



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ

# LA PERTE D'INFLUENCE DE LA FRANCE SUR L'EUROPE DE LA DÉFENSE : POURQUOI UN SURSAUT STRATÉGIQUE EST-IL NÉCESSAIRE ?

**Maxime Cordet** / Directeur de recherche à l'IRIS,  
spécialisé sur les questions de défense européenne

Janvier 2025



## PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



**Maxime Cordet** / Directeur de recherche à l'IRIS, spécialisé sur les questions de défense européenne

Maxime Cordet est directeur de recherche à l'IRIS, spécialisé sur les questions de défense européenne. Il est responsable du Programme Industrie de défense et de sécurité. Il est également conseiller scientifique d'ARES Group. Ses travaux de recherche portent sur la défense européenne, l'Europe de la Défense, la coopération en matière de défense et d'armement, la stratégie de défense et le changement dans les appareils de défense. Avant de rejoindre l'IRIS, Maxime Cordet a travaillé à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées.

---



PROGRAMME  
**EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ**

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

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

[iris-france.org](http://iris-france.org)



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut\_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

De nombreux observateurs français et européens perçoivent une perte d'influence de la France dans l'Europe d'aujourd'hui. Elle n'est plus autant écoutée, plus autant érigée en référence en matière de défense. Les Européens pensent connaître l'avis de la France avant même qu'il soit prononcé et cette perception pénètre les cercles de décision. Elle est soupçonnée de malhonnêteté en matière industrielle, agissant de manière déguisée dans la coopération. Parallèlement, une partie de l'administration de l'État traitant des affaires européennes connaît une déprime chronique, du fait de la perte de sens dans l'action menée.

Pourtant, l'accumulation de crises, mais également la marginalisation relative de l'Europe dans le monde, doivent amener les Européens à faire des choix drastiques dans les prochaines années pour assurer leur sécurité. La France, en tant que puissance militaire et nucléaire, ne peut qu'avoir une place importante dans la sécurité du continent européen, tant dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que dans l'Union européenne (UE). Par ailleurs, le président de la République français en fonction depuis 2017 est probablement le plus pro-européen de la V<sup>ème</sup> République. Dès lors, comment expliquer la perte d'influence de la France en Europe ?

Ce papier propose une analyse de la période 2017-2024 et des freins de l'influence française en Europe sur les questions de défense. Après une période volontariste et dynamique de 2017 à 2022, la France connaît une panne d'attractivité et d'influence depuis. Le papier appelle à un sursaut stratégique français.

## **LE PREMIER DISCOURS DE LA SORBONNE OUVRE UNE PERIODE DE LEADERSHIP FRANÇAIS**

Depuis 2017, la France est motrice dans les discussions sur la défense européenne, et même davantage : elle impose son vocabulaire, en particulier celui d'autonomie stratégique européenne. Le président de la République Emmanuel Macron incarne cette idée qu'il a évoquée dans son discours de la Sorbonne la même année. Il parle également de souveraineté européenne. Ce discours expose une vision ambitieuse et positive de l'Europe de la défense, et ouvre ainsi une période durant laquelle la vision de la France paraît à l'avant-garde de la construction européenne en matière de défense, même si elle ne convainc pas tout le monde. Par ailleurs, la Revue stratégique de 2017 consacre une partie significative à cette ambition.

Ce discours s'explique et s'inscrit parfaitement dans le moment où il est prononcé. L'annexion de la Crimée par la Russie, le référendum britannique sur le Brexit et la première élection de Donald Trump à Washington permettent au discours de traverser les frontières. Les pro-Européens s'enthousiasment, dont l'auteur de ces lignes, et une politique claire émerge dans

le débat politique et stratégique européen : l'Europe doit renforcer son autonomie pour être capable d'agir seule si nécessaire, et si ses intérêts de sécurité ne s'alignent plus avec Washington. Il ne souhaite pas de découplage, mais un couple où les deux partenaires sont libres et égaux. Certes, les concepts d'autonomie stratégique et de souveraineté européennes ne sont pas unanimement compris parmi les États membres de l'UE<sup>1</sup>. Cependant, les électrochocs de l'environnement stratégique associés à un fort volontarisme politique ouvrent la période d'opérationnalisation de l'Europe de la défense, impulsée notamment par la France.

## LES PREMIERS OUTILS OPÉRATIONNELS DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE CORRESPONDENT À LA VISION FRANÇAISE

La Coopération structurée permanente (CSP), incluse dans le Traité de l'Union européenne (TUE) par le Traité de Lisbonne en 2008, est lancée en 2017. Pour la première fois, les États membres disposent d'un cadre politique pour y mener des coopérations en matière de défense, à dominante capacitaire ou opérationnelle. L'idée ayant amené à la création de ce cadre est celle que la défense européenne ne pourra être menée à l'unanimité des 27 États au vu des intérêts de sécurité nationale parfois divergents. Ainsi, l'Europe de la défense commence à s'opérationnaliser dans le champ intergouvernemental, à savoir entre États membres et soutenus par le Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) grâce à la légitimité du TUE. Ces cadres incitent les États à coopérer sans perdre de souveraineté nationale dans leurs affaires de défense ou en tout cas, sauf s'ils l'acceptent comme dans toute coopération *ad hoc* en plurilatéral.

Néanmoins, les États demandent également à la Commission européenne de participer à l'effort financier pour la défense, ce qu'elle soutient également. Les négociations pour un Fonds européen de défense (FEDef, pour ne pas confondre avec le Fonds européen de Développement) débutent et des instruments-tests se mettent en place. En 2021, pour la première fois, l'UE se dote d'une ligne budgétaire « défense » comme toute autre politique. La base légale d'un tel financement, et de toute action budgétaire de l'UE en matière de défense, ne peut qu'être sa compétence de politique industrielle. En effet, selon l'interprétation communément admise des traités, l'UE ne peut légalement financer du matériel de guerre ou qui aurait des fins militaires. Ainsi, c'est l'article 173 du Traité sur le

---

<sup>1</sup> Pour n'en citer qu'un : Georges-Henri Soutou, « L'"autonomie stratégique européenne", l'Allemagne et la France », *Défense et Sécurité Internationale*, 15 avril 2022, <https://www.arenion24.news/2022/04/15/l-autonomie-strategique-europeenne-lallemagne-et-la-france/>

fonctionnement de l'UE (TFUE) qui est saisi pour le FEDef et pour tous les instruments qui suivront, considérant qu'ils se concentrent sur les entreprises, non sur le matériel.

Cette base légale pourrait surprendre, tant elle est instrumentalisée pour financer du développement de matériel de guerre sur motif que ce n'est qu'un financement de projet industriel. Cependant, les États membres souhaitent cette interprétation agile du TFUE pour utiliser le budget de l'UE dans des actions de R&D risquées pour les entreprises, et faiblement financées en Europe. L'UE détient désormais l'un des premiers budgets de R&D de défense de l'espace communautaire. La création du FEDef marque un tournant dans l'histoire de la construction de l'Europe de la défense et la France l'a totalement accompagné, si bien que certains diront ultérieurement que certaines nouveautés portées par la Commission en la matière depuis lors sont d'inspiration française, au grand dam de Paris comme nous l'évoquerons plus loin.

Ajoutons un bémol dès maintenant : la France souhaitait un FEDef pour financer les coopérations déjà lancées. Or, les négociations sur le FEDef ont abouti à financer de nouveaux projets de coopération industrielle, incitant ainsi à la création de nouveaux consortiums. La philosophie du Fonds est en effet davantage économique que capacitaire, ayant pour objectif d'améliorer la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), mais aussi de la développer.

Ce bémol est largement compensé à l'époque par la victoire française sur les critères d'éligibilité du Fonds : ils limitent drastiquement l'inclusion dans les bénéficiaires des entités non-européennes, en plus de constituer des critères anti-législation extraterritoriale comme ITAR. Ainsi, à de très rares exceptions près, le FEDef finance bien des entités européennes et incite à la coopération en son sein. Ces critères d'éligibilité sont pour la France les critères idéaux pour tout instrument de financement européen, qu'elle n'aura de cesse de promouvoir dans les instruments négociés plus tard.

Dans la CSP, la France ne réussit pas à empêcher la possibilité de la participation d'États tiers, établie par la décision du Conseil (PESC) 2020/1639. Malgré cela, les conditions prévues pour la participation d'États tiers sont relativement strictes et permettent un contrôle du Conseil, donc des États, avec un vote à l'unanimité requis. Cette décision 2020/1639 marque le début d'une série de négociations toujours plus complexes entre États membres plus ou moins atlantistes sur l'ouverture de l'Europe de la défense aux non-Européens.

Ainsi, malgré le caractère clivant de certaines interventions du président français, les idées promues par Paris se matérialisent dans les avancées significatives de l'Europe de la défense entre 2017 et 2022. On peut également évoquer la création de l'Initiative européenne

d'Intervention (IEI) qui n'est pas intégrée dans l'UE et qui voit la participation du Royaume-Uni et de la Norvège, mais qui est lancée pour créer un club d'États prêts à intervenir lorsque nécessaire, dans la lignée de la philosophie française de faire progresser la défense européenne par cercles concentriques et complémentaires.

De surcroît, la mort cérébrale de l'OTAN annoncée par le président français en 2019 n'a clairement pas fait l'objet d'un consensus européen, et nombreux sont les États qui gardent en tête cette phrase pour caractériser la position française au sein de l'OTAN. Ce coup d'éclat, même impopulaire, et quoi que l'on en pense, a influencé l'agenda européen et le débat d'idées. Par ailleurs, plusieurs pays soutenaient la France de manière discrète, ne pouvant se prononcer plus ouvertement critique envers la pierre angulaire de leur défense.

## L'APOGÉE : LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UE EN 2022

L'adoption de la Boussole stratégique lors de la présidence française du Conseil de l'UE (PFUE) correspond à l'apogée du *momentum* français. La Boussole est portée à l'origine par l'Allemagne, en vue de cadrer et rationaliser les initiatives de défense européenne qui se multipliaient depuis quelques années. Selon Berlin, un tel document-cadre se justifiait pour assurer la cohérence des instruments (communautaires) avec les cadres de coopération (intergouvernementaux) et les agences ou organes multinationaux de défense. Il s'agissait également de freiner l'inflation des outils et cadres de discussion et donner une ligne plus claire à la diplomatie européenne et à la Politique de Sécurité et de défense commune (PSDC). Par ailleurs, l'analyse des menaces en préambule, partie classifiée, devait limiter le champ d'action notamment géographique.

D'un document de cadrage, la Boussole est devenue un document d'ambition, y compris chiffré et daté, de la défense et de la diplomatie de l'UE et de ses États membres. La France a travaillé à l'opérationnalisation de l'idée d'origine en promouvant le concept de « livre blanc européen », quoiqu'inexact, pour forcer les Européens à prendre de réels engagements en matière de défense européenne, avec des échéances d'ici à 2030. Le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a renforcé la pertinence de la publication de la Boussole à ce moment-là, après que les États membres ont affirmé qu'elle conservait sa pertinence malgré tout, et bien que des ajustements aient été réalisés dans l'analyse des menaces en durcissant le langage sur la Russie. Dès lors, la France a été vue comme particulièrement motrice dans ce mouvement et y compris dans ce moment de cristallisation des enjeux de sécurité.

Encore un mois plus tard, la France réunit à Versailles les États membres et les têtes des institutions européennes pour discuter de la remontée en puissance de l'industrie de défense

européenne au vu de l'effort de guerre ukrainien à soutenir, et au vu de la faiblesse des stocks européens en matière de munition notamment. Les conclusions de ce sommet ont abouti à ce que l'on appelle l'agenda de Versailles, dans lequel les États membres mandatent la Commission européenne de proposer des moyens de remontée en capacité des Européens. Une quasi-unanimité prévaut et l'UE se sent prête à assumer un rôle dans la défense du continent, ce qui est assez nouveau à cette échelle et malgré les avancées connues depuis 2017.

Ainsi, l'Europe de la défense ambitieuse, l'autonomie stratégique européenne et même la montée en puissance de la BITDE, connaissent leur zénith à Versailles, et « l'économie de guerre » française tentera de s'europaniser<sup>2</sup>. Versailles constitue pourtant la dernière grande victoire idéologique française de la défense européenne, et la fin d'une partie des illusions de la Sorbonne.

## LA FIN DU MOMENTUM FRANÇAIS

Une fracture claire du moment que nous avons évoqué précédemment peut être observée à partir du début du second mandat d'Emmanuel Macron, à l'été 2022. Le ministre des Armées change, mais le président de la République conserve théoriquement sa posture pro-européenne.

Une des raisons exogènes de la perte d'influence du discours français peut tenir du retour de la confiance des États membres dans l'OTAN. Avec le retour de la guerre conventionnelle en Europe, le caractère urgent de la défense collective est rappelé, l'autonomie stratégique européenne n'est donc plus l'objectif principal.

Un exemple est frappant. La Suède et la Finlande annoncent qu'elles souhaitent rejoindre l'OTAN. La France se rapproche de ces États pour opérationnaliser l'article 42-7 du TUE, afin qu'une assistance mutuelle effective soit assurée entre la date de leur annonce et celle de leur adhésion formelle, afin de les protéger en cas d'agression russe et de non-application de l'article 5 du Traité de Washington. Des propositions sont rédigées dans les capitales, mais rien ne dépasse le stade de la déclaration conjointe et de la réassurance verbale. L'opérationnalisation de la « clause d'assistance mutuelle » de l'UE est un thème porté par la France depuis 2015, lorsqu'elle est la première à l'invoquer aux lendemains des attentats du 13 novembre. Cette volonté est surtout partagée par les États membres non-Alliés mais le Conseil et le SEAE organisent plusieurs séries d'exercices pour tester les mécanismes

---

<sup>2</sup> La mention du terme par Emmanuel Macron a lieu à *Eurosatory* le 13 juin 2022. Lien vers le discours : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/13/visite-du-salon-eurosatory-2022>

d'assistance. Le SEAE partage même un concept, en janvier 2022, proposant une méthode pour assurer les États membres de l'effectivité d'une assistance hypothétique, y compris de la part des institutions. Il propose de mettre en place ce qu'il aura fait au lendemain du 24 février, à savoir l'ouverture d'une cellule de clarification à la main du Directeur général de l'État-major de l'UE, pour coordonner le soutien militaire des Européens à l'Ukraine. Les besoins ukrainiens étaient listés, et les États membres déclaraient ce qu'ils envoyaient pour s'assurer que l'effort était bien réparti sur les différents besoins. La guerre en Ukraine a ainsi permis à l'UE de tester ce mécanisme et il était apprécié des États membres. Mais le besoin d'opérationnalisation du 42-7 s'est éloigné de l'urgence et les États ne sont pas revenus sur le papier du SEAE.

Une autre raison exogène de la diminution du partage de la vision française de la défense européenne est certainement le résultat de la politique d'influence des États-Unis et du Royaume-Uni depuis de nombreuses années pour limiter l'autonomie stratégique européenne. L'entrisme des États-Unis a très fortement pesé sur les négociations des différentes initiatives de défense de l'UE depuis 2017, notamment le FEDef et la CSP<sup>3</sup>. Le contexte de 2022 a redonné de la vigueur à leurs arguments de plus forte intégration transatlantique, jusqu'à la victoire de Londres visible dans le communiqué du Sommet de Washington de juillet 2024 avec la mention de la BITD « transatlantique », établissant ainsi l'existence formelle de cette dernière, pourtant repoussée depuis plusieurs années, notamment par la France. Par ailleurs, les achats de matériel de guerre non-européen se maintiennent à un très haut niveau, à hauteur de 68 % des acquisitions extranationales totales selon les chiffres de l'IRIS, repris par la Commission européenne. L'idée d'Alliés européens autonomes pour une Alliance efficace n'enregistre plus guère de profit.

Cependant, des mouvements exogènes peuvent toujours expliquer les évolutions géopolitiques s'ils ne sont pas compensés par des mouvements endogènes. En effet, ces derniers existent et ont eu pour conséquence de renforcer la perception d'une efficacité limitée des actions françaises sur la scène européenne, ainsi que la détérioration de l'image de la France en Europe et *de facto*, la vision française de l'Europe de la défense.

## **EDIRPA, ASAP, EDIS ET EDIP : PERCEPTIONS PLUS QUE RÉALISTES D'UNE VISION FRANÇAISE**

---

<sup>3</sup> Steven Erlanger, « Europe Vows to Spend More on Defense, but U.S. Still Isn't Happy ». *The New York Times*, juin 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/06/world/europe/us-defense-spending-nato.html?smid=em-share>

L'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA), l'action de soutien à la production de munitions (ASAP), la stratégie pour l'industrie européenne de la défense (EDIS) et le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) constituent des progrès incontestables de l'UE en matière de défense, bien que la France n'arrive pas toujours à influencer autant qu'elle le souhaiterait leurs orientations et leurs moyens.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le sujet des critères d'éligibilité des instruments européens déterminent le degré d'autonomie stratégique que les Européens souhaitent se doter. Ces critères établissent quels types d'entités peuvent bénéficier des instruments et notamment ici, dans quelle mesure des entités contrôlées par des États non-européens ou établies en dehors de l'UE peuvent en bénéficier. La France avait largement eu gain de cause pour le FEDef, mais pour EDIRPA et ASAP, l'argument de l'urgence a primé. En effet, la majorité des États souhaitent que ces instruments répondent à l'urgence qui est de soutenir l'Ukraine, ce qui restait la priorité. Cet objectif exige la livraison de tout matériel de guerre, quelle que soit son origine si c'est bien l'effet militaire de la victoire de l'Ukraine sur son sol qui est recherché. Bien que la France ait tenté jusqu'au bout l'établissement de critères d'éligibilité stricts, limitant au maximum les instruments à des bénéficiaires européens et contrôlés par des Européens, la majorité des États membres ont adopté des critères souples dans le contexte d'urgence.

Quand EDIP, censé être un instrument pérennisant les dispositions d'EDIRPA et ASAP sur le long-terme, arrive à la table de négociation, la France comptait bien rappeler que les précédents critères d'éligibilité devaient être renforcés car nous ne parlions plus d'urgence, mais que nous engageons l'UE et ses États sur une décennie au moins. Le texte initial proposé par la Commission au printemps 2024 présente néanmoins des critères que l'on pourrait situer entre ceux des instruments d'urgence et ceux du FEDef, instrument de long-terme existant. La quasi-exclusivité européenne du FEDef semble désormais impossible à atteindre dans EDIP, ce que confirmeront les négociations ultérieures, avec une majorité d'États membres souhaitant alléger ces critères initiaux. Cette réalité fait dire à Paris que l'inertie des textes européens est trop importante pour le traitement de l'urgence, dans le sens que lorsqu'une barrière est franchie, elle est rarement reconstruite par la suite. La négociation d'EDIP est donc acharnée, entre États les plus atlantistes souhaitant produire du matériel américain financé par l'UE... et la France, ou presque. La Grèce et Chypre sont des alliés de la France sur ce plan-là, mais la majorité qualifiée requise dans les négociations de politique industrielle ne permet pas à ces trois États de constituer une minorité de blocage suffisante.

Depuis 2022, la France adopte une posture défensive et peine à freiner le mouvement d'ouverture des instruments communautaires aux industriels non-européens, ouverture largement soutenue par une majorité d'États membres aujourd'hui. La différence avec le temps du FEDef est significative, à quelques années à peine de distance. Le sommet de cette fracture est atteint à partir du moment où les Européens ont commencé à discuter du financement par EDIP de matériel étranger produit sous licence en Europe, avec notamment en tête le financement pour les missiles de défense aérienne américains *Patriot*, produits en Allemagne, qui serait le stade le plus poussé de financement par l'UE de matériel de guerre non-conçu et non-contrôlé par les Européens.

Pourtant, rappelons-le, la France est à l'origine de ce mouvement : l'agenda de Versailles largement inspiré de la France a bien pour objet de faire participer l'UE à la défense du continent européen. Ce paradoxe produit une incompréhension des positions françaises en Europe, à tel point que les dernières propositions de la Commission ont pu être considérées comme pro-françaises. Plusieurs faits expliquent cela, que nous évoquerons plus tard.

## **LA VISION INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCE EST DIFFICILEMENT COMPRISE ET SOUTENUE**

La France n'est pas à la peine seulement sur les critères d'éligibilité. De manière générale, elle connaît des difficultés à proposer une vision de la défense européenne intergouvernementale, dans laquelle la défense est gérée et coordonnée entre États membres, contrairement à la vision communautaire, d'intégration européenne en matière de défense, impliquant une prise en responsabilité de l'UE en tant qu'organisation, donc de la Commission qui en tient l'exécutif. Les derniers instruments évoqués précédemment cristallisent cette difficulté.

La vision intergouvernementale de la défense européenne repose sur des institutions communes qui permettent aux États de coordonner leurs efforts, de mieux coopérer, d'agir ensemble, mais dans le respect de leurs prérogatives nationales là où elles doivent primer selon eux. C'est la vision qui s'est développée en premier, avec la création de la PSDC : le Conseil de l'UE (où discutent les représentants des États) garde la main sur cette politique, bien qu'administrée et soutenue par le SEAE qui lui, ne cherche qu'à aider les États à trouver des compromis pour qu'advienne la décision commune. L'Agence européenne de Défense (AED) est l'émanation la plus concrète du caractère intergouvernemental de la défense européenne à l'origine, puisqu'elle permet aux États de faciliter leur coopération, sachant que toute coopération n'est réalisée que sur la base des volontaires. L'idée de volontarisme de la coopération ne constitue pas, comme certains le disent, une faiblesse de

l'intergouvernemental, du moins en théorie. Au contraire, elle permet aux États de coopérer là où ils le souhaitent, avec qui ils souhaitent, avec les moyens qu'ils veulent y consacrer, et soutenus par des organes dont c'est le seul but. L'AED, comme la CSP, offrent un cadre aux États volontaires et capables de mener les coopérations qu'ils souhaitent, et seulement elles, puisque la défense repose sur des prérogatives nationales et constitue un fondement de la souveraineté d'un État. L'OTAN fonctionne de cette façon également, ainsi que toutes les organisations multilatérales rattachées ou *ad hoc*. Certaines décisions seraient en effet trop importantes pour qu'une majorité impose des choix à une minorité, d'où l'unanimité requise dans les décisions relatives à la PSDC, mais certains cadres permettent d'avancer sans unanimité des 27 par petits groupes d'intérêt. De surcroît, l'intergouvernemental repose sur deux éléments majeurs : d'abord, seuls les États connaissent et sont légitimes pour parler du besoin de leurs armées puisqu'ils sont les seuls à les employer et à en être responsable y compris devant la justice nationale et internationale ; ainsi que parce que les États sont les seuls clients du matériel de guerre, son commerce étant interdit, sauf dérogation attribuée par les États. C'est l'Europe de la défense pragmatique, et non idéaliste comme certains le disent, qui a été mise en place dans les années 2000.

La vision communautaire (ou intégratrice, d'autres termes peuvent être préférés) de la défense européenne quant à elle signifie que l'UE en tant qu'entité, dirigée par la Commission européenne, orientée et contrôlée par le Conseil de l'UE et le Parlement européen, doit prendre sa part dans la défense européenne, et notamment au regard de sa puissance financière et économique. La France défend une vision plutôt intergouvernementale, mais comme nous l'avons évoqué, elle a soutenu l'émergence de la Commission européenne dans le secteur de la sécurité et la défense. Donner des responsabilités nouvelles à l'UE en la matière implique qu'elle pourrait financer, par son propre budget, des efforts de défense des États membres. Comme évoqué plus tôt sur le FEDef, ce n'est que par le biais de la politique industrielle que cela est possible. Cependant, le développement de cette vision à partir de 2022 a démontré que cela dépassait largement le financement de la production d'armement. La Commission européenne a ainsi proposé des mesures de cartographie des moyens de production, de priorisation industrielle et capacitaire, ainsi que de conduite d'opérations d'armement, qui dépassent largement ses prérogatives. Depuis la publication d'EDIS, la création d'un « marché unique de la défense » ainsi qu'une « Union de la Défense » fait partie des objectifs de la Commission. La mise en œuvre de ces idées serait l'aboutissement de l'intégration européenne en matière de défense, comme cela a déjà été le cas pour d'autres politiques européennes au fur et à mesure des années (agricoles, énergie, etc.), et ce qui semblerait être le sens de l'Histoire. Cependant, la défense reste un secteur non-assimilable

aux autres, ce qui se justifie par les deux éléments majeurs sur lesquels repose la vision intergouvernementale. L'intégration européenne plus poussée et notamment le marché unique de la défense impliquerait par exemple la communautarisation des règles sur le contrôle des exportations et l'application *stricto sensu* de principes économiques et notamment ceux de la concurrence (bien que ce principe soit remis en question pour la défense dans le rapport Draghi, censé orienter la Commission à venir). La mise en œuvre d'une intégration européenne dans ce secteur pose des questions extrêmement complexes dont certaines ne sont pas encore étudiées, ni par la Commission ni par les États membres. Ce qui est sûr néanmoins, c'est que la Commission pourrait avoir un poids significatif dans la politique de défense des États membres et en particulier dans leur planification et leur acquisition d'armement.

Aujourd'hui, la vision intergouvernementale notamment portée par la France peine à convaincre de son efficacité face aux enjeux de renforcement de la défense du continent. L'idée que sans un pouvoir supranational, les États membres n'arrivent pas à coopérer comme il le faudrait fait son chemin. La vision communautaire peut être à la fois portée par des idéalistes, sans jugement péjoratif ici, visant l'intégration européenne comme un but en soi et représentant le sens de l'Histoire, que par des réalistes, qui pensent que l'efficacité et la rapidité du réarmement impliquent des choix économiques et financiers plus drastiques et une perte de souveraineté nationale pour l'intérêt général des Européens. Parallèlement, la vision intergouvernementale est soutenue tant par des eurosceptiques, rejetant l'idée d'intégration européenne continue, que par des pro-européens convaincus, pensant que la logique de cercles concentriques est la seule efficace pour progresser efficacement sur un continent où les intérêts de sécurité divergent encore. Les deux visions s'opposent ainsi de manière complexe, sur des enjeux souvent très techniques, par des groupes d'États divers et qui évoluent rapidement. Bien que les deux visions soient complémentaires et ne s'opposent pas en principe, l'autre constat est que la vision intergouvernementale paraît peu audible au vu des avancées majeures des instruments de financement de la défense négociés en ce moment, et ce en dépit des mises en garde françaises (mais aussi allemandes souvent) sur les aspects les plus souverains de gouvernance de la coopération de défense.

Une autre chose est claire : cette perte d'influence de la France est également, si ce n'est surtout, causée par la France elle-même. La Commission a peut-être des défauts, mais elle a bon dos. La France doit se regarder en face avant de l'ériger en bouc émissaire, si elle veut la critiquer de manière intelligente et efficace et regagner l'opinion d'une majorité d'États.

## DES ANOMALIES POLITICO-ADMINISTRATIVES MAJEURES COULENT LES POSITIONS FRANÇAISES

La France souffre d'une image d'arrogance qui limite sa capacité de conviction des Européens. Cela est vrai depuis longtemps, mais s'est aggravé et alors que l'environnement stratégique est plus dangereux, ses discours ne portent plus comme avant. Cette difficulté est en partie causée par le fonctionnement actuel de l'État.

L'économie de guerre est un thème particulièrement mis en avant par les autorités politiques françaises. On peut remarquer que son utilisation au siècle précédent tranche avec la réalité actuelle et qu'il aurait été plus juste d'utiliser d'autres termes plus précis, mais plus parlant, comme « nouvelle économie de défense » par exemple. Cette différence entre le concept et la réalité de la politique française est observée par les Européens, si bien que la France ne peut que maintenir sa réputation en Europe pour ses grands discours, parfois puissants dans les symboles mobilisés, mais qui ne connaissent pas ou peu de suite. De plus, à peine le concept devant se traduire dans la politique nationale, fallait-il qu'il ait une traduction européenne. Ainsi, les administrations françaises ont dû travailler à ce que pourrait être la déclinaison du concept français en Europe, alors que ce dernier n'avait pas commencé à être mis en œuvre en France. La différence entre la force du discours et la faiblesse des actes est sûrement la plus grande difficulté de la France actuellement.

En outre, changer de politique économique pour un secteur aussi stratégique que la défense est complexe et prend nécessairement du temps. Or, les politiques et autorités nationales sont devenues averses au temps et à la complexité. Cette double aversion se traduit par une politique des annonces et de la communication qui renforce la perception du point précédent. Aujourd'hui, les administrations doivent réduire toujours plus leurs analyses et leurs propositions. La communication a ainsi supplanté la stratégie. Comment une administration peut-elle proposer un plan d'adaptation de l'économie européenne au changement d'ère stratégique sans dépasser les deux pages ? L'idée serait de dire que les crises s'accumulent et les difficultés s'accroissent, ce qui rend impossible la compréhension de tous les enjeux par les autorités et qu'il vaut mieux réduire le nombre d'idées pour se concentrer sur le plus important, et sur le plus « politique ». Parfois même, des annonces sont faites à très haut niveau, et les administrations sont ensuite chargées de déterminer le sens de ce qui a été dit, ou d'en créer le fond. Cela conduit simplement à un appauvrissement de la pensée stratégique française (celle impulsée par les politiques, qui peut être importante comme évoqué en première partie de papier) et à une surimportance donnée au coup d'éclat, dont la recherche

est devenue un but en soi. Ainsi, la complexité des enjeux tranche avec le champ très limité des politiques mises en œuvre.

On assiste ainsi à la montée de ce que l'on pourrait appeler une « démagogie de défense », se traduisant par une accumulation propositions, toujours plus ambitieuses (en théorie), alors mêmes que les précédentes n'ont pas vu le jour, n'ont pas été discutées, ou encore ne correspondent pas au besoin des armées. Ces coups d'éclats ont pour conséquence de vider le travail des administrations de leur sens, en les transformant en production à réaction, oubliant le temps long et la cohérence des différentes actions menées. L'annonce du commissaire Thierry Breton pour un « porte-avions européen » fait partie du panthéon des meilleures annonces dans les couloirs du ministère des Armées...

La différence entre l'intergouvernemental et le communautaire commence à être mieux comprise par les administrations et les politiques, grâce aux enjeux soulevés par EDIP, mais le chemin est encore long. De manière générale, la difficulté à faire remonter les enjeux aux autorités est devenue un défi, la complexité des sujets n'étant pas toujours compatible avec la communication politique d'aujourd'hui.

## LA VISION FRANÇAISE, QUELLE VISION FRANÇAISE ?

La vision française de l'Europe de la défense entre 2017 et 2022 avait le mérite d'être claire, l'autonomie stratégique européenne guidant les pas des administrations et des politiques. Mais depuis 2022, les positions françaises sont devenues de plus en plus difficiles à lire. Le président de la République a souhaité actualiser son discours de la Sorbonne de 2017 en début d'année 2024, dénommé « Sorbonne 2 ». Ce discours n'a laissé que peu de souvenirs. Dans le domaine de la défense, des propositions étaient énumérées, certaines étant déjà discutées ou existant déjà dans l'UE<sup>4</sup>. Il semblerait que la perte d'influence de la France en Europe soit aussi le résultat d'une perte de vision face aux changements stratégiques.

Le ministère des Armées a pu aussi participer à cette absence de nouvelle vision de l'Europe depuis 2022. Les plus hautes autorités et les politiques se rendent moins souvent (si ce n'est quasiment jamais pour certains) à Bruxelles. La chaise vide française est souvent remarquée alors que la France veut y défendre des points souvent extrêmement durs lors des négociations en cours. À Paris également, la coopération européenne a perdu de son évidence. Plusieurs observateurs ont notamment remarqué l'absence de prise en compte des coopérations européennes dans la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 et le

---

<sup>4</sup> Par exemple, la « capacité européenne de cybersécurité et de cyberdéfense » est un concept pouvant comprendre de nombreuses choses, y compris existantes à l'UE.

marché français reste quasiment fermé aux groupes européens<sup>5</sup>. De plus, les agents travaillant sur les coopérations européennes sont peu dotés en moyens humains et financiers, ce qui atteint significativement leur qualité de travail et le temps qu'ils ont à consacrer à chaque sujet européen.

Ainsi, les autorités françaises semblent, au mieux, désintéressées de l'UE, ou bien n'y croient plus et le président de la République ne semble pas réussir à imposer à nouveau son discours positif comme en 2017, ayant pour conséquence des administrations qui agissent en conduite et en silo, assurant difficilement la cohérence globale. Cette perte de vision et de stratégie française pour l'Europe devient remarquable, y compris par les États européens et la Commission européenne.

## QUELLES SONT LES CAUSES DE LA FRACTURE DE 2022 ?

Ce que connaît la France aujourd'hui constitue un certain revers stratégique. Les positions françaises sont en recul sur tant de plans et la perception de la France est si particulière et si isolée qu'il est difficile d'y voir autre chose. Néanmoins, les causes de cette impuissance ne sont pas évidentes et le temps pourrait donner tort aux observateurs actuels. Ici, on peut proposer une grille de lecture possible de ce désenchantement français, probablement vraie en partie. Le choc stratégique du retour de la guerre en Europe en est de toute façon une cause déterminante.

La France a été portée depuis 2017 par un président de la République jeune, dynamique, conquérant et intellectuel. Il a réussi à imposer des thèmes en Europe et à développer un renouveau du discours pro-européen. Son premier discours de la Sorbonne restera marquant historiquement. La France a été soulevée par l'autonomie stratégique européenne si bien que la ligne directrice de tout un État devenait limpide, et peu contestée. Toutes les administrations servaient un but commun.

La Russie a envahi l'Ukraine, et les rapports de puissance en Europe et dans le monde ont changé. Ce choc a mis en lumière ce qui avait tout de même manqué à la France jusque-là : une stratégie. Auparavant portée par des idées claires dans un confort stratégique (relatif), la France pouvait encore s'en passer. Le discours et la ligne claire suffisaient à assurer la cohérence des politiques. La guerre conventionnelle a balayé de nombreuses certitudes.

En effet, aucune stratégie européenne de la France n'était clairement établie entre 2017 et 2022. Aucun document ne cadrerait ce que la France voulait pour l'Europe de la défense, avec

---

<sup>5</sup> Paris déplore souvent l'absence d'acquisition européenne par les Européens, mais la France achète presque exclusivement français y compris pour des matériels dont la maîtrise nationale n'est pas entièrement nécessaire.

des moyens associés. La Revue stratégique de 2017 avait le mérite de proposer une vision claire tout comme le discours de la Sorbonne. Ces supports idéologiques donnaient des objectifs à atteindre, mais pas une réelle stratégie. Cette dernière serait nécessairement composée d'un triptyque manquant en France : l'adéquation des *objectifs* aux *moyens* et aux *voies*. Par ailleurs, l'Actualisation stratégique de 2021 et la Revue nationale stratégique de 2022 ont largement diminué les parties consacrées à cette vision.

Le ministère des Armées a pris en compte les travaux européens de manière croissante, et l'adaptation connue a suffi jusqu'en 2022. Force est de constater que face aux dynamiques à l'œuvre, l'appareil n'est plus adapté. Surtout, les moyens attribués aux affaires européennes sont devenus trop faibles pour espérer exercer une influence significative sur celles-ci, ou en tout cas à la hauteur des objectifs affichés.

Ainsi, le revers stratégique français peut être causé par l'absence de réelle stratégie de la France pour l'Europe, caché derrière le confort des années précédentes et aggravée par les anomalies politico-administratives évoquées plus tôt (mais qui n'auraient pu être corrigées sans stratégie globale de l'État, bouclant la boucle). Le contexte actuel de politique intérieure ne facilitera pas l'adaptation de l'État à la nouvelle Europe, ni n'encouragera l'émergence d'une stratégie, de surcroît constatant toujours une méconnaissance des affaires européennes par la société et les politiques. Pourtant, un sursaut stratégique français est vital, pour la France et pour l'Europe.

## LE DANGER POLITIQUE

La perte de vision française, une administration en difficulté et une communication politique décorrélée des actions mises en œuvre produisent les éléments composant le danger historique de l'extrême droite.

Comme évoqué plus tôt, la Commission européenne porte un certain nombre de sujets majeurs pour la défense européenne et a un fort pouvoir d'initiative et ainsi par la suite, d'entraînement dans ses champs d'action. Les États membres doivent être réellement motivés pour que la Commission revienne sur une de ses propositions, rendant la plupart des sujets complexes et problématiques pour certains difficiles à repousser une fois qu'ils sont sortis. Dès lors, la Commission coordonne la négociation des États, mais elle oriente fortement cette négociation.

Ainsi, depuis quelques années, ses propositions sont transcrites dans les textes négociés sur l'industrie de défense, qui amènent à discuter du renforcement du rôle de la Commission dans les affaires de défense. Ce mouvement se déroule sous tension, globalement entre États dont

l'administration de défense est faible en taille, souhaitant que la Commission prenne à sa charge certaines tâches, et ceux qui disposent d'une administration plus ancienne et qui sont réticents à une communautarisation de leurs prérogatives. Les seconds et notamment la France n'ont pas encore assez pris en compte cette réalité dans leurs coopérations pour répondre aux besoins légitimes des premiers.

Ce clivage en crée un autre, souvent artificiel, mais qui commence à être perçu : les promoteurs d'une communautarisation de la défense seraient fondamentalement pro-européens, quand ceux d'une défense européenne intergouvernementale seraient eurosceptiques ou en tout cas voudraient limiter l'Europe de la défense.

De manière pratique et pour la France, dont l'État se trouve plutôt du côté intergouvernemental, cette tension conduit à articuler un discours de rejet des propositions de la Commission par nécessaire souveraineté nationale. Or, c'est exactement le discours des eurosceptiques depuis toujours et notamment de l'extrême droite. Dès lors, les Français se retrouvent piégés entre une volonté d'Europe de la défense plutôt intergouvernementale peinant à convaincre, et une extrême droite prenant de l'envergure en Europe et qui serait prête à défendre les mêmes idées.

Les problèmes évoqués précédemment limitent fortement la capacité de la France à développer un discours fondamentalement pro-européen et équilibré entre intergouvernemental et communautaire. L'Europe à dessiner en matière de défense ne peut qu'être complexe à 27 et bientôt davantage d'États membres. Mais cette complexité n'arrive pas à être exprimée et analysée actuellement. La voie est ainsi pavée pour les idées d'extrême droite dans le futur, qui pourra reprendre la simplification populiste des enjeux en rejetant le communautaire par principe au mépris de sa plus-value dans l'Europe d'aujourd'hui. Il est ainsi urgent que les modérés de tout bord se réveillent et se forment aux enjeux de la défense européenne pour développer un discours à la fois pro-européen et équilibré entre l'intergouvernemental et le communautaire, d'autant plus s'ils ne souhaitent qu'une chose : préparer la guerre le plus efficacement possible, pour qu'elle ne se déclenche pas, mais aussi pour être prêts si besoin.

## DES PERSPECTIVES DE SOIN INTENSIF

L'Ukraine connaît des difficultés croissantes sur son front et Donald Trump revient à Washington. Les engrenages de la guerre se mettent en place, mais la France et l'Europe n'arrivent pas à prendre des décisions à la hauteur du moment. Bien que l'élection américaine ne constitue pas en soi une rupture, en tout cas *a priori*, le nouvel occupant de la Maison-

Blanche pourrait en provoquer plus tard, s'il met certaines de ses annonces en œuvre. En effet, il est fort à parier que les Européens continueront à acheter du matériel américain et chercheront à conserver des garanties de sécurité par ce biais.

Tentons alors une hypothèse loufoque : les Européens réinvestissent l'autonomie stratégique européenne. L'industrie de défense européenne arriverait-elle à répondre à la demande, en urgence de surcroît ? Probablement pas, mais il est certain qu'un début de commandes doit avoir lieu pour enclencher la dynamique. Comment les industriels pourraient-ils convaincre les États européens qu'ils en sont capables, même à moyen-terme ? Pour ce qui est des industriels français, beaucoup pâtissent de la situation décrite plus haut au sein de l'État. Néanmoins, une adaptation de leur part est également nécessaire pour pénétrer davantage le marché européen et imaginer, un jour, combler au moins une partie de la diminution de commandes aux entreprises américaines. Ils doivent accepter certains renoncements et prendre davantage de risques, notamment pour s'implanter dans une plus grande variété de pays européens et créer des partenariats avec des entreprises locales en respectant les spécificités et les demandes sociopolitiques et en les intégrant à leur chaîne de valeur.

Quant à la France, elle doit doter son ministère des Armées d'une stratégie pour l'Europe, associant vision et objectifs aux moyens et aux voies pour les atteindre. Cela entraînerait potentiellement une révision de la LPM, et la création d'une capacité de services aux partenaires européens dans leur politique capacitaire. Les politiques menées par la France au sein de l'OTAN et de l'UE gagneraient en cohérence, ce qui améliorerait drastiquement son influence.

La France pourrait également prendre l'initiative de proposer un accord entre l'UE et les États-Unis (et non l'OTAN), qui aurait pour objectif de s'entendre sur l'étendue de l'offre des industriels américains dans l'UE en démontrant que les États-Unis doivent maintenir leur pivot vers l'Asie et ainsi favoriser l'autonomie de l'industrie européenne.

Enfin, l'acculturation de la société française aux enjeux de défense et de sécurité, *a fortiori* dans le cadre européen, est indispensable. L'UE et l'OTAN sont des machines complexes, mais elles sont les alliances les plus approfondies de l'Histoire, et des raisons le justifient. Si l'UE pouvait aussi enclencher un travail de simplification politico-administrative, cela faciliterait les choses. Mais le mouvement doit aussi venir des sociétés. Nous ne pourrions préparer efficacement la guerre sans cela, y compris pour qu'elles acceptent des arbitrages budgétaires plus conséquents en faveur de la défense nationale. La recherche stratégique française peut participer à cet effort, mais il faut la soutenir plus fortement et permettre aux administrations

de bénéficier de leur savoir. À cette fin, citons *Préparer la guerre* d'Olivier Schmitt<sup>6</sup>, que nos élites (et pas que) actuelles devraient lire de toute urgence.

---

<sup>6</sup> Olivier Schmitt, *Préparer la guerre* (Paris : Presse universitaire de France, 2024).

# L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

[iris-france.org](http://iris-france.org)



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

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