

Politique de défense européenne: une nouvelle ère?

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a suscité un sursaut d'unité en Europe, ravivé l'OTAN et conduit plusieurs pays européens à réévaluer leurs politiques de défense et leur dépendance stratégique vis-à-vis de l'énergie russe. Mais les anciennes lignes de fracture sont toujours présentes et il faudra du temps pour que ces évolutions majeures de l'architecture politique et sécuritaire européenne se concrétisent.

Par Dominika Kunertova

L'invasion menée par la Russie en Ukraine a modifié les conceptions de la sécurité en Europe. La guerre de Vladimir Poutine a cristallisé le soutien des élites politiques et des populations européennes en faveur de Kyiv. Les pays d'Europe, en collaboration avec les États-Unis, le Canada l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et le Singapour se sont coordonnés pour apporter une réponse vigoureuse, sans implication militaire directe. Leur objectif consistant à augmenter les coûts de l'agression militaire Russe.

Cette guerre a uni l'OTAN et l'UE face à une priorité : contrer la menace russe. Présente pour renforcer la défense de ses membres, l'OTAN se révèle bien vivante et la question de son élargissement revient sur la table. Quant à l'UE, qui ne se trouvait sans doute même pas sur l'échiquier de Poutine, elle joue un rôle géopolitique à part entière dans la lutte contre la menace russe, malgré son absence de puissance militaire.

La divergence des intérêts nationaux et la fragilisation de la sécurité énergétique des pays limitent toutefois la marge de manœuvre collective de l'Europe. L'évolution de l'architecture de sécurité européenne pour faire face à la guerre de Poutine en Ukraine fait ressortir trois constats. Premièrement, la neutralité et l'économie de moyens dans le domaine de la défense ne présentent plus d'intérêt pour les pays géo-



Tubes sur le site de débarquement du pipeline de gaz Nord Stream 1 à Lubmin, Allemagne, 8 mars 2022. Hannibal Hanschke / Reuters

graphiquement proches de la menace russe. Deuxièmement, les fers de lance des réponses européennes à la guerre en Ukraine sont les États-Unis et le Royaume-Uni, en coopération avec les pays d'Europe centrale et les pays baltes. Le couple franco-allemand a fait preuve d'un leadership limité sur cette question. Troisièmement, le partenariat transatlantique s'est avéré vital pour la sécurité et la défense européennes, dans un contexte où la plupart des pays du continent luttent pour réduire fortement leur dépendance aux importations de gaz russe.

Cette nouvelle ère européenne met du temps à s'installer, car les divisions politiques et la dépendance stratégique aux produits énergétiques russes restreignent la marge de manœuvre européenne. Après des mesures rapides pour renforcer leur défense et envoyer une aide militaire à l'Ukraine, les pays européens élargissent leurs sanctions avec un impact progressif sur l'économie russe. Cependant, la guerre en Ukraine montre clairement que le défi majeur de l'Europe, celui de la sécurité énergétique, est structurel et de longue ha-

leine. Plus la guerre en Ukraine se prolonge, plus il sera difficile pour les dirigeants européens de conserver leur détermination et de donner corps à cette nouvelle ère.

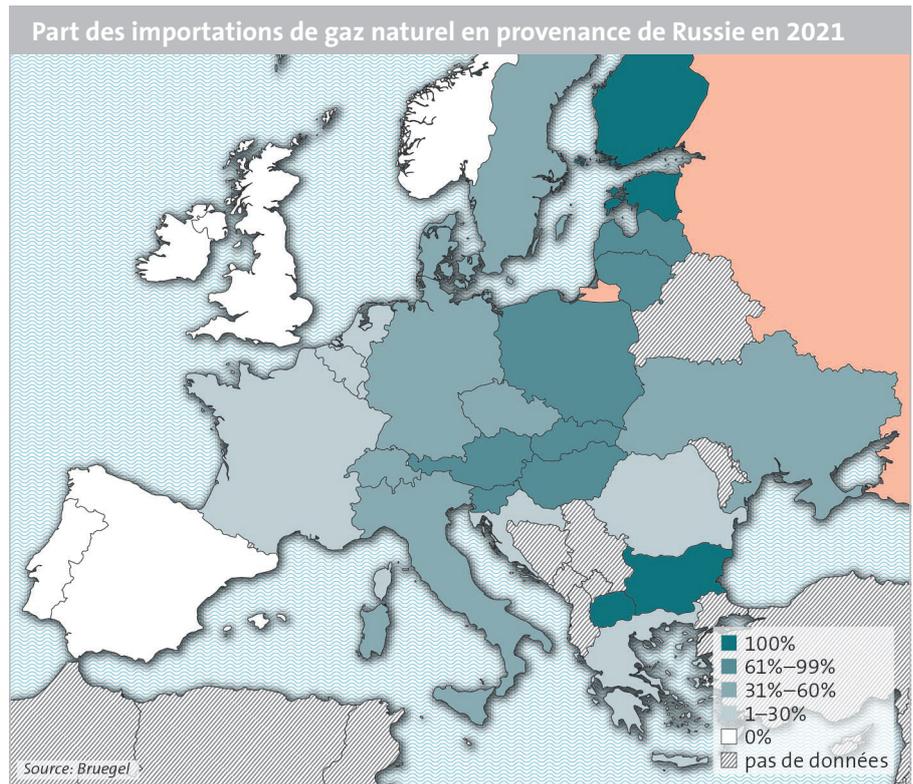
Les réponses militaires européennes

Les pays européens soutiennent le droit de l’Ukraine à se défendre, sans devenir cobelligérants, en fournissant à Kyiv du matériel militaire, des renseignements, des systèmes de protection et des formations. Selon des chiffres officiels, les principaux pourvoyeurs d’aide financière, militaire et humanitaire en valeur absolue sont la Pologne, le Royaume-Uni, l’Allemagne et la France ; mais par rapport à leur PIB, ce sont l’Estonie, la Slovaquie et la Lituanie qui arrivent en tête. Pour autant, le leadership franco-allemand était aux prises avec des questions relevant de la politique interne. Tandis que la France était accaparée par ses élections présidentielles d’avril, l’Allemagne luttait pour redéfinir sa politique de défense. Cette situation a provoqué les premières fissures dans la réponse européenne à la guerre. Alors que l’Allemagne est l’un des plus gros bailleurs de fonds de l’Ukraine, Berlin a retardé de faire parvenir des armes lourdes à Kiev. En revanche, le Royaume-Uni, le Canada, les Pays-Bas et la République tchèque ont décidé d’acheminer des véhicules blindés et les États-Unis ont expédié des pièces détachées afin d’améliorer les capacités de combat aérien de l’Ukraine.

Le partenariat transatlantique s’est avéré vital pour la sécurité et la défense européennes.

L’UE a envoyé 1,4 milliard d’euros à l’Ukraine via la Facilité européenne pour la paix. Elle finance également, pour la toute première fois de son histoire, des équipements létaux. La Banque européenne d’investissement a aussi apporté, à ce jour, une contribution de 2 milliards d’euros. En comparaison, Washington a déjà envoyé à l’Ukraine plus de 3 milliards de dollars d’aide militaire, 7,6 milliards en incluant l’aide humanitaire.

Sans le vouloir, Poutine a renforcé le leadership de l’OTAN et l’engagement des États-Unis en faveur de la sécurité européenne. En accord avec son objectif principal de défense collective, l’Alliance a activé ses plans de défense et consolidé sa présence à l’Est en déployant quatre bataillons supplémentaires. Les États-Unis ont renforcé leurs troupes en Europe de l’Est et du



Sud-Est dans le cadre de mesures de réassurance vis-à-vis de leurs alliés européens. L’OTAN coordonne également l’aide militaire bilatérale à l’Ukraine, notamment la fourniture d’anciens équipements de fabrication soviétique grâce à des transferts de capacités interalliés. C’est ainsi, par exemple, que la Slovaquie a pu faire don à l’Ukraine d’un système antiaérien S-300, son remplacement étant assuré par plusieurs batteries de Patriot repositionnées depuis les États-Unis, les Pays-Bas et l’Allemagne. Dans le même temps, les pays de l’OTAN ont marqué leur ligne rouge : pas de soldats au sol et pas de zone d’exclusion aérienne en Ukraine.

Changements de posture

La guerre en Ukraine a donné lieu à beaucoup de premières et de revirements dans les attitudes de défense et de sécurité en Europe. Dès le 27 février, le chancelier allemand Olaf Scholz a annoncé une évolution profonde de la politique de défense et de sécurité du pays marquant ce qu’il a appelé une *Zeitenwende*, une nouvelle ère dans l’histoire du continent européen. Cette idée était déjà présente dans l’édition 2020 du rapport de Munich sur la sécurité intitulée «*Zeitenwende | Wendezeiten*», qui appelait à un engagement accru de l’Allemagne

afin de répondre aux attentes de ses alliés et aux exigences de l’environnement stratégique.

Alors qu’elle n’avait jamais respecté l’objectif fixé par l’OTAN, l’Allemagne consacra plus de 2 pour cent de son PIB à la défense, se classant ainsi à la troisième place mondiale dans ce domaine. Un fonds de défense spécial de 100 milliards d’euros a été débloqué pour renforcer les capacités militaires allemandes. D’autres pays comme l’Italie, le Danemark, la Roumanie, la Lettonie et la Pologne s’empressent de relever le niveau de leurs dépenses de défense. Le Danemark organisera également un référendum en juillet afin que la population se prononce sur une possible option de participation du pays à la politique de défense et de sécurité de l’UE, un sujet longtemps très controversé.

D’autres pays tentent de jouer sur les deux tableaux. La Hongrie, sous le quatrième mandat de Viktor Orbán, a ainsi refusé d’envoyer des armes à l’Ukraine depuis son territoire, sans pour autant bloquer les premières sanctions de l’UE. La Turquie, pour sa part, n’a pas imposé de sanctions contre la Russie, mais a fermé l’accès à la mer Noire à tous les navires militaires et a vendu des drones armés à l’Ukraine.

Les pays neutres modifient du jour au lendemain des politiques de défense et de sécurité en place depuis des décennies. La Suède envoie pour la première fois des armes à une partie à un conflit armé. La Suisse a adhéré à la plupart des sanctions de l'UE. Même si elle ne remet pas en cause ses pratiques antérieures ni sa neutralité, cette politique de sanctions est la plus large et la plus notable que le pays ait adoptée à ce jour.

La neutralité et le non-alignement militaire ne garantissent pas à un pays que son intégrité territoriale sera respectée. Pragmatiques, les petits États savent que les grandes puissances peuvent avoir des inté-

Les pays neutres modifient des politiques de défense et de sécurité en place depuis des décennies.

êts de sécurité sur leur territoire. Cela augmente l'attractivité d'adhérer à une alliance militaire fondée sur le principe de la défense collective. En Suède et en Finlande, l'opinion publique quant à la pertinence de l'OTAN a considérablement évolué en l'espace de quelques semaines.

D'aligné à allié

La Suède et la Finlande sont passées de la neutralité officielle au non-alignement militaire lorsqu'elles ont rejoint l'UE en 1995. L'adoption par l'UE du traité de Lisbonne, qui contient une clause de défense mutuelle, a rendu leur neutralité militaire plus difficile à tenir. Après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, les deux pays sont devenus partenaires «nouvelles opportunités» de l'OTAN (*Enhanced Opportunity Partners* en anglais). En approfondissant leur partenariat de défense et leur interopérabilité avec l'Alliance, ils se sont alignés sur le plan militaire, sans s'établir en alliés.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a sérieusement modifié leur évaluation de la menace. Helsinki a lancé un processus de consultation inclusif et pourrait être prête à demander l'adhésion à l'OTAN dès ce printemps. Si la Finlande rejoint l'OTAN, les capacités combinées de l'Alliance renforceront considérablement son potentiel de défense et de dissuasion. L'OTAN, pour sa part, profitera d'une meilleure position géographique pour défendre les pays baltes. Mais l'intégration de la Finlande dans l'OTAN pourrait également inciter les Russes à renforcer leur emprise sur les 1 300 kilomètres de frontière russo-finlandaise.

La Finlande devrait décider ces prochaines semaines de son adhésion à l'OTAN, sans organiser de référendum. La Suède rattrape rapidement son retard, même si le gouvernement ne devrait pas rendre son rapport avec la fin du mois de mai. Le calendrier est serré, le sommet de l'OTAN devant se tenir fin juin 2022.

Entre sanctions et inaction

En sa position de grande puissance commerciale, l'UE a été le principal vecteur des contre-mesures politiques, économiques et financières. Outre les banques commerciales, les sanctions visent également la Banque centrale et le Fonds d'investissement direct de la Russie. Les avoirs des oligarques russes ayant des liens avec le Kremlin sont gelés et certaines grandes banques russes n'ont plus accès au réseau international de paiement SWIFT. Les pays européens expulsent également des diplomates russes suspectés d'espionnage et ont fermé leur espace aérien et leurs ports aux avions et aux navires de la Russie.

L'inconvénient des sanctions est leur caractère punitif, associé au fait qu'elles semblent réactives et progressives. Dans la mesure où l'UE n'a pas communiqué clairement leur finalité politique (encourager la tenue de pourparlers de paix, par exemple), leur impact sur le cours de la guerre est difficile à évaluer. Leur respect et leur application posent également problème. Plusieurs mois après leur adoption, certains pays tardent à mettre en place des organismes chargés de contrôler les sanctions et de combler les lacunes.

Les pays européens n'ont pas encore dégagé l'outil économique qui aurait le plus d'effet : un embargo sur le pétrole et le gaz. De fait, la dépendance à l'égard de ces produits russes met sérieusement en péril la sécurité énergétique de bon nombre d'entre eux. Si l'UE a interdit le charbon russe en réponse aux exécutions de masse constatées en Ukraine, cette mesure ne touche qu'une petite partie des exportations d'énergie de la Russie vers l'UE et s'appliquera progressivement dans un délai de quatre mois, ce qui retardera son effet paralysant sur le budget de l'État russe.

Des sanctions sur le pétrole russe sont en préparation, mais c'est le gaz qui constitue la principale ligne de fracture. Aujourd'hui, quelque 60 pour cent du pétrole et 75 pour cent du gaz exportés par la Russie sont à destination de l'Europe. L'UE achète envi-

Further reading

European Parliament, 2022, [Russia's war on Ukraine: Implications for EU energy supply](#).

Finnish Government, [Government Report on Changes in the Security Environment](#), 13 April 2022.

Oona A. Hathaway, Scott J. Shapiro, "International law and its transformation through the outlawry of war", *International Affairs* 95(1), 2019, 45–62.

Tobias Bunde / Laura Hartmann / Franziska Stärk et al., "Zeitenwende | Wendezeiten: Special Edition of the Munich Security Report," *Munich Security Conference*, October 2020.

ron 41 pour cent de son gaz à la Russie, pour un montant estimé à un milliard d'euros par jour. Les pays d'Europe centrale et les pays baltes appellent à un embargo total afin de priver le gouvernement russe de cette source de revenus. La Lituanie est le premier membre de l'UE à avoir cessé d'importer du gaz russe. La Commission européenne et le Parlement de l'UE font pression pour que les dirigeants européens interdisent les hydrocarbures russes. Une taxe sur le gaz pourrait toutefois constituer une solution intermédiaire plus viable entre l'inaction et un embargo radical.

Compte tenu de sa dépendance particulièrement forte au gaz russe (55 pour cent), l'Allemagne tente d'éviter un embargo énergétique complet. Environ 27 pour cent de la plus grande économie de l'UE dépend du gaz pour ce qui est de la consommation finale d'énergie. L'Allemagne rejoint sur ce terrain la Hongrie, autre pays explicitement opposé à un embargo de l'UE sur le gaz. La Russie a longtemps été considérée comme un marché important pour l'industrie allemande, qui tirait parti des importations de gaz russe, même après l'annexion de la Crimée. Or, la suspension du projet Nord Stream 2 en février marque l'échec de la politique allemande du *Wandel durch Handel* (le changement par le commerce).

Réduire les dépendances stratégiques

La dépendance de l'Europe à l'égard des produits énergétiques fournis par la Russie met en péril sa sécurité énergétique et limite sa marge de manœuvre. Le débat sur l'autonomie stratégique de l'Europe porte généralement sur les questions de défense, pointant le manque de capacités adaptées, produites en Europe, et la mauvaise structure des dépenses militaires. Cependant, la

guerre en Ukraine a mis au jour le problème majeur de la sécurité énergétique. Cette situation empêche les principaux décideurs européens d'imposer un embargo qui porterait sérieusement atteinte au budget de l'État russe, et place donc le continent dans une position difficile.

Malgré cela, l'UE peut faire la différence en réduisant la dépendance aux importations d'énergie. Ce qui était à l'origine une communauté du charbon et de l'acier est en train de se transformer en une communauté des énergies renouvelables. L'UE se voit contrainte d'accélérer la diversification de ses approvisionnements en énergie et le passage aux énergies renouvelables. Même si la part des énergies renouvelables aug-

Réduire les dépendances vis-à-vis des produits énergétiques russes offre à l'UE une excellente occasion de renforcer sa stature géopolitique.

ment progressivement, le gaz naturel occupe une place essentielle dans la période de transition vers la neutralité carbone annoncée par l'UE. Or, l'UE doit importer près de 84 pour cent du gaz naturel qu'elle consomme.

Pour cesser totalement de s'approvisionner auprès de la Russie, il faudrait qu'elle améliore ses infrastructures de gaz naturel liquéfié et augmente temporairement ses importations en provenance d'autres pays. La coordination des achats d'énergie, le partage des réservoirs et le financement des infrastructures, y compris le combustible pour les centrales nucléaires, au niveau de l'UE pourraient aider ses membres à mutualiser

les coûts. Cela favoriserait la mise en place d'une sorte de politique commune de sécurité énergétique dans le cadre de l'Union européenne de l'énergie. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine de la défense, l'UE dispose d'outils concrets pour renforcer son autonomie énergétique et améliorer ainsi sa stature géopolitique sur le marché mondial de l'énergie. Une telle avancée compléterait avantageusement le rôle militaire de l'OTAN et aurait des répercussions directes sur la sécurité en Europe.

Perspectives à long terme

Poutine a déclenché des réactions politiques que peu d'observateurs des questions de sécurité en Europe auraient anticipées. Les pays européens augmentent leurs dépenses de défense, l'OTAN a déployé des troupes sur le territoire de ses membres de l'Est, les États-Unis ont joué un rôle moteur et montré leur volonté de préserver l'unité de l'OTAN et l'Europe projette de cesser progressivement ses achats de gaz et de pétrole à la Russie. La guerre lancée par Poutine a également mis en évidence certaines limites surprenantes de l'armée russe (voir [l'analyse du CSS no 301](#)).

La défense active de l'Europe consiste à aider l'Ukraine dans sa lutte contre l'agression russe. En collaboration étroite avec les États-Unis et d'autres pays occidentaux, les dirigeants européens tentent d'empêcher une escalade aussi bien horizontale (par un débordement physique en Europe) que verticale (par le recours à des armes de destruction massive) du conflit. Dans cette entreprise, ils se heurtent toutefois à deux écueils : d'une part, le président Poutine et ses armes nucléaires, d'autre part leur électoral national et une forte inflation. Ces di-

lemmes suscitent des désaccords sur la nature de l'aide militaire apportée à l'Ukraine et sur l'ampleur des sanctions énergétiques imposées à la Russie. L'Allemagne doit encore montrer que la nouvelle ère annoncée constitue une mutation politique réelle et durable dans la perspective d'une politique européenne de défense, et non une simple manifestation symbolique de solidarité.

La guerre de Poutine ayant rendu leur dépendance aux importations de gaz russe hautement indésirable, les pays européens prennent conscience de l'importance stratégique des approvisionnements en énergie. Il faudra beaucoup de temps, de moyens et de volonté politique pour réduire les dépendances stratégiques de l'Europe vis-à-vis des produits énergétiques russes. D'un autre côté, cette situation offre à l'UE une excellente occasion de renforcer sa stature géopolitique.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine marque la fin de 30 ans de sentiment de paix en Europe, abstraction faite des guerres de Yougoslavie. À long terme, le principal problème géopolitique de l'Europe n'est pas encore résolu. En fait, l'Europe ne pourra jouir d'une stabilité et d'une prospérité durables sans intégrer l'Ukraine et la Russie dans son architecture de sécurité.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Dominika Kunertova est Senior Researcher au sein de l'équipe «Global Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich.