



Le Danemark, nouvel acteur stratégique pour la défense européenne ?

Thibault CARON

Étudiant en Master 2 d'Affaires européennes à l'Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse. Il a effectué un stage de quatre mois à la Mission de défense de l'Ambassade de France au Danemark.

À l'occasion d'une conférence de presse conjointe donnée le 28 août 2018 à Copenhague avec le président Emmanuel Macron, le Premier ministre Lars Løkke Rasmussen a fait un point sur l'état du lien transatlantique, soulignant notamment le fait que « stratégiquement, un meilleur engagement du Danemark serait une bonne nouvelle pour l'Europe et pour la France. » Au même titre que les nombreux accords bilatéraux signés lors des trente-six heures de visite du président de la République au Danemark, soit la seconde visite d'État d'un Président français sous la V^e République après François Mitterrand en 1982, les propos du chef du gouvernement danois ont véritablement marqué une orientation significative du Royaume en faveur de son partenaire européen.

Quarante-cinq ans d'histoire ont façonné la relation très spéciale du Danemark avec l'Union européenne. Au fondement de cette relation, l'autonomie danoise s'est révélée être au cœur de la politique étrangère du pays dans de nombreux domaines. Le 1^{er} janvier 1973, soit la même année que l'Irlande et le Royaume-Uni, le Danemark adhère à la Communauté économique européenne (CEE) et montre son attachement à une Europe respectueuse des spécificités nationales, sans accepter certains projets rattachés à la construction communautaire. Le Danemark a d'ailleurs affirmé sans détour une volonté de maintenir le contrôle de sa destinée au péril de l'impératif d'unité des alliés européens. Le positionnement significatif de ce pays s'est notamment révélé le 2 juin 1992 lorsque le peuple danois a rejeté le Traité de Maastricht à une courte majorité (le « non » l'ayant emporté à 50,7 % pour 83,1 % de participation). Ce vote donne ainsi lieu au Sommet puis aux Accords d'Édimbourg, au mois de décembre suivant, permettant au Danemark d'obtenir plusieurs concessions avant l'acceptation définitive du Traité l'année suivante lors d'un second référendum national (le « oui » l'ayant emporté à 56,7 % avec une participation – en hausse – de 86,5 %). Consacrant ainsi l'entrée de l'État danois dans l'Union européenne, ce dernier ne participe que partiellement à l'Union économique et monétaire, à la citoyenneté européenne, à la coopération policière et à la politique de défense commune. Un tel régime



d'exemption pour le Danemark entraînera l'acceptation par ses pairs de l'idée d'une « Europe à géométrie variable. »

Sur ce dernier point, la clause de restriction du Danemark vis-à-vis de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est visée à l'article 5 du protocole 22 sur la position du Danemark, qui est lui-même rattaché au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (cf. *JO UE* 9 mai 2008, p. 0299-0303). Le protocole précise ainsi que le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark n'est donc pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures, ni de mettre à disposition des capacités militaires envers l'Union européenne. En conséquence, l'un des cadres, sinon le seul, dans lequel l'interopérabilité peut s'opérer avec ce pays est celui de l'Alliance atlantique. Il s'agit d'une situation singulière pour l'Union européenne, qui voit ainsi l'un de ses membres se doter d'une large autonomie à l'intérieur de ses frontières, tout en faisant preuve d'un activisme international conséquent par rapport à la plupart de ses partenaires européens.

Un double impératif d'autonomie et d'influence à l'égard de la coopération européenne

La participation historique du Danemark à la construction européenne depuis son adhésion à la CEE s'est jusqu'alors caractérisée par une fermeté constante au fil des années. En effet, de crainte que cette dernière ne devienne politique au lieu de rester purement économique, le pays a longtemps fait preuve d'un certain scepticisme dans son engagement européen.

La situation actuelle du Danemark vis-à-vis de ses partenaires européens s'explique notamment par l'identité internationale et stratégique du pays. En effet, de par sa situation géographique, sa démographie et son histoire, le Danemark semble passer pour un État européen modeste. Avec un budget de défense équivalent à 4 milliards de dollars et 75 000 militaires (d'active et de réserve), le pays se positionne à la 54^e position du classement 2018 des puissances militaires mondiales selon *Global Firepower*, loin derrière ses voisins suédois (31^e), norvégien (36^e) ou néerlandais (38^e). Néanmoins, force est de constater que le Royaume entretient à la fois des orientations analogues en matière étrangère et un tropisme atlantique très fort, de manière à poursuivre une stratégie d'influence en remplacement de celle d'autonomie militaire employée jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. En effet, la neutralité politique du gouvernement danois durant la première moitié du XX^e siècle ne lui aura pas permis d'éviter une invasion étrangère et une politique de coopération avec l'Allemagne nazie jusqu'en 1943 avant l'occupation du territoire danois. En conséquence, le choix du gouvernement danois d'influencer progressivement la scène internationale va se mettre en œuvre à partir d'octobre 1945 avec l'adhésion du Danemark aux Nations unies pour la gouvernance mondiale et

l'aide aux pays en développement, à l'Otan en avril 1949 pour les questions de défense, au Conseil nordique en 1952 sur le volet identitaire et enfin à l'Union européenne en janvier 1973 afin de participer pleinement à un forum économique intergouvernemental. Le Danemark constitue, depuis lors, le seul pays à être à la fois membre de l'Alliance atlantique, de l'Union européenne et du Conseil nordique. Sa force réside dans sa capacité à trouver un équilibre entre les pressions externes encouragées par l'intégration au sein des politiques communautaires et le maintien d'une identité apte à exercer une influence significative à l'international.

En matière de sécurité et de défense, le Danemark se positionne avant tout *via* l'Otan, qui est le fer de lance de son action sur la scène internationale. Si l'Alliance atlantique constitue le forum central du dialogue et de la coopération en matière de politique étrangère et de défense collective, elle garantit actuellement au pays une participation à des opérations internationales sous son égide. Il est à la fois question pour le Danemark de maintenir sa présence sur les théâtres d'opérations extérieures : par l'intermédiaire de la formation des personnels militaires en Afghanistan dans le cadre de l'opération *Resolute Support* (155 militaires déployés depuis 2014, 738 en 2011), ou encore la surveillance maritime en mer Méditerranée (opération *Sea Guardian*). Il est finalement question pour le Danemark d'affirmer son influence en apportant son soutien au renforcement de la souveraineté de l'Otan sur l'espace aérien des pays Baltes (en déployant 4 *F-16* et environ 60 personnes). La modernisation de l'Otan est notamment une question à laquelle le Danemark attache beaucoup d'intérêt, compte tenu de l'importance de cette organisation en vue de garantir au Royaume un poids conséquent dans les négociations et à l'inverse de l'actuelle Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Par l'attitude atlantiste du Danemark, la relation particulière entretenue avec son allié américain constitue également un tenant majeur dans l'analyse de sa stratégie d'influence, en témoigne l'achat récent d'une flotte de 27 *F-35 Lightning II* auprès du constructeur Lockheed Martin (livrable de 2021 à 2026). Tout en bénéficiant d'une protection militaire américaine, le pays détient les moyens d'influencer la politique étrangère d'une puissance mondiale en soutenant les États-Unis par le jeu des coalitions. Au sein de l'Otan, le Danemark fait ainsi preuve d'exigence et d'influence tout en préservant ses intérêts face aux acteurs stratégiques de la scène internationale.

Tandis que l'action du Danemark *via* certaines instances multilatérales est conforme à sa quête d'influence afin d'asseoir sa légitimité et ses intérêts, son orientation vers Washington et son action unilatérale vis-à-vis de l'Union européenne traduit un positionnement délicat, voire intenable. La transformation actuelle de l'identité stratégique du Danemark serait ainsi une réponse au trouble causé par l'approfondissement de ses actions à l'échelle internationale. Elle serait également une réaction aux projets mis en œuvre par les États de l'Union européenne tels que la Coopération structurée permanente (CSP) ou encore l'Initiative européenne d'intervention (IEI).



L'année 2018 ou la consécration d'un tournant majeur sur le plan stratégique

Devant le contexte sécuritaire renouvelé en mer Baltique et la priorité donnée à l'action internationale du Danemark, le Parlement danois a voté, en février 2018, un nouvel accord de défense d'une durée de six ans (2018-2023) afin d'augmenter significativement ses capacités de combat vis-à-vis de la défense collective et de la dissuasion exercée communément dans le cadre de l'Otan (cf. *Defence Agreement 2018-2023*). Il s'agit d'un renforcement croissant de l'image et de la crédibilité du Danemark, prêt à endosser les risques et les coûts associés aux impératifs de sécurité collective. Par ailleurs, depuis l'annexion de la Crimée (mars 2014), la perception danoise du contexte sécuritaire a véritablement changé. La sécurisation du Danemark par son renforcement capacitaire apparaît essentielle en cas d'aggravation profonde des relations entre l'Otan et le gouvernement russe, du fait de la proximité de Copenhague avec son voisin russe et des enjeux liés aux capacités militaires de la Russie.

Sur le plan budgétaire, tout d'abord, l'accord comprend une augmentation graduelle du budget de défense nationale : de 22 Mds de couronnes danoises (2,8 Mds d'euros) à 26,8 Mds de couronnes (3,4 Mds €), soit une augmentation de 20 % (de 1,1 % en 2018 à 1,3 % de son PIB en 2023) qui permettra au Danemark de soutenir les rotations des forces de l'Otan sur son flanc Est. Au niveau de la gestion des effectifs, l'accord établit d'une part, une brigade de 4 000 militaires implantée exclusivement pour les opérations jointes avec l'Otan, comprenant plusieurs investissements en armement électronique et en capacités de défense aérienne installées au sol. D'autre part, une infanterie légère blindée en réaction permanente incluant devrait être mise en œuvre. Sur le plan capacitaire, des moyens de défense aérienne moyenne portée (utilisation de missiles *SM-2* sur les fréquences danoises) devraient renforcer l'armement anti-sous-marin danois. L'accord confirme, en outre, le remplacement des General Dynamics *F-16 Fighting Falcon* actuels (30 appareils en capacité opérationnelle) par des chasseurs *F-35* multifonctions (27 prévus).

En conséquence, l'action internationale du Danemark devrait également connaître certaines transformations, puisque celle-ci sera ainsi renforcée à plusieurs niveaux. Une telle situation pourrait permettre l'approfondissement des mesures de coopération sécuritaire entre le Danemark et ses alliés, notamment par l'intermédiaire du cadre européen. Jusqu'alors, l'Armée de l'air danoise renforçait sa coopération avec le reste des pays nordiques dans le cadre de la Coopération de défense nordique ou *NORDEF* (Suède, Norvège, Finlande, Islande et Danemark) et s'étendait également aux pays Baltes (*Nordic-Baltic 8*). En tant que membre de l'UE, le Danemark surveille aussi le transport maritime et les espaces aériens : en novembre 2017, le gouvernement danois a ainsi adopté une loi sur la construction du *pipeline* North Stream II dans les eaux territoriales danoises, prévoyant ainsi que tout « permis de poser des câbles électriques et des *pipelines*

pour le transport d'hydrocarbure dans les eaux territoriales danoises » soit approuvé par le ministère danois des Affaires étrangères et compatible avec « la politique étrangère, de sécurité et de défense » du pays scandinave (cf. *REUTERS*, 30 novembre 2017). Avec trois frégates armées (classe *Iver Huitfeldt* mise en service en 2012) avec des missiles *SM-2* et l'achat de 27 *F-35*, le Danemark sera finalement en mesure de soutenir les opérations de l'Otan dans la région Nord de la mer Baltique. Cette initiative interviendrait malgré les menaces posées par l'armement russe moderne, ainsi que les atteintes faites à la liberté d'action de l'Alliance se traduisant par les violations répétées de son espace aérien (cf. *REUTERS*, 21 juin 2017).

Le récent resserrement des liens entre la France et le Danemark, à l'issue de la visite d'Emmanuel Macron à Copenhague en août 2018, pourrait avoir des effets sur le cadre européen de la défense. Ce tournant positionne un nouvel acteur stratégique, compte tenu du souhait émis par le gouvernement danois de s'orienter davantage vers ses alliés européens.

Le projet européen de défense à l'aube de la participation danoise

Au sein de la déclaration conjointe signée à l'issue de la visite officielle du président Macron à Copenhague en août 2018, il est bien précisé que « le Danemark ne peut prendre part à la Coopération structurée permanente (CSP) en raison de son exemption dans le domaine de la défense. » Néanmoins, un soutien ferme est apporté aux « efforts de renforcement de l'UE comme acteur mondial de la sécurité et de la défense. » Tandis que l'Otan demeure la pierre angulaire de la défense collective et des efforts conjoints avec le Danemark, ce dernier n'exclut pas d'apporter à l'avenir sa contribution pour favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne. À l'heure actuelle, le Danemark soutient également le Fonds européen de la défense, lequel doit établir une coopération dans le domaine industriel sur le plan européen.

Lancée le 25 juin 2018, l'Initiative européenne d'intervention (IEI) constitue aujourd'hui un projet ambitieux et le premier programme européen de défense collective auquel le Danemark a apporté son soutien. Initié par le président de la République le 26 septembre 2017 lors de son discours à la Sorbonne, ce projet vient ainsi rassembler dix États européens ayant démontré leur volonté politique et leur vocation opérationnelle en vue de se renforcer mutuellement. Aux côtés de ses partenaires allemand, belge, britannique, espagnol, estonien, finlandais, français, néerlandais et portugais, le Danemark prévoit ainsi de mener des coopérations pragmatiques dans le domaine de l'anticipation stratégique, des techniques de déploiement, du partage de doctrines et de l'appui aux opérations. Au sein de la récente déclaration conjointe franco-danoise, il est d'ailleurs précisé que « la France et le Danemark soulignent que cette initiative est importante pour garantir et promouvoir les avancées dans les actions de recherche et développement. » Il s'agirait ainsi d'un travail ambitieux de coordination et d'interopérabilité, mis en œuvre



avec une comitologie minimale et souple, et coordonnée par un secrétariat permanent basé à Paris. Le 7 novembre 2018, les ministres de la Défense des dix pays signataires se sont ainsi retrouvés pour la première fois afin de s'accorder sur les priorités stratégiques de l'IEI (zones géographiques, évaluation des risques et des menaces) ; celles-ci projettent les bases sur lesquelles travailleront ensuite les états-majors respectifs des États-participants, dont celui du Danemark. L'action menée à ce stade par le Danemark apporterait donc une contribution non négligeable à l'effort commun visant à garantir la sécurité des pays européens dès qu'elle est menacée.

Au niveau bilatéral, finalement, l'orientation stratégique renouvelée du Danemark constitue une opportunité pour la France. Tandis que l'industrie française n'y a conclu qu'un seul contrat important ces dernières années avec la livraison de 15 *Camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar en version blindée 8x8)*, la déclaration conjointe signée récemment prévoit une coopération plus poussée entre Paris et Copenhague, notamment dans la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la stabilité au Sahel. Par ailleurs, « des exercices conjoints franco-danois de recherche et sauvetage dans l'Arctique sont également prévus pour 2018 et les années suivantes », précise la déclaration conjointe. À cet effet, une frégate danoise sera également intégrée au sein du groupe aéronaval qui sera constitué autour du porte-avions *Charles-de-Gaulle* en 2019. Alors que l'échéance électorale approche pour le Danemark avec le renouvellement du *Folketing* (Parlement monocaméral de 179 membres élus pour 4 ans) en juin 2019, de tels développements sont synonymes d'espoir pour l'Europe dans la prise en charge de sa propre défense. Tandis que le président de la République a appelé mardi 6 novembre 2018 à une « vraie armée européenne » dans un entretien (cf. AFP), le ralliement par la France de ses alliés autour d'une défense commune devrait ainsi permettre de raviver l'espoir d'un projet de longue date, dans une forme renouvelée et face à des défis sécuritaires toujours plus importants.

Forces de défense du Danemark (source : ministère de la Défense du Danemark, 2016)

Budget (milliards d'euros)	4	
Militaires	75 150	dont 20 800 d'active et 54 350 de réserve
Armée danoise		
Effectif	8 400	+ 4 100 conscrits (4 à 12 mois)
Chars	57	57 <i>Leopard 2A5</i>
Véhicules blindés de combat	673	45 <i>CV9035</i> , 170 <i>M113A1</i> , 246 <i>M113G3</i> , 90 <i>Piranha IIIC</i> , 91 <i>Eagle IV</i> et 22 <i>HMMWV</i>
Canons automoteurs	12	<i>M109</i> (qui seront remplacés par 15 <i>Caesar 8x8</i>)
Force aérienne royale danoise		
Effectif	2 500	
Avions de combat	30	<i>F-16</i>
Avions de transport	7	4 <i>C-130J-30 Super-Hercules</i> ; 3 Challenger <i>CL-604</i>
Avions d'entraînement	27	<i>Sab T-7</i>
Total des hélicoptères	35	14 <i>EH-101 Merlin</i> ; 8 <i>MK90B Lynx</i> ; 8 <i>C2 Fennec</i>
Marine royale danoise		
Effectif	1 125	<p>1st Squadron 4 Frégates multirôles (classe <i>Thetis</i>) 3 Patrouilleurs arctiques (classe <i>Knud Rasmussen</i>) 1 Brise-glace arctique (<i>HDMS Tulugaq</i>, classe <i>Agdlek</i>) 2 Navires de protection de l'environnement (classe <i>Gunnar Thorson</i>) 2 Patrouilleurs de protection de l'environnement (classe <i>Mette Miljø</i>) 3 Embarcation de protection de l'environnement (classe <i>Miljø 101</i>) 2 bâtiments d'entraînement (classe <i>Holm</i>) 2 Embarcations de levés hydrographique (classe <i>Holm</i>) 1 bâtiment de soutien (<i>HDMS Sleipner</i>) 2 voiliers (<i>HDMS Swanen</i> et <i>HDMS Thyra</i>) 1 yacht royal (<i>HDMS Dannebrog</i>)</p> <p>2nd Squadron 3 frégates (classe <i>Ivar Huitfeldt</i>) 2 Bâtiments de commandement et de soutien (classe <i>Absalon</i>) 6 Patrouilleurs (classe <i>Diana</i>)</p>

Éléments de bibliographie

AFP, « Macron propose "une vraie armée européenne" (*Europe 1*) », *Le Figaro*, 06 novembre 2018 (www.lefigaro.fr/).

Chefs d'État et de gouvernement participant à la visite officielle du président de la République à Copenhague les 28 et 29 août 2018, Déclaration franco-danoise sur la sécurité européenne, 29 août 2018, 3 pages (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/joint_declaration_frdk_defense_version_fr_cle4f1179.pdf).

GLOBAL FIREPOWER, *Danemark, 2018* (www.globalfirepower.com/).

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DANOIS, *Defence Agreement 2018-2023*, février 2018, 20 pages (www.fmn.dk/temaet/forsvarsforlig/Documents/danish-defence-agreement-2018-2023-pdf.pdf).

REUTERS, « Denmark passes law that could ban Russian pipeline from going through its waters », 30 novembre 2017 (www.reuters.com/).

REUTERS, « Denmark wants to cooperate as much as possible on European defence – PM », 28 août 2018 (<https://uk.reuters.com/>).

REUTERS, « Russian defense minister's plane buzzed by NATO jet over Baltic », 21 juin 2017 (www.reuters.com/).

RIDEAU Joël, « Danemark » dans « Droit institutionnel de l'Union européenne », *LGDJ*, 2010, 6 pages.

UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel*, 09 mai 2008, p. 0299-0303

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>).