip-quarterly.com/en/macrons-battle-his-european-legacy>.

(31) Delphine Deschaux-Dutard, op. cit. Pour l'aide française à l'Ukraine, voir les données du Kiel Institute, 10/10/2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

(32) Liza Cossard, « Guerre en Ukraine : pour Macron, le soutien français à Kyiv n'a "aucune limite" », Libération, 07/03/2024.

possibilité d'envoyer des troupes occidentales en Ukraine ont suscité des réactions de la part de plusieurs dirigeants européens qui ont rejeté cette idée⁽³³⁾.

Le déplacement du centre de gravité européen à l'Est : un nouvel élan pour l'« Europe géopolitique » ?

Cette Europe géopolitique ne peut donc faire abstraction du rôle qu'entendent y jouer les États, seuls ou en s'appuyant sur des modes de coopération parfois anciens. Le meilleur exemple semble être la France et l'Allemagne, qui travaillent étroitement ensemble et disposent de nombreux canaux diplomatiques et paradiplomatiques qui permettent de coordonner leurs actions, y compris au niveau européen. Toutefois, au cours de la dernière législature européenne, la relation franco-allemande a souffert d'incompréhensions.

L'essoufflement du couple franco-allemand depuis la guerre en Ukraine

L'activisme d'Emmanuel Macron et ses appels à destination du gouvernement d'Olaf Scholz notamment lors du discours de la Sorbonne II est symptomatique d'une dégradation de la relation franco-allemande qui joue moins son rôle de moteur au sein de l'Europe. Le tandem franco-allemand a d'abord été à l'origine d'impulsions pour la défense européenne. En effet, le traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019 et destiné à renforcer les liens déjà étroits entre l'Allemagne et la France prévoyait une plus grande coopération et concertation des deux États dans les Affaires européennes et notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune, mais aussi d'Union économique et monétaire. Cela avait permis de lancer le projet du système du combat aérien du futur (SCAF), déjà annoncé lors du conseil franco-allemand de défense et de sécurité en juillet 2017. Le projet commun d'un ensemble de systèmes d'armes aériens interconnectés s'est progressivement étendu au-delà de la France et de l'Allemagne, en incluant l'Espagne et la Belgique (membre observateur). Il prévoit le développement d'un SCAF pour chaque pays participant. Dans le domaine terrestre, le programme d'armement franco-allemand de char de combat du futur (MGCS) vise à

⁽³³⁾ Charles Szumski, « Les dirigeants européens rejettent en bloc l'envoi de troupes en Ukraine », Euractiv, 28/02/2024. <https://www.euractiv.fr/section/defense/news/les-dirigeants-europeens-rejettent-en-bloc-lenvoi-de-troupes-en-ukraine/>

remplacer les chars Léopard 2 allemands et les chars Leclerc français par un véhicule développé en commun et qui intégrerait les dernières avancées technologiques⁽³⁴⁾.

Mais ces grands projets d'armement franco-allemands comportent des limites : les deux font l'objet de divergences importantes entre industriels français et allemands. L'achat de chasseurs F-35 américains par le gouvernement d'Olaf Scholz a suscité des discussions en France⁽³⁵⁾ qui, par ailleurs, ne participe pas à l'initiative allemande du « bouclier du ciel européen », projet de défense antimissile lancé en 2022 avec 14 membres de l'OTAN⁽³⁶⁾.

Cela s'explique d'une part, par des cultures stratégiques et militaires historiquement opposées⁽³⁷⁾. D'autre part, celles-ci sont renforcées par des visions stratégiques des deux chefs d'État qui divergent. La guerre en Ukraine a en effet réactivé des désaccords fondamentaux au sein du couple franco-allemand, au sujet de la souveraineté européenne, la relation transatlantique, ou encore la politique énergétique. Par exemple, Emmanuel Macron défend « l'ambiguïté stratégique » vis-à-vis de la Russie, en n'excluant pas l'envoi de troupes en Ukraine, alors qu'Olaf Scholz, lui, cherche à être prudent avant tout, quitte à régulièrement déplacer des « lignes rouges » qu'il avait auparavant lui-même fixées⁽³⁸⁾. Ces désaccords s'expliquent aussi plus généralement par des différences structurelles et politiques : par exemple, Scholz, à la tête d'une coalition tripartite (qui vient de s'effondrer) entre les sociaux-démocrates, les écologistes et les libéraux, dispose de marges de manœuvre limitées et doit donner la priorité au consensus. Ses actions dans le

(34) Sénat, « 2040, l'odyssée du SCAF - Le système de combat aérien du futur », Rapport d'information n°642, 15/07/2020, <https://www.senat.fr/rap/r19-642-1/r19-642-11.html>.

(35) Ces discussions se sont concentrées autour de plusieurs points, notamment la crainte d'un détournement de l'attention et des ressources de l'Allemagne des projets de défense européens communs. L'Allemagne a justifié son choix en soulignant la nécessité d'avoir des avions rapidement opérationnels et interopérables avec les forces de l'OTAN, notamment pour la mission de partage nucléaire. Berlin a argumenté que les F-35 étaient nécessaires pour remplacer rapidement sa flotte vieillissante de Tornado, capables de transporter des armes nucléaires américaines.

(36) Aurélie Vittot, « À l'heure de la guerre en Ukraine, peut-on encore parler de couple franco-allemand ? », IHEDN, février 2023, p.12.

(37) Ibid.

(38) Matthias Gebauer, Konstantin von Hammerstein, Christoph Hickmann, Marina Korbaki, « Ist Olaf Scholz' Linie nun rosa ? », Der Spiegel, 30/05/2024, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukrainekrieg-deutsche-waffen-in-der-ukraine-ist-olaf-scholz-rote-linie-nun-rosa-a-6fd967ba-ced3-4219-93a4-dc8eacc9798d>.

domaine sont limitées : le Parlement dispose d'un poids considérable pour les décisions liées à la défense, tandis que les ministres ont un pouvoir propre qui réduit la capacité de la Chancellerie à interférer (Ressortprinzip). Par ailleurs, les opinions publiques allemandes semblent plus frileuses et différents sondages montrent, au sein de la population allemande, la crainte d'une escalade du conflit et d'une agression russe dépassant les frontières de l'Ukraine⁽³⁹⁾. Ces différences couplées à une considération insuffisante pour le rôle du franco-allemand au sein de l'UE par Scholz ainsi que sa forte orientation transatlantique ont finalement conduit à un manque de communication évident.

Face à ces incompréhensions, et plus qu'il y a encore quelques années, la coopération militaire franco-allemande apparaît davantage comme un projet symbolique qu'opérationnel. Toutefois, il ne faut pas s'arrêter aux résultats concrets de la coopération militaire franco-allemande, car cela « revient à négliger l'objet fondamental de cette coopération : la réconciliation politique. C'est bien cette réconciliation qui est historiquement au cœur du processus, et qu'il a fallu nourrir par des réalisations concrètes, et non l'inverse »⁽⁴⁰⁾. Concernant l'idée de défense européenne, cela fait longtemps que les visions des deux pays ne coïncident pas exactement. La guerre en Ukraine n'a fait qu'accentuer ces différences.

Le déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'est et la réactivation du triangle de Weimar

La fragilisation du lien franco-allemand a pour conséquence la modification des rapports de force au sein de l'Union européenne. D'autres formats qui facilitent la coopération entre les différents États membres, notamment ceux du flanc est, retrouvent ainsi leur pertinence, comme

⁽³⁹⁾ Sondages population allemande : « Welche Ängste haben Sie vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine ? », Statista Research Department, 02/01/2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1365248/umfrage/aengste-vor-dem-hintergrund-des-krieges-in-der-ukraine/>. Dans un sondage réalisé fin janvier 2023, 72% des personnes interrogées en Allemagne ont déclaré craindre, dans le contexte de la guerre en Ukraine, que la guerre ne se limite pas au territoire de l'Ukraine. 62% des personnes interrogées craignaient une forte détérioration de la situation économique dans son ensemble. Plus d'une personne sur trois (34%) a indiqué qu'elle craignait que la Russie n'envahisse également l'Allemagne.

⁽⁴⁰⁾ Delphine Deschaux-Dutard, « La France, l'Allemagne et la défense européenne : une locomotive symbolique plus qu'opérationnelle ? », Revue Défense Nationale n°821, Juin 2019, <https://shs.cairn.info/revue-defense-nationale-2019-6-page-37?lang=fr>.

le triangle de Weimar, mais aussi le groupe de Visegrad. Ces formats permettent de pallier le manque de leadership franco-allemand et d'accompagner la « géopolitisation » de l'Europe qui se caractérise aussi par un basculement vers l'est. Cette situation a notamment permis au Premier ministre polonais, Donald Tusk, de s'affirmer sur la scène européenne et dans les relations transatlantiques. La position de la Pologne apparaît ainsi comme révélatrice des préoccupations et du positionnement des pays du flanc est. Le ministre polonais des Affaires étrangères, Radek Sikorski, joue également un rôle important dans le rapport de force européen qui est en train de se dessiner. Celui qui avait déjà été ministre des Affaires étrangères entre 2007 et 2014 a notamment été à l'origine d'une intensification des échanges au sein du triangle de Weimar. Après quelques années en tant que député européen, Sikorski a été à nouveau nommé ministre des Affaires étrangères en 2023 par Donald Tusk lors de sa réélection. Pour le nouveau mandat de la Commission européenne, Donald Tusk a par ailleurs proposé un proche conseiller, Piotr Serafin en tant que commissaire du budget de l'UE dont la nomination a été confirmée par Ursula von der Leyen, puis validée par le Parlement européen cet automne. À cela s'ajoutent la nomination de l'Estonienne Kaja Kallas en tant que haute représentante de l'UE et vice-présidente de la Commission européenne et la création de la fonction de commissaire européen de la défense occupée par le Lituanien, Andrius Kubilius. Ces éléments renforcent le déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'est.

Si le centre de gravité de l'Europe se déplace à l'est, cela ne signifie pas pour autant que la France et l'Allemagne sont hors jeu. En effet, en ce qui concerne les questions de défense européenne, l'appui de Paris et de Berlin sera toujours important pour Varsovie. La relation entre les trois pays est historique et hautement symbolique : la rencontre entre les trois ministres des Affaires étrangères en 1991 dans l'Allemagne nouvellement réunifiée devait créer des liens privilégiés entre Paris, Berlin et Varsovie. L'objectif était de mettre de côté des siècles d'inimitié entre la Pologne et l'Allemagne, à l'image de ce qui avait été réalisé entre la France et l'Allemagne. Le triangle de Weimar a ainsi engendré un réseau de relations économiques, politiques, sociales et culturelles afin d'instaurer la confiance et de promouvoir la coopération transfrontalière. De plus, des rencontres régulières ont lieu entre les chefs d'État et de gouvernement ainsi qu'entre les ministres des Affaires étrangères des trois pays. Toutefois, la seconde invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a mis en lumière certaines divergences entre Berlin, Paris

et Varsovie. La Pologne a eu raison d'affirmer qu'elle avait déjà averti ses homologues d'Europe occidentale des ambitions impérialistes de Vladimir Poutine lorsque la Russie a envahi la Géorgie en 2008, puis l'Ukraine en 2014. Mais ses interlocuteurs n'ont pas suffisamment tenu compte de ces avertissements⁽⁴¹⁾. En revanche, en mars 2024, Macron, Tusk et Scholz se sont retrouvés en sommet afin d'agir de concert concernant l'Ukraine. Les questions sur la manière de soutenir l'Ukraine avaient auparavant fait l'objet de tensions entre les trois pays. Tusk avait par le passé insisté sur la nécessité de soutenir l'Ukraine pour qu'elle puisse gagner la guerre, mais Scholz est resté plus prudent dans sa communication. Pourtant, lors de la conférence de presse commune à l'issue du sommet, les trois pays se sont montrés unis. Le chancelier allemand a ainsi déclaré que « notre unité fait notre force et surtout nos trois États, l'Allemagne, la Pologne et la France, portent une responsabilité particulière⁽⁴²⁾ ».

Peu de temps après la rencontre entre les trois chefs d'État, les ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et de la Pologne adoptent un « Agenda de Weimar pour une Union européenne forte et géopolitique » qui traduit les priorités pour l'action extérieure de l'UE au cours du prochain mandat européen. À travers cet agenda, les trois pays s'engagent notamment à renforcer la souveraineté et la résilience européennes pour un pilier européen fort au sein de l'OTAN. Pour cela, une importance particulière est donnée à la complémentarité et au renforcement de l'interopérabilité des capacités de défense européenne avec celles de l'OTAN. Les trois pays affirment également leur engagement de long terme en faveur de l'Ukraine et pour l'adhésion à l'UE de l'Ukraine et de la Moldavie. Un autre point important abordé dans la communication est le renforcement de la cohérence de l'action extérieure de l'UE, pour une Union européenne qui parle d'une seule voix et qui agit de manière unie. Pour cela, les ministres proposent de mettre en place un « processus de Weimar » sur les relations extérieures, afin d'engager une discussion sur les réformes à plus long terme. À la suite de la publication de l'agenda de Weimar, les ministres

⁽⁴¹⁾ Judy Dempsey, « The Weimar Triangle's Moment to lead », Carnegie Endowment, Strategic Europe, 19/03/2024, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/03/the-weimar-triangles-moment-to-lead?lang=en>.

⁽⁴²⁾ AFP, « A Berlin, Macron et Scholz se disent 'unis' sur l'Ukraine après de vives tensions », La Croix, 15/03/2024, <https://www.la-croix.com/scholz-tusk-et-macron-en-sommet-a-berlin-pour-apaiser-les-tensions-sur-l-aide-a-l-ukraine-20240315>.

de la Défense des trois pays se sont, eux aussi, entretenus lors d'une réunion au sommet au mois de juin 2024. Dans la continuité de cette rencontre, ceux-ci ont notamment annoncé le projet d'achat de missiles de longue portée, mettant en place un mécanisme d'acquisition conjointe d'armes de frappe de précision en profondeur, telles que des missiles de croisière, spécifiquement des missiles lancés depuis le sol avec une portée supérieure à 500km⁽⁴³⁾. La dernière réunion du Triangle de Weimar a également débouché sur des projets d'exercices militaires conjoints qui seront accueillis par la Pologne dès l'année prochaine. Les forces armées des trois États seront déployées ensemble en Pologne, sur le flanc oriental de l'OTAN et de l'UE, afin de se préparer à une éventuelle attaque de la Russie. L'objectif de cette coopération est d'assurer la mobilité militaire pour accélérer le déploiement des forces armées. En effet, à l'échelle de trois pays, la coordination en matière de défense s'avère bien plus simple qu'entre les vingt-sept États européens : certains experts vont même jusqu'à parler d'un « Schengen militaire ».

⁽⁴³⁾ Aleksandra Krzysztozek, « La France et trois autres pays de l'UE s'engagent à développer des missiles de croisière longue portée », Euractiv, 12/07/2024, <https://www.euractiv.fr/section/defense/news/la-france-et-trois-autres-pays-de-lue-sengagent-a-developper-des-missiles-de-croisiere-longue-portee/>.

La première Commission von der Leyen a œuvré pour une prise de conscience politique du potentiel géopolitique de l'UE. Elle a également fait émerger un récit sur sa « géopolitisation ». Des avancées concrètes, notamment dans le domaine de la défense, ont eu lieu, et ce dans un temps record. Deux facteurs ont contribué à ces évolutions : tout d'abord, la présidence de von der Leyen coïncide avec l'aboutissement d'une réflexion lancée dès 2016, autour de la notion d'autonomie stratégique, ce qui a facilité l'adoption de mesures visant à renforcer la coopération des États membres dans le domaine de la sécurité et de la défense. Ensuite, des événements majeurs, comme l'épidémie de la COVID-19 et surtout, l'invasion russe de l'Ukraine, ont accéléré la coopération entre États et renforcé la crédibilité de l'UE, et de la Commission, comme acteur de la scène internationale. Cette dernière a notamment fait usage de ses pouvoirs réglementaires et financiers afin d'accélérer la construction de la défense européenne.

Cependant, l'affirmation de l'Union européenne « géopolitique » comporte des limites et à certains égards, a engendré de la confusion. D'un point de vue diplomatique, la répartition des rôles entre haut représentant, Président du Conseil et Présidente de la Commission demeure ambiguë. La question du ou des interlocuteurs européens à l'international semble ainsi plus complexe qu'auparavant. Par ailleurs, l'accélération du rythme de la construction européenne a souffert d'un essoufflement du moteur franco-allemand au sein de l'UE.

Face à ces évolutions et depuis le retour de Donald Tusk au pouvoir en Pologne, le triangle de Weimar semble devenu le type de format à nouveau pertinent, permettant de concrétiser à une échelle plus petite et dans des délais plus courts, des projets communs, notamment dans le domaine de la défense. L'emplacement géographique de la Pologne au centre de l'Europe et le positionnement de certains acteurs clés du gouvernement de Tusk à des fonctions essentielles pour la coopération européenne en fait un partenaire incontournable. De plus, la position de la Pologne, alignée avec la France au sujet du soutien à l'Ukraine, mais de culture atlantiste, à l'image de l'Allemagne, permet de faire le lien entre Paris et Berlin. Pour le nouveau mandat d'Ursula von der Leyen, le triangle de Weimar pourrait être un outil précieux afin de préserver l'influence de la France et de l'Allemagne au sein de l'Union européenne. Un leadership européen notamment dans le domaine de la défense est

d'autant plus nécessaire après la réélection de Donald Trump aux États-Unis. Celui-ci a affiché, à plusieurs reprises, son opposition au soutien américain à la défense européenne.

Les résultats des élections outre-Atlantique soulèvent la question de l'organisation de la défense et de la sécurité européenne. D'une part, la légitimité politique de l'OTAN s'est renforcée depuis le retour de la guerre sur le continent : certains États caractérisés historiquement par leur neutralité stratégique y ont adhéré, comme la Finlande en 2023 et la Suède en 2024. Mais cette légitimité se trouve désormais fragilisée par le soutien hasardeux des États-Unis. D'autre part, au niveau européen, la construction d'une politique de défense commune demeure à ce jour limitée par l'absence d'une réflexion plus large sur les attentes des citoyens quant à ses modalités et finalités. De plus, en essayant d'accroître ses compétences, la Commission fait face à la résistance des États membres, comme sur le contrôle des exportations d'armement ou d'accès à des informations sensibles ou confidentielles sur l'industrie de défense. En revanche, par sa nature et grâce à sa capacité à produire des normes, l'UE est une puissance diplomatique, à ce jour encore trop souvent sous-estimée.

Pour aller plus loin

Laurence Badel, *Diplomaties européennes, XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

Sylvain Kahn, *L'Europe face à l'Ukraine*, Paris, PUF, 2024.

Giuliano da Empoli (dir.), *Portrait d'un monde cassé. L'Europe dans l'année des grandes élections*, Paris, Gallimard, 2024.

Thierry Chopin, Celine Spector, « Le nouveau moment tocquevillien de l'Union européenne », le Grand Continent, 17/09/2023, <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/09/17/le-nouveau-moment-tocquevillien-de-lunion-europeenne/>.

Mario Draghi, The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe, 09/09/2024, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

Institut des hautes études de défense nationale
1 place Joffre – 75 700 Paris SP 07



www.ihedn.fr



DÉCEMBRE 2024