



Les politiques de défense en Europe : une perspective historique

Gilles Grin *

Les politiques de défense en Europe : une perspective historique

ANNONCE D'ÉVÈNEMENT

Le colloque international consacré à « la sécurité européenne dans le désordre mondial », organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et la Fondation Pierre du Bois pour l'histoire du temps présent, débutera le jeudi **9 octobre 2025** à 18h00 et se poursuivra toute la journée du **10 octobre**, rassemblant près d'une vingtaine d'experts qui interviendront sur des thématiques cruciales comme l'Europe face à la guerre hybride ; les forces militaires et l'armement ; le système de sécurité de l'Europe de l'avenir ; la politique européenne par rapport aux blocs mondiaux. **Le colloque aura lieu à Lausanne et pourra être suivi en direct et en différé sur YouTube.**

Introduction

La présente contribution vise à offrir une perspective historique de long terme sur l'évolution des politiques de défense en Europe. Elle présente d'abord le système westphalien qui a structuré les relations interétatiques de la fin de la guerre de Trente Ans (1648) à la fin de la Seconde Guerre mondiale (1945). La période de la guerre froide est ensuite présentée. Suivent l'après-guerre froide, le point d'inflexion de 2007-2008, la guerre en Ukraine et le basculement américain. Cela permet de présenter le début de réponse européenne qui s'est fait jour et d'apporter quelques éléments de conclusion.¹



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Système westphalien

Le système westphalien, du nom du traité de paix le plus important mettant un terme à la guerre de Trente Ans en 1648, acte l'importance historique du rôle des États en Europe. Ceux-ci sont les détenteurs de la souveraineté et rien ne les surpasse dorénavant au niveau international. Le pape ou l'empereur sont relégués politiquement et ne peuvent plus s'y opposer. Les politiques de défense des États sont des politiques régaliennes par excellence. La sécurité externe et interne, la diplomatie, la justice, la monnaie et l'impôt se trouvent en effet au cœur de la souveraineté étatique et ne se partagent normalement pas.

Dans l'histoire du continent européen, certains États ont manifesté des prétentions hégémoniques. On peut songer à l'Espagne de Charles Quint et de Philippe II (1516-1598), à la France de Louis XIV (1643-1715) puis de Napoléon Bonaparte (1799-1815), à l'Allemagne de Guillaume II (1888-1918) puis d'Adolf Hitler (1933-1945). Ces ambitions ont toujours été contrées. Cela montre l'importance historique du système d'équilibre des puissances, où des coalitions se forment pour bloquer un hégémon potentiel. Ce système d'équilibre fonctionnait au mieux lorsque la politique internationale était l'affaire des souverains et les peuples étaient tenus à l'écart. Autrement dit, avec des armées professionnelles et avant l'apparition des États nations. Dans cette constellation, les alliances passées ne préjugent pas des alliances futures. Un moment marquant est par exemple celui où la France de Louis XV et l'Autriche de Marie-Thérèse scellent leur alliance (1756).

La Révolution française représente un bouleversement pour le continent. Une nation, à savoir la France, se dresse en armes dès l'année 1792. De nouvelles valeurs, la liberté, l'égalité et le droit des peuples, font irruption sur la scène internationale. Les conflits entre puissances deviennent quasiment ininterrompus durant une génération. Le congrès de Vienne, achevé en 1815, tourne la page de l'époque napoléonienne. Un système de directoire par les grandes puissances (Autriche, France, Prusse, Royaume-Uni, Russie), pas plus qu'un système de droit international, n'arrivent à se mettre en place. Un système d'équilibre prévaut une fois de plus.

La période 1815-1914 se révèle tout de même l'une des plus pacifiques de l'histoire européenne, sauf la sous-période entre 1854 et 1871 caractérisée par la survenance de cinq guerres impliquant des grandes puissances. C'est l'ère des nationalités et des unifications italienne et allemande. Le passage se fait vers une ère des nationalismes. C'est aussi une époque d'industrialisation rapide et de grandes évolutions technologiques touchant les armements. L'idée se développe qu'une guerre peut être gagnée par une action rapide, voire foudroyante. Le plan allemand Schlieffen, remontant à 1905 et visant à une victoire fulgurante contre la France avant d'affronter la Russie de sorte à éviter une guerre simultanée sur deux fronts, est emblématique de cela. Le débat autour de la primauté du glaive ou du bouclier est éternel dans l'histoire de la guerre. Les décideurs se placent alors dans l'optique d'un culte de l'offensive. Les nationalismes sont exacerbés avant la Première Guerre mondiale. Deux alliances devenues rigides, la Triple Entente formée de la France, du Royaume-Uni et de la Russie d'un côté, et la Triple Alliance rassemblant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie de l'autre, se trouvent face à face. Le leadership se révèle aussi faible et décevant.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

L'attentat de Sarajevo, conduisant à l'assassinat du prince héritier d'Autriche-Hongrie François-Ferdinand et de son épouse par un nationaliste serbe le 28 juin 1914, est l'étincelle qui met le feu à la mèche. Par le jeu des alliances, une grande partie de l'Europe se retrouve en guerre en quelques semaines. L'Europe et le monde entrent dans l'époque des guerres totales. Les sociétés des pays en guerre sont entièrement mobilisées. L'économie et la société doivent se placer au service de l'effort de guerre.ⁱⁱ

Les importantes interdépendances économiques n'ont pas pu empêcher la guerre en Europe en 1914. Dans l'histoire des sociétés humaines, on est forcé de constater le primat du politique et du militaire sur l'économique, sauf parfois durant des parenthèses historiques pouvant durer quelques décennies. Pour aller au-delà de l'état naturel de guerre entre les Hommes, il faudrait qu'un espace donné, en l'occurrence l'Europe, voire le monde entier, vive en régime de démocratie véritable. On parle donc d'États démocratiques unis non seulement par des interdépendances économiques, mais surtout par une communauté de valeurs et le règne de l'État de droit. Une leçon de l'histoire semble être que les démocraties véritables ne se font en effet pas la guerre. Mais une démocratie peut tout à fait conduire des guerres et faire preuve d'impérialisme, que l'on songe à l'histoire de la France, du Royaume-Uni ou des États-Unis.

Il faut donc civiliser les relations inter-étatiques, c'est-à-dire y apporter du droit et des institutions supranationales, autrement dit des éléments fédératifs. La simple coopération intergouvernementale est évidemment mieux que l'absence de coopération, mais elle n'est pas assez puissante pour dompter les États à certains moments cruciaux. L'Europe a été source de et a connu tant de violences et de malheurs au cours de son histoire. La première partie du XX^e siècle a été particulièrement sanglante. Le creux historique a été atteint en 1945 à l'issue de la Seconde Guerre mondiale avec une Europe meurtrie et divisée.ⁱⁱⁱ

Période de la guerre froide

L'ordre international post-Seconde Guerre mondiale est caractérisé par l'émergence de deux blocs antagonistes : l'Est et l'Ouest. Leur antagonisme est de nature idéologique, mais aussi politique, économique et sociale. L'Europe se voit déchirée par un rideau de fer et la guerre froide. La présence d'armes nucléaires dans les deux blocs à partir de 1949 change à jamais la donne stratégique mondiale. Deux alliances militaires antagonistes structurent le continent : l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Pacte de Varsovie. Seuls quelques pays européens restent neutres ou non-alignés. Dans cette période, les politiques de défense des pays européens sont, dès lors qu'ils appartiennent à l'une des deux alliances, supranationalisées. Cela est dû au fait que deux États exercent une domination au sein de leur alliance respective : les États-Unis et l'Union soviétique. Mais leur domination est de nature différente : consentie et éclairée à l'Ouest, imposée et brutale à l'Est.^{iv}



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

À l'Ouest, une question essentielle de cette époque historique est de savoir si les Européens doivent constituer le pilier européen de l'Alliance atlantique en ordre dispersé, État par État, ou de façon coordonnée. Le projet de Communauté européenne de défense (CED), proposé par la France en 1950 sur une idée de Jean Monnet et torpillé par ce même pays en 1954, représente un essai de coordination européenne basée sur des principes supranationaux. La CED ne se conçoit toutefois pas hors du cadre transatlantique. Durant le reste de la guerre froide, rien ne peut remplacer la CED mort-née. Cela malgré des réflexions très approfondies et des propositions de début d'europanisation des questions de défense de la part de Jean Monnet et de son Comité d'action pour les États-Unis d'Europe au cours des années 1960. En fait, les visions nationales, même nationalistes, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France empêchent cela. Dans ce cadre, un pays comme l'Allemagne fédérale tient par-dessus tout à la garantie de sécurité américaine.^v À part la France qui développe une politique de défense indépendante des États-Unis et se dote de l'arme nucléaire à partir de 1964, les autres pays occidentaux tombent dans une sorte d'indolence. Ils acceptent le protectorat américain mais rechignent à investir autant que ce dernier dans leur défense. Des doléances américaines existent déjà dans les années 1960 sur le fait que les Européens n'assument pas leur part du fardeau de la défense transatlantique.^{vi}

Après-guerre froide

La fin de la guerre froide et de la division historique du continent européen dans les années 1989 à 1991 semble ouvrir une nouvelle ère des possibles. À l'exception notable de la France, les pays européens ne veulent cependant pas risquer un désinvestissement américain de la sécurité européenne. On aime ce protecteur historiquement bienveillant et généreux, suffisamment lointain pour ne pas donner l'impression qu'il contrôle le destin des Européens et suffisamment proche pour ne pas courir le risque de le voir remplacé par un autre hégémon, européen cette fois-ci. Les États-Unis de l'époque, sous l'administration du président George H.W. Bush et encore échaudés par les expériences historiques du XX^e siècle, ne veulent pas non plus se retirer d'Europe de peur de risquer devoir revenir à l'occasion d'une nouvelle catastrophe.^{vii}

La défunte Union soviétique a été suffisamment dure, dominatrice et exploiteuse pour que les anciens pays du Pacte de Varsovie ne rêvent que de rejoindre les institutions occidentales de référence que sont l'OTAN et la Communauté européenne, devenue Union européenne en 1993. Les pays d'Europe centrale et orientale rejoignent par vagues l'OTAN, garante de leur sécurité future, et l'UE, garante de leur prospérité future et du retour au sein de la grande famille européenne. Comme durant la guerre froide, la défense de l'Europe reste à la fois transatlantique et nationale. L'ours russe est alors endormi et ne fait plus peur dans le court terme, mais la garantie de sécurité transatlantique est vue comme la meilleure assurance-vie possible.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

La vision française promouvant le développement d'une Europe de la défense autonome n'est pas entendue. Le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, lance certes une politique étrangère et de sécurité commune, la PESC. Mais cela se fait sans institutions adaptées et sans une once de supranationalité. Avec le traité de Maastricht et ceux qui le suivent (Amsterdam, Nice, Lisbonne), l'Union européenne développe sa PESC. Des institutions et agences sont établies autour du haut représentant (poste créé en 1999), en particulier des comités au sein du Conseil (comité politique et de sécurité, comité militaire), l'Agence européenne de défense ainsi que le Service européen pour l'action extérieure inauguré en 2011 et ne relevant ni strictement du Conseil, ni de la Commission. Les hauts représentants successifs sont Javier Solana (1999-2009), Catherine Ashton (2009-2014), Federica Mogherini (2014-2019), Josep Borrell (2019-2024) et Kaja Kallas depuis 2024.^{viii}

Une vision stratégique commune est recherchée à travers des documents successifs, de la stratégie européenne de sécurité de 2003 à la boussole stratégique de 2022.^{ix} Des opérations extérieures de faible intensité sont lancées à partir de 2003. On en dénombre près de 40 à ce jour. Une coopération structurée permanente est mise sur pied en 2017 afin de promouvoir les coopérations conduisant au développement des capacités militaires.^x L'action sécuritaire de l'Union européenne apporte une plus-value à ses États membres et à la sécurité de l'Europe et du monde dans des domaines certes concrets, mais tout de même limités. L'Union fait office d'enceinte intergouvernementale pour la coopération, l'apprivoisement mutuel des militaires, le début d'une plus grande convergence en matière stratégique, des actions limitées de politique industrielle et des opérations de faible intensité dans le maintien de la paix en Europe, en Afrique et au Proche-Orient. Toutefois, c'est l'OTAN qui demeure l'assurance-vie ultime des Européens. La véritable défense reste à la fois nationale et transatlantique. Le niveau européen ne peut véritablement naître, comme étouffé entre les deux dimensions qui l'encadrent.

Point d'inflexion de 2007-2008 et guerre en Ukraine

L'ordre de sécurité européen connaît son point d'inflexion, très significatif mais sous-estimé à l'époque, en 2007-2008 avec le discours vindicatif et révisionniste du président russe Vladimir Poutine à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2007 et, l'année suivante, la guerre en Géorgie.^{xi} L'impérialisme russe est de retour, appuyé sur un revanchisme historique. Dès 2008, la sécurité de l'Europe se met à se déliter crise après crise. Le début de l'agression russe contre l'Ukraine, sentant que cette dernière est en train de basculer du côté de l'Occident, débute véritablement en 2014 avec la saisie de la Crimée et le début d'opérations militaires non-reconnues à l'est de l'Ukraine. À partir de ce moment-là, les États européens se mettent à dépenser plus pour leur défense, même si modestement au début. En même temps, la Russie n'est que modérément sanctionnée par les Européens et les Américains. Les accords de Minsk I et II, signés en 2014 et 2015, se révèlent vains face à la mauvaise foi du pouvoir russe.^{xii}



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

L'escalade russe de 2022 contre l'Ukraine, avec l'agression totale initiée le 24 février afin de provoquer un changement de régime à Kyiv, est un choc pour les Européens. Le chancelier allemand Olaf Scholz utilise la formule de « changement d'époque ». La première guerre interétatique de haute intensité frappe le continent européen depuis 1945. Cela contre le droit international, contre le libre arbitre d'un État souverain du continent et de son peuple, à savoir l'Ukraine, mais aussi contre l'humanité et contre la rationalité voulant que tous les êtres humains de cette planète fassent corps contre des menaces existentielles possibles, que l'on songe au réchauffement de la planète, à la perte accélérée de biodiversité, aux nouvelles pandémies, au risque nucléaire et aux menaces d'une intelligence artificielle qui pourrait devenir hors de contrôle.^{xiii}

Basculement américain

En 2022, l'Europe fait un grand saut en arrière de près de 80 ans. Mais le nouveau facteur qui remet en question beaucoup de choses que les Européens considéraient comme acquises est le changement de politique internationale initié aux États-Unis par l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump II le 20 janvier 2025. Depuis, les décrets présidentiels et les déclarations choc fusent. Derrière un brouillard de communication sans doute voulu afin de provoquer un effet de sidération, il est dur de discerner ce que sera exactement la politique américaine envers l'Europe.

On sait depuis l'administration Obama que les USA sont plus conscients du risque de surextension globale et veulent opérer un pivot vers l'Asie, la Chine étant vue comme la principale source de défis et de menaces dans l'avenir. Il est toujours dangereux pour le monde de vivre le basculement vers un nouvel hégémon potentiel et, en toute hypothèse, les États-Unis ne semblent pas prêts à se voir dépassés par la Chine. Telles des plaques tectoniques qui se heurtent, ces moments de bascule historique sont bien souvent sources de conflits. Le dernier grand basculement dans l'histoire, ayant vu l'empire britannique être supplanté par les États-Unis, avait été pacifique du fait des affinités culturelles et politiques entre les deux entités anglo-saxonnes. Mais les choses semblent promettre d'être différentes cette fois-ci.

L'administration Trump a renforcé les traits impérialistes, mercantilistes et transactionnels de la politique américaine et de sa vision du monde. Souvent, les alliés d'hier semblent moins bien traités que les ennemis affichés. Les Européens sont sommés de se prendre en main et de dépenser plus pour leur défense. Mais on ne sait pas encore véritablement si les États-Unis entendent tirer un trait définitif sur l'Alliance atlantique. Les prochaines étapes pourraient être un lâchage de l'Ukraine et le désengagement de forces militaires du continent européen. Le mal a en tout cas été fait dans le sens que la garantie de sécurité américaine envers les pays du continent appartenant à l'OTAN, sur la base du fameux article 5 du traité de Washington, n'est plus assurée. Pour mémoire, voici ce qu'indique cet article essentiel :^{xiv}



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Le 24 juin 2025, sur le chemin le conduisant au sommet des alliés à La Haye, le président américain a été interrogé sur l'importance que son pays accorde à la clause de défense mutuelle contenue dans l'article 5 précité. La réponse de Donald Trump fut : « *Cela dépend de la définition que vous en donnez. Il existe de nombreuses définitions de l'article 5. Vous le savez, n'est-ce pas ?* »^{xv}

Les pays du front oriental, aux premières loges de la menace impérialiste russe, se rendent cruellement compte de l'hypothèque américaine. L'Allemagne aussi est sérieusement ébranlée. La sidération des Européens est grande depuis le 20 janvier 2025. La volonté dominante sur le continent de continuer à soutenir l'Ukraine, pays candidat à l'Union européenne depuis juin 2022, demeure forte malgré une montée des oppositions. Mais les Européens pourront-ils véritablement pallier le désengagement américain ? Et l'on sait la vigueur des opérations de déstabilisation russes, incluant notamment des actions d'interférence dans les processus démocratiques des États européens et des opérations cyber relevant de la guerre hybride.

Début de réponse européenne

Les engagements nationaux visant à augmenter les dépenses de défense s'accroissent, que l'on songe particulièrement aux États baltes, à la Pologne et à l'Allemagne. En prenant en compte les données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), nos calculs montrent que l'évolution des dépenses militaires des 27 États membres actuels de l'Union européenne est la suivante entre 2007 et 2024 :^{xvi}



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Année	Dépenses militaires (en milliards de dollars américains à prix et taux de change courants)	Dépenses militaires (en milliards de dollars américains constants de 2023)	Indice basé sur les dollars constants (2024 = 100)
2007	212	228	64
2008	237	230	64
2009	226	232	65
2010	214	225	63
2011	222	217	61
2012	206	213	59
2013	207	206	58
2014	207	205	57
2015	178	211	59
2016	183	218	61
2017	194	225	63
2018	215	234	65
2019	217	247	69
2020	238	264	74
2021	262	274	77
2022	260	283	79
2023	307	307	86
2024	370	358	100

Il est le plus judicieux de se baser sur les chiffres en dollars constants indiqués à la troisième colonne. On peut noter que le creux des dépenses militaires est atteint en 2014 et qu'une césure vers le haut se produit en 2019. Selon les intentions annoncées des États membres, le chiffre des dépenses militaires devrait fortement croître au cours des dix prochaines années.^{xvii} À ce jour, les 27 armées nationales des États membres de l'UE totalisent des effectifs de 1,5 million d'hommes.^{xviii}

Le SIPRI estime l'état des dépenses militaires mondiales pour 2024, qui s'élèvent à 2'718 milliards de dollars, soit une augmentation en termes réels de 9,4% par rapport à 2023. Cela représente 2,5% du PIB mondial. Le mouvement de hausse des dépenses est ininterrompu depuis 2015. La Russie dépense 149 milliards de dollars pour sa défense, 38% de plus qu'en 2023 et le double de 2015. Ce chiffre représente 7,1% du PIB russe et 19% de l'ensemble des dépenses publiques. L'Ukraine, État souverain agressé par la Russie, a des dépenses militaires de 65 milliards de dollars, soit 34% de son produit intérieur brut et le fardeau militaire le plus lourd dans le monde. Les dépenses militaires des pays de l'OTAN atteignent 1'506 milliards de dollars, soit 55% des dépenses militaires mondiales. C'est dix fois la Russie. 18 pays sur 32 ont atteint l'objectif de 2% de PIB remontant à 2004.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Les États-Unis ont des dépenses militaires s'élevant à 997 milliards de dollars, c'est-à-dire 66% des dépenses totales de l'OTAN et 37% des dépenses militaires mondiales. Les 30 membres européens de l'OTAN dépensent 454 milliards de dollars. Comme on l'a vu plus haut, les États membres de l'UE dépensent 370 milliards de dollars, soit 14% des dépenses mondiales, deux fois et demie la Russie et plus que la Chine. Les dépenses de cette dernière atteignent 314 milliards de dollars après trois décennies d'augmentations consécutives.^{xix}

Avec le programme « Readiness 2030 » annoncé en 2025, des mesures d'accompagnement au niveau de l'UE sont prises, incluant en particulier l'initiative SAFE à hauteur de 150 milliards d'euros d'emprunts communs, mais sous forme de prêts et non de dons individuels, ainsi qu'un desserrement des règles budgétaires auxquelles les États membres sont soumis et la mobilisation de la Banque européenne d'investissement. En tout, on parle d'un paquet s'élevant à 800 milliards d'euros. Des instruments sont créés pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et procurer des armements critiques en manque, tels que missiles, drones, systèmes d'artillerie, instruments de protection cyber et outils spatiaux.^{xx}

Depuis le 1^{er} décembre 2024, le nouveau poste de commissaire à la défense et à l'espace est pourvu au sein de la Commission européenne en la personne du Lituanien Andrius Kubilius. La base de l'analyse des institutions de l'Union est que les États européens ont cinq ans, jusqu'à l'horizon 2030, pour se réarmer massivement et résorber leurs lacunes sécuritaires car c'est à ce moment-là que la menace russe d'agression d'un nouveau pays est estimée réaliste.^{xxi} Entretemps, cependant, les Européens ne doivent pas laisser l'Ukraine s'effondrer ou se faire grignoter de façon accélérée. Cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant, mais l'aide américaine subsiste. Celle-ci a manqué tout particulièrement durant six mois, en 2023-2024, ce qui a eu des conséquences graves sur le terrain. L'Ukraine est devenue un producteur de premier ordre de certains armements, dont les drones, et elle a acquis une expérience de premier plan en matière industrielle et militaire ; elle a beaucoup à apporter au reste de l'Europe si celui-ci lui reste fidèle.^{xxii}

On assiste aussi à l'émergence d'une coalition des volontaires envers l'Ukraine, composée de 31 États et emmenée par de grands pays européens qui veulent continuer à soutenir l'Ukraine : France, Royaume-Uni, Allemagne, Pologne. Le groupe Weimar+, aussi créé en 2025, représente une alliance diplomatique et géopolitique européenne visant à promouvoir le soutien à l'Ukraine et la souveraineté des Européens face à la menace russe et au risque de désengagement américain. En termes de membres, la Commission européenne s'ajoute aux grands États que sont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Pologne, l'Italie et l'Espagne. Autrement dit, le Royaume-Uni vient s'ajouter aux cinq principaux États membres de l'UE et à la Commission européenne.

Malgré le très haut niveau de soutien populaire à la politique de sécurité et de défense commune de l'Union, atteignant le chiffre record de 81% en 2025,^{xxiii} l'UE apparaît encore trop faible à plusieurs égards pour reprendre la place en partie laissée vacante par les États-Unis : elle n'inclut pas le Royaume-Uni qui est une puissance militaire de premier ordre, indispensable en la matière, ni d'ailleurs la Turquie. Son action s'étend aux sphères économiques larges, du marché intérieur et de la politique industrielle appliquée à la BITDE. Elle est restée intergouvernementale en matière de défense.^{xxiv}



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

La Hongrie ne tire pas à la même corde que ses partenaires et il faut sans cesse négocier avec elle, comme lors des renouvellements des sanctions envers la Russie, qui doivent être adoptés unanimement tous les six mois. D'autres pays, comme la Slovaquie, expriment des critiques envers le soutien à l'Ukraine. Nombre d'élections nationales sont devenus des tests de la détermination européenne, qui peut trébucher à chaque instant. On doit le constater : l'Union européenne demeure structurellement trop sensible aux changements de politique dans les capitales nationales. Par sa nature largement intergouvernementale dans le régalien, elle n'est pas suffisamment immunisée contre les changements politiques au niveau national. C'est pour cela qu'elle semble en partie contournée par de nouvelles structures *ad hoc* de coopération comme cela a été mentionné plus haut.

Malgré l'absorption de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 2011, qui fut à l'ombre de l'OTAN la belle au bois dormant de la défense de l'Europe durant la guerre froide, l'UE ne peut pas, ou du moins pas encore, aspirer à l'établissement d'une vraie défense européenne. L'Europe de la défense a fait des pas, comme cela a été évoqué précédemment. Mais la défense de l'Europe, c'est-à-dire la garantie ultime de la sécurité du territoire, de la population et des intérêts vitaux, est quelque chose de beaucoup plus exigeant. C'est pour cela que les discussions normalement à venir sur la dimension européenne de la force de dissuasion nucléaire française seront si importantes.

L'article 42 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, est le suivant :^{xxv}

La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

On est frappé par le volontarisme apparent du texte juridique même si celui-ci rappelle que certains États membres de l'Union sont neutres ou non-alignés (présentement l'Autriche, Chypre, l'Irlande et Malte) et que les autres appartiennent à l'OTAN (actuellement 23 des 27 États membres de l'UE).



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Des clauses d'assistance mutuelle et de solidarité sont aussi en place depuis 2009. La première se trouve au paragraphe 7 de l'article 42 du TUE et se lit ainsi :^{xxvi}

Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

La clause de solidarité figure à l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et indique :^{xxvii}

L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres [...]

Lors de sa réunion des 18 et 19 juin 2009, le Conseil européen a donné des garanties à l'Irlande afin d'aider à la ratification du traité de Lisbonne lors d'un deuxième vote populaire – qui fut gagné. Il précise notamment :^{xxviii}

Il appartiendra aux États membres - y compris l'Irlande, agissant dans un esprit de solidarité et sans préjudice de sa politique traditionnelle de neutralité militaire - de déterminer la nature de l'aide ou de l'assistance à fournir à un État membre qui est l'objet d'une attaque terroriste ou est l'objet d'une agression armée sur son territoire.

Le traité de Lisbonne ne prévoit pas la création d'une armée européenne ni de conscription pour une quelconque formation militaire.

Malgré le soutien populaire en faveur de la politique de sécurité et de défense commune, l'Union européenne n'a pas, ou du moins pas encore, la structure politique et la légitimité populaire y afférente pour devenir une union politique aboutie qui prendrait avec la légitimité suffisante des décisions de nature existentielle, touchant des questions de vie ou de mort par les conflits armés.

Cependant, l'Union progresse à travers les crises. Il y eut notamment la crise sanitaire de 2020-2022 liée à la Covid-19, une crise sans précédent historique depuis un siècle. Dans ce cadre, son action a complété utilement celle des États membres. Ces derniers ne peuvent plus agir seuls en cas de menace systémique, on l'a vu avec le coronavirus, on le voit aujourd'hui avec la grande crainte liée au double défi conjoint russo-américain.^{xxix} Mais cela ne veut pas



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

dire que l'UE a acquis une compétence, même partagée, avec les États membres en matière de santé publique ou de défense. Du point de vue de la réalité des défis, l'Europe est sans doute une communauté de destin, mais la prise en compte de cet état de fait tarde à se matérialiser complètement chez certains décideurs nationaux.

L'Europe va sans doute investir toujours plus à l'avenir pour sa défense, ce qui soulève des difficultés. En premier lieu, il y a le dilemme beurre-canon. À moins que les impôts puissent être augmentés, plus de moyens pour la défense signifie moins pour des politiques sociales et de cohésion. Le risque est de remettre en cause des équilibres sociaux acquis de haute lutte dans certains États. L'endettement supplémentaire pourrait sembler une porte de sortie. Mais certains États, dont l'Italie, la France et l'Espagne, avec des taux d'endettement respectifs par rapport au PIB de 135%, 113% et 102%, sont déjà dans une situation financière difficile et risquent de se trouver à la merci des appréciations négatives des marchés financiers.^{xxx}

L'effet « bang for the buck » (bon rapport qualité-prix), c'est-à-dire le retour sur investissement des dépenses militaires, représente une deuxième difficulté. Si les États européens ne se coordonnent pas pour la production et l'achat d'équipements militaires, ou leur déploiement, ils passeront à côté des économies d'échelle et des meilleures acquisitions en termes technologiques.^{xxxii} S'ils achètent américain, comme ils le font encore pour plus de 60% de leurs achats militaires, ils maintiendront une dépendance toxique envers les USA.^{xxxii} On ne sait d'ailleurs pas très bien si les États-Unis de Donald Trump sont véritablement prêts ou non à accepter qu'une déconnexion militaire avec l'Europe rime avec la fin des grands achats militaires du vieux continent. La capacité de nuisance et de menace de l'administration américaine sur les pays européens pris individuellement est assurément conséquente.

Troisièmement, Vladimir Poutine ne sera certes pas éternellement au pouvoir en Russie. Mais rien n'indique que ses successeurs ne poursuivront pas sa politique agressive et impérialiste en y mettant d'importants moyens humains et financiers. Une question est fondamentale : quel est l'état véritable de l'économie russe ? La Russie passée en mode d'une économie de guerre n'a assurément pas des ressources illimitées à consacrer à son extension territoriale et d'influence. Elle a d'ailleurs subi récemment un lourd revers au Proche-Orient et rien n'indique que l'avenir de ses alliés iranien et nord-coréen sera radieux. Une question fondamentale est de savoir jusqu'où la Chine soutiendra la Russie, et avec quelles ambitions propres de prise de contrôle effectif sur cette dernière.

Le futur en question

Les pays européens ne peuvent évidemment pas accepter l'impérialisme russe et ils se doivent de le contrer. En même temps, tant qu'il existera un schisme entre la Russie et ses affidés d'un côté, et le reste du continent de l'autre, toute paix européenne ne sera en fin de compte qu'une paix d'équilibre, pouvant durer certes, mais fragile de façon inhérente, d'autant plus que des opérations de guerre hybride se déploieraient.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

Une paix européenne véritable et durable nécessiterait trois conditions : un changement de régime à Moscou, le maintien voire le renforcement de l'unité européenne incarnée aujourd'hui par l'UE, enfin une véritable main tendue le moment venu par l'UE à la nouvelle Russie. Mais l'on semble très loin de cela et chaque jour où la guerre en Ukraine dure, la réconciliation historique future du continent devient plus difficile à atteindre. Demain, tout comme au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe aura besoin de ses futurs Jean Monnet, Robert Schuman et Konrad Adenauer. On pourrait même aller jusqu'à dire que cet ancrage européen serait la meilleure chance pour la Russie de demain d'exister au service de son peuple.

L'Europe des prochaines années pourra-t-elle développer une politique de défense véritablement intégrée, allant au-delà des coalitions de volontaires propres à l'intergouvernementalisme ? Il semble avéré que l'UE peut offrir à ses pays membres une base industrielle et technologique de défense renforcée et un allègement des contraintes financières auxquelles ils doivent faire face. Mais, dans le contexte d'un désengagement voire d'une hostilité des États-Unis envers l'Europe, cela sera-t-il suffisant sans véritablement saisir à bras le corps la question de la fédéralisation politique aboutie de l'Union ? Si cette fédéralisation accélérée devait voir le jour, on peine à imaginer que ce serait avec l'ensemble des pays membres actuels de l'UE. Une plus grande différenciation entre eux serait probable. Le système westphalien semble à bout de souffle en Europe, mais on peine à voir son successeur sous la forme d'une fédération européenne aboutie. La citation du théoricien politique italien Antonio Gramsci semble s'appliquer parfaitement : « *Le vieux monde se meurt, le nouveau tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres* ». ^{xxxiii} Nul doute que les structures interétatiques européennes seront encore appelées à vivre de profondes évolutions au cours des années et des décennies à venir. Puisse la paix dans le respect du droit des peuples et la sauvegarde des intérêts communs de l'humanité prévaloir.

* Gilles Grin est le directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne. Il est par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne et académicien correspondant pour la Suisse de l'Académie royale des sciences économiques et financières de l'Institut d'Espagne. Il s'exprime en son propre nom et ses propos n'engagent pas ses institutions d'affiliation.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

NOTES

ⁱ Une version abrégée de cette contribution a été présentée oralement, en anglais, lors de la quatrième édition de la conférence internationale annuelle « Challenges and Dynamics of the European Administrative Area » tenue à l'Université Alexandru Ioan Cuza de Iași (Roumanie) les 19-20 juin 2025. Tous mes remerciements s'adressent à la présidente de la conférence, la professeure Ana-Maria Bercu. La version anglaise de cette contribution sera publiée dans les actes de la conférence.

ⁱⁱ Droz, J. (1973). *Les causes de la Première Guerre mondiale : Essai d'historiographie*. Paris : Éditions du Seuil. Lejeune, D. (1992). *Les causes de la Première Guerre mondiale*. Paris : Armand Colin. Van Evera, S. (1984). "The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War". *International Security*, vol. 9.

ⁱⁱⁱ Davies, N. (1997). *Europe: A History*. London: Pimlico. Duroselle, J.-B. (1993). *L'Europe de 1815 à nos jours : Vie politique et relations internationales*. Paris : Presses Universitaires de France, 7^e éd. Grin, G. (2022). *European Integration: A Continent in Revolution*. Lausanne: Jean Monnet Foundation for Europe. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2022/03/22-04-european-integration-g--grin-cdd-n-24.pdf> [Accès le 20.07.2025]. Judt, T. (2007). *Après-guerre : une histoire de l'Europe depuis 1945*. Paris : Armand Colin. Merriman, J. (1996). *A History of Modern Europe: From the Renaissance to the Present*. New York, London: W.W. Norton & Company. Rich, N. (1992). *Great Power Diplomacy, 1814-1914*. New York, St. Louis: McGraw-Hill, Inc.

^{iv} Rothschild, J. (1993). *Return to Diversity: A Political History of East Central Europe Since World War II*. New York, Oxford: Oxford University Press, 2nd ed. Schöpflin, G. (1993). *Politics in Eastern Europe, 1945-1992*. Oxford, Cambridge (USA): Blackwell. Wandycz, P.S. (1992). *The Price of Freedom: A History of East Central Europe from the Middle Ages to the Present*. London, New York: Routledge.

^v Grin, G. (2011). "Jean Monnet et le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe : une vision de la paix et de la sécurité". In : *Une dynamique européenne : Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe*. Lausanne, Paris : Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Economica.

^{vi} Dunbabin, J.P.D. (1994). *The Cold War: The Great Powers and their Allies*. London, New York: Longman. Duroselle, J.-B. (1993). *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris : Dalloz, 11^e éd. Trachtenberg, M. (1999). *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*. Princeton: Princeton University Press. Young, J.W. (1996). *Cold War Europe, 1945-1991: A Political History*. London, New York: Arnold, 2nd ed.

^{vii} Grin, G. (2024). "The United States and the EC from 1985 to 1992". *Journal of European Integration History*, vol. 30, no 1.

^{viii} Grin, G. (2025). *Sécurité et défense dans l'UE : dix grands principes politiques*. Berne : Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik – Association suisse de politique étrangère, juillet 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.aussenpolitik.ch/securite-et-defense-dans-lue-dix-grands-principes-politiques/> [Accès le 20.07.2025].

^{ix} Conseil de l'Union européenne (2009). *Stratégie européenne de sécurité : Une Europe sûre dans un monde meilleur*. Bruxelles. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/en/resources/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> [Accès le 20.07.2025]. Conseil de l'Union européenne (2016). *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*. Bruxelles, le 28 juin 2016, 10715/16. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf> [Accès le 20.07.2025]. Conseil de l'Union européenne (2022). *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la*



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

paix et à la sécurité internationales. Bruxelles, le 4 mai 2022, 7371/22 COR 1. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/fr/pdf> [Accès le 20.07.2025].

^x Verdes, J. (2025). *La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)*. Paris : Toute l'Europe, 4 mars 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/la-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc/> [Accès le 20.07.2025].

^{xi} Fried, D. and Volker, K. (2022). *The speech in which Putin told us who he was*. Politico.com, 18 February 2022. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/18/putin-speech-wake-up-call-post-cold-war-order-liberal-2007-00009918> [Accès le 20.07.2025].

^{xii} Kim, L. (2024). *Putin's Revenge: Why Russia Invaded Ukraine*. New York: Columbia University Press.

^{xiii} Grin, G. (2023). *Train de nuit pour Kyiv*. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2023/10/23-10-train-de-nuit-g-grin-cdd-30.pdf> [Accès le 20.07.2025]. Grin, G. (2024). "L'avenir de l'Ukraine : « gagner ou ne pas être »". *Papiers d'actualité de la Fondation Pierre du Bois pour l'histoire du temps présent*, no 7. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.fondation-pierredubois.ch/wp-content/uploads/2018/12/2024-no7-Grin.pdf> [Accès le 20.07.2025].

^{xiv} Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (1949). *Le Traité de l'Atlantique Nord*. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm [Accès le 20.07.2025].

^{xv} Jacqué, P. et Vincent E. (2025). "Sommet de l'OTAN : Donald Trump accentue le doute des alliés sur sa solidarité envers l'Alliance". *Le Monde*, 25 juin 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/international/article/2025/06/25/sommet-de-l-otan-donald-trump-accentue-le-doute-des-allies-sur-sa-solidarite-envers-l-alliance_6615708_3210.html [Accès le 20.07.2025].

^{xvi} Stockholm International Peace Research Institute (2025). *SIPRI Military Expenditure Database*. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.sipri.org/databases/milex> [Accès le 20.07.2025].

^{xvii} Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (2025). *Déclaration du Sommet de La Haye publiée par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à La Haye le 25 juin 2025*. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_236705.htm [Accès le 20.07.2025].

^{xviii} Da Silva, L. et Verdes, J. (2025). *Les effectifs militaires des États de l'Union européenne*. Paris : Toute l'Europe, 19 février 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.touteurope.eu/l-ue-dans-le-monde/carte-les-effectifs-militaires-des-etats-de-l-union-europeenne/> [Accès le 20.07.2025].

^{xix} Stockholm International Peace Research Institute (2025). *Hausse sans précédent des dépenses militaires mondiales avec un bond en Europe et au Moyen-Orient*. Stockholm : 28 avril 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.sipri.org/sites/default/files/2025%20MILEX%20PR%20FRE.pdf> [Accès le 20.07.2025].

^{xx} Commission européenne, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (2025). *Livre blanc conjoint. Préparation de la défense européenne à l'horizon 2030*. Bruxelles : JOIN(2025) 120 final, 19 mars 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120> [Accès le 20.07.2025].

^{xxi} *Ibid.*

^{xxii} Grin, G. (2023). *Train de nuit pour Kyiv*. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2023/10/23-10-train-de-nuit-g-grin-cdd-30.pdf> [Accès le 20.07.2025]. Grin, G. (2024). "L'avenir de l'Ukraine : « gagner ou ne pas être »". *Papiers d'actualité de la Fondation Pierre du Bois pour l'histoire du temps présent*, no 7. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.fondation-pierredubois.ch/wp-content/uploads/2018/12/2024-no7-Grin.pdf> [Accès le 20.07.2025].

^{xxiii} European Union (2025). *Standard Eurobarometer 103*. Spring 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372> [Accès le 20.07.2025].



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°3 | Juillet 2025

- ^{xxiv} Grin, G. (2025). *Sécurité et défense dans l'UE : dix grands principes politiques*. Berne : Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik – Association suisse de politique étrangère, juillet 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.aussenpolitik.ch/securite-et-defense-dans-lue-dix-grands-principes-politiques/> [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxv} Union européenne (2025). *Versión consolidée du traité sur l'Union européenne*. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016M%2FTXT-20250315> [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxvi} *Ibid.*
- ^{xxvii} Union européenne (2012). *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/eng [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxviii} Conseil de l'Union européenne (2009). *Conseil européen de Bruxelles, 18 et 19 juin 2009, conclusions de la présidence*. Bruxelles : 11225/09. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/doc_09_2/DOC_09_2_EN.pdf [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxix} Grin, G. (2020). "La crise du coronavirus et la construction européenne". *Papiers d'actualité de la Fondation Pierre du Bois pour l'histoire du temps présent*, no 6. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.fondation-pierredubois.ch/wp-content/uploads/2020/05/2020-no6-Grin-1.pdf> [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxx} Bachler, E. (2025). *La dette publique des États de l'Union européenne*. Paris : Toute l'Europe, 30 avril 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/la-dette-publique-des-etats-de-l-union-europeenne/> [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxxi} Burilkov, A. and Wolff G. (2025). *Defending Europe Without the US: First Estimates of What is Needed*. Kiel Policy Brief, no 183, February 2025. Kiel: Kiel Institute for the World Economy. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.ifw-kiel.de/publications/defending-europe-without-the-us-first-estimates-of-what-is-needed-33810/> [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxxii} Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness*. September 2024. [En ligne] Disponible à l'adresse : https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059 [Accès le 20.07.2025].
- ^{xxxiii} Boniface, P. (2025). « Le vieux monde se meurt, le nouveau tarde à apparaître... ». Paris : IRIS, 5 mars 2025. [En ligne] Disponible à l'adresse : <https://www.iris-france.org/le-vieux-monde-se-meurt-le-nouveau-tarde-a-apparaître/> [Accès le 20.07.2025].