

DEFENSE & STRATEGIE

Sommaire

Editorial : La défense européenne, l'arlésienne de la politique européenne française ? p. 2

Dossier sur la « Défense européenne »

Le double anniversaire OTAN - Défense européenne : « Plus ça change et plus c'est la même chose ! ».
Hajnalka Vincze p. 6

La conception allemande de la défense européenne.
Peter Schmidt p. 33

L'instrumentalisation de la défense européenne par la France.
Patrice Buffotot p. 51

Notes de lecture p. 83

Josepha Laroche. *Les marxistes dans la théorie des conflits internationaux. Et De l'interétatique au transnational*, Editions de l'Harmattan (2018).
Jan Eichler. *War, Peace and International Security. From Sarajevo to Crimea*. Palgrave Macmillan, (2017)

Revue électronique publiée par l'
Observatoire Européen de Sécurité

EDITORIAL

La « défense européenne », l'arlésienne de la politique européenne française ?

La défense européenne est de nouveau d'actualité sur la scène politique du monde occidental depuis la déclaration du président français Emmanuel Macron affirmant dans un entretien à l'hebdomadaire *The Economist* en novembre 2019 que l'OTAN était « *en état de mort cérébrale* », et en appelant les Européens à constituer une « Europe puissance » reposant sur une autonomie stratégique. Ces propos ont suscité de nombreuses réactions mais guère d'enthousiasme chez les différents acteurs politiques européens.

Hajnalka Vincze dans son article intitulé « Le double anniversaire OTAN-Défense européenne » (Voir p.6) montre que les relations entre les deux institutions n'ont pas changé depuis les origines. Malgré toutes les déclarations récentes, les problèmes sont toujours les mêmes, d'où son sous-titre qui illustre bien sa thèse : « Plus ça change et plus c'est la même chose ». La raison en est simple. Nous sommes confrontés à deux concepts antinomiques : celui d'une intégration atlantique et celui d'une défense autonome européenne. C'est pour cette raison que la position défendue par les Européens d'un « pilier européen de la défense » ne peut fonctionner car dans ce cas, c'est toujours l'OTAN qui l'emporte.

On connaît l'importance du fameux « couple franco-allemand » dans le processus de décision de l'Union européenne. Aucun projet ne peut se concrétiser sans un accord des deux pays. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'étudier « la conception allemande de la défense européenne », ce qu'a fait Peter Schmidt, ainsi que la conception française présentée par Patrice Buffotot pour constater si des convergences sont possibles entre les deux pays sur cette question.

Les positions allemandes sur la « défense européenne » sont beaucoup plus prudentes que les conceptions françaises. Le professeur Peter Schmidt montre bien dans son article (voir p.33) la continuité de la position allemande en matière de sécurité qui repose toujours sur l'OTAN. Les récentes déclarations des responsables politiques allemands semblent aller dans ce sens.

Ainsi, la Chancelière Angela Merkel a réagi aux propos du président Macron concernant l'OTAN en déclarant le 7 novembre 2019 à Berlin lors d'une conférence avec le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg : « Je ne pense pas qu'un tel jugement intempestif soit nécessaire, même si nous avons des problèmes, même si nous devons nous ressaisir »¹. Selon la Chancelière, les « termes radicaux » de M. Macron ne correspondent pas à « mon point de vue, au sujet de la coopération au sein de l'Otan », a-t-elle ajouté. Son ministre des affaires étrangères, Heiko Maas (social-démocrate), a pris le contre-pied de M. Macron en affirmant : « Je ne pense pas que l'Otan soit en état de mort cérébrale ». Quant au président allemand Frank-Walter Steinmeier, il a déclaré, lors de la conférence de Munich sur la sécurité, qu'il était favorable à la proposition d'ouvrir un « dialogue stratégique », mais prudent, il ajoute aussitôt que « l'Union européenne seule ne pourra, même à long terme et en dépit de tous les progrès, garantir la sécurité de tous ses membres », et c'est pour cette raison que « nous devons aussi continuer à investir dans les relations transatlantiques »².

Les Français se sont aperçus un peu tardivement qu'il ne suffisait pas de convaincre les responsables politiques allemands au gouvernement (notamment la Chancelière et la ministre de la défense) mais les députés du Bundestag pour que leur projet progresse. En effet la Bundeswehr est « l'armée du parlement » et non de l'exécutif. C'est pour cette raison qu'une délégation composée de députés et sénateurs français, membres des commissions des forces armées respectives, est allée plaider le 2 mars 2020 à Berlin auprès des députés du Bundestag « un approfondissement de la vision stratégique franco-allemande et de la coopération de défense, capacitaire et opérationnelle, entre les deux pays ». Les parlementaires français et allemands ont décidé « de se rencontrer régulièrement pour accompagner et faciliter la progression de ces projets et le développement d'une autonomie stratégique européenne »³. Le travail des parlementaires français sera long et difficile car on ne change pas facilement les

¹ « OTAN : Angela Merkel ne partage pas la vision radicale de Macron » in *Le Figaro* du 7 novembre 2019.

² Pierre Avril, « L'Allemagne de Merkel tétanisée par le retrait du protecteur américain », in *Le Figaro*, des 15-16 février 2020, p.7

³ Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Assemblée nationale, Commission de la défense et des forces armées. *Communiqué de presse*, Paris, le 3 mars 2020, « Les parlementaires français et allemands veulent donner un nouvel élan à la coopération européenne de défense »

conceptions allemandes dans le domaine de la sécurité, ancrées depuis le début de la guerre froide, soit près de 70 ans.

Quant à la France, Patrice Buffotot (Voir p.51) montre l'instrumentalisation qui est faite de la « défense européenne » inventée par la France au début des années 50 pour bloquer puis contrôler le réarmement allemand. Alors que la France s'était ralliée à l'OTAN avec le président Sarkozy, le président Macron a repris à son compte le thème de la « défense européenne » dès sa prise de fonction à l'Élysée en mai 2017. Il a développé progressivement son argumentation pour atteindre son apogée avec l'entretien accordé à *The Economist*, puis lors de son discours à l'École de guerre en janvier 2020.

La question posée par ce retour du thème de la défense européenne est de savoir si nous sommes confrontés à une énième instrumentalisation de la défense européenne par les politiques français et ce dans quel but ou s'il s'agit d'un changement stratégique de la France ?

Ce discours sur une « défense européenne souveraine » montre en tout cas que nous assistons à un basculement de l'exécutif français qui passe d'un atlantisme assumé vers de nouveau la promotion d'une défense européenne autonome. Cela prouve une perte d'influence des néo-conservateurs français, pro atlantistes, au sein des rouages de l'État français. On constate par ailleurs un silence des partis politiques sur cette question.

Même si la proposition du président français d'une défense européenne est partagée par de nombreux analystes et politiques, les Européens ne semblent pas prêts à rompre le lien transatlantique. Dans leurs discours, c'est l'OTAN qui assure leur sécurité. Ils prennent d'ailleurs des décisions qui vont dans le sens d'un renforcement de leur intégration dans l'OTAN. Ainsi tout récemment, lors de la 27^e Conférence des armées européennes qui s'est tenue à Wiesbaden le 24 octobre 2019 dernier, un accord bilatéral de vision stratégique (VSV) entre l'US Army en Europe et le chef d'état-major de l'armée de terre allemande a été conclu visant à renforcer fortement l'interopérabilité des forces américaines et allemandes. Cet accord permettra en 2027 à un régiment allemand d'opérer sous le contrôle opérationnel d'une brigade américaine et il pourrait en être de même au niveau de la division. Cela implique d'avoir des systèmes d'informations compatibles et des procédures communes. Pour Laurent Lagneau à

ce niveau « il conviendrait de parler d'intégration plutôt que d'interopérabilité »⁴. Pour lui : « A priori, le SVS signé par la force terrestre allemande avec l'US Army va donc plus loin, à l'heure où la France ne cesse d'en appeler à renforcer l'autonomie européenne ». Il en est de même pour de nombreux pays européens.

Enfin dans le domaine géostratégique, l'UE doit être aussi capable de contrôler ses frontières et les flux migratoires. Comme le constate Nicolas Baverez, « notre continent n'aura pas même à être envahi militairement pour être asservi politiquement. Et ce d'autant qu'il ne peut plus compter sur les Etats-Unis »⁵.

Si les Européens veulent une « Europe puissance », ils doivent être capables de mettre en place une base industrielle solide, indépendante des grandes puissances, avoir la volonté de défendre des intérêts communs, et ne pas hésiter à employer la force en cas de menace, ce qui est loin d'être le cas pour de nombreux pays européens.

Comme l'explique Laure Mandeville, il semble bien que la proposition du président français d'une Europe puissance autonome, si elle est théoriquement pertinente, « pêche par irréalisme, vu le peu d'empressement qu'il suscite à travers un continent qui ne fait pas confiance aux garanties de sécurité française »⁶. Il semble bien que « la défense européenne » reste bien l'arlésienne de la politique européenne française depuis le début de la guerre froide.

Patrice BUFFOTOT
Revue *Défense & Stratégie*

⁴ Laurent Lagneau, « Les forces terrestres allemandes et américaines vont élever leur interopérabilité à un niveau inégalé », 31 octobre 2019, site Zone militaire opex360.com Voir : <http://www.opex360.com/2019/10/31/les-forces-terrestres-allemandes-et-americaines-vont-elever-leur-interoperabilite-a-un-niveau-inegale/>

⁵ Nicolas Baverez, « L'Europe aveugle face à son encerclement », in *Le Figaro* du 13 janvier 2020, p.21.

⁶ Laure Mandeville, « Réalisme de l'Amérique, attitude adolescente de l'Europe : l'Occident divisé », in *Le Figaro* du 21 février 2020, p.17.

Le double anniversaire OTAN - défense européenne:

« Plus ça change et plus c'est la même chose ! »⁷

Hajnalka VINCZE

Senior Fellow au Foreign Policy Research Institute (FPRI) de Philadelphie, analyste indépendante en question de sécurité⁸.

Le 70^e anniversaire de la signature du Traité de l'Atlantique Nord a été célébré à deux reprises : début avril à Washington, puis début décembre à Londres⁹. Parallèlement, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE) fêtait, sans grande pompe, ses 20 ans, après son lancement en 1999 au Conseil européen de Cologne¹⁰. A en croire les présidents français et américain, la PSDC et l'OTAN sont, respectivement, dans une bonne dynamique toutes les deux, et c'est évidemment grâce à eux. Donald Trump se targue du fait que, sous ses menaces, les alliés dépensent enfin plus pour la défense et contribuent ainsi à leur protection par l'armée américaine à travers l'OTAN. Emmanuel Macron dit à qui veut l'entendre que depuis son élection plus de progrès ont été accomplis sur le chemin de l'autonomie européenne que pendant des décennies jusque-là. La réalité est plus nuancée, dans les deux cas. Surtout, les grandes constantes des relations entre

⁷ {NdIR} Jean-Baptiste Alphonse Karr (1808-1890) a publié en 1871, *Plus ça change et plus c'est la même chose. Notes de voyage*.

⁸ Précédemment Chargée de recherches au Ministère hongrois de la défense, spécialisée dans les questions transatlantiques et européennes.

⁹ Le [Traité de l'Atlantique Nord](#) signé le 4 avril 1949 à Washington a créé l'Alliance atlantique qui s'est dotée par la suite, notamment sous l'effet de la guerre de Corée, d'une « organisation », autrement dit de commandements militaires intégrés.

¹⁰ Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Conclusions de la présidence.

l'Alliance et l'Europe de la défense n'ont pas bougé d'un iota. Ni depuis vingt ans ni – si on regarde les questions de fond – depuis soixante-dix.

1- Fanfaronnades trompeuses

Donald Trump, viscéralement hostile à une Alliance qu'il juge aussi injuste (« unfair ») qu'obsolète, n'en est pas moins fier lorsqu'il s'agit de claironner qu'il a réussi là où tous ses prédécesseurs avaient échoué : parvenir à ce que les Européens augmentent leurs budgets. Il est appuyé en cela par le Secrétaire général de l'Alliance, Jens Stoltenberg, toujours prêt à rendre service, qui affirme : « C'est donc de l'argent réel et des résultats réels. Nous voyons que le message clair du président Trump est en train de produire son effet »¹¹. Certes, depuis 2016, les alliés non américains ont augmenté leurs dépenses de défense de 130 milliards de dollar mais, en réalité, cette tendance à la hausse fut amorcée deux ans avant l'arrivée au pouvoir du président Trump. Notamment suite à la crise en Ukraine et aux engagements pris lors du sommet du pays de Galles¹². Le rapport 2018 du Secrétaire général précise lui-même la date : « Depuis 2014, les Alliés ont réalisé des progrès considérables, les dépenses de défense des pays européens de l'Alliance et du Canada ayant augmenté en valeur réelle pendant quatre années consécutives »¹³.

Le véritable mérite de Donald Trump est d'avoir poussé à leur paroxysme les menaces de désengagement américain ; et obtenu, grâce à elles, de sérieuses concessions européennes. Le mécanisme paraît absurde – plus les Etats-Unis menacent de les quitter, plus les Européens leur cèdent sur des points qui les enferment encore davantage dans la dépendance – il opère pourtant jour après jour. Il a même été documenté lors d'un exercice de simulation transatlantique de haut niveau. Le dernier Körber Policy Game, organisé conjointement par le think-tank allemand Körber Stiftung et le prestigieux International Institute for Strategic Studies britannique, a réuni des experts et des responsables de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Pologne et des Etats-Unis. Répartis en équipes nationales, ils ont été confrontés à un scénario fictif – inspiré sans doute des fulminations du président Trump - lequel l'Amérique se retire de l'OTAN, et son départ est suivi de

¹¹ Entretien de Jens Stoltenberg sur Fox News, 27 janvier 2019.

¹² Voir de l'auteur : « L'Alliance atlantique face à la crise ukrainienne : la réatlantisation de l'Europe », in *Défense & Stratégie* N°36, automne 2014.

¹³ [Rapport annuel du secrétaire général 2018](#), OTAN, présenté le 14 mars 2019.

multiples crises qui éclatent dans l'Est et le Sud de l'Europe. Les résultats sont édifiants. Il en est ressorti, entre autres, qu'au lieu de relever le défi de leur propre sécurité, « la plupart des équipes » cherchait plutôt, dans un premier temps, à convaincre les Etats-Unis de retourner dans l'OTAN, quitte à lui accorder « des concessions qui étaient inimaginables auparavant »¹⁴.

Côté français, le président Macron procède lui aussi à une réécriture de l'histoire. Après seulement un an au pouvoir, il n'a pas hésité à déclarer : « On a déjà obtenu la défense européenne, bloquée depuis le milieu des années 50, par la France »¹⁵. Au-delà de l'ignorance complète dont le chef de l'Etat fait preuve en la matière, notamment sur la CED de 1954 et sur le rôle de la France, il s'agit aussi d'une contre-vérité flagrante sur la chronologie des événements. La plupart des progrès mis en avant par son gouvernement ont été, en réalité, initiés dès 2013 pour être enfin lancés, dans la foulée de la Stratégie globale de l'UE,¹⁶ au Conseil européen informel de Bratislava en septembre... 2016. Ce nouvel élan est non seulement antérieur au soi-disant début de la nouvelle ère de la défense européenne selon l'actuel gouvernement français, qui le placerait volontiers à l'été 2017, mais il s'inscrit aussi dans une longue série de vrais-faux départs.

Qu'il s'agisse du lendemain de la guerre froide, du lancement de la PSDC à la fin des années 1990 ou de la nouvelle impulsion après la guerre en Irak, à chaque fois la volonté de construire une autonomie stratégique européenne s'est heurtée aux mêmes obstacles. A force de vouloir présenter les deux dernières années comme quelque chose d'unique dans l'histoire de la défense européenne, la diplomatie française court un double risque. Premièrement, son manque de profondeur historique la conduit facilement à se briser sur les mêmes écueils et à tomber dans les mêmes pièges (comme le retour à la formule, maintes fois usée et abusée, de « pilier européen de l'Alliance atlantique »). Deuxièmement, son absence de contextualisation ne permet pas d'apprécier ce qui est effectivement unique dans la situation actuelle : une opportunité sans précédent, due à un improbable

¹⁴ Körber-Stiftung - International Institute for Strategic Studies, *European security in crisis: what to expect if the US withdraws from NATO*, 23 septembre 2019.

¹⁵ Emmanuel Macron, président de la République, interviewé par Ruth Elkrief sur BFMTV, 25 mai 2018, sur BFMTV.

¹⁶ [*Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*](#), juin 2016.

alignement des planètes¹⁷. Or la conjonction des deux, à savoir buter sur les mêmes contraintes, dans des circonstances infiniment plus favorables que jamais, risque de discréditer pour de bon toute velléité d'autonomie, et de provoquer un retour en arrière.

2- L'OTAN ou le colosse aux pieds d'argile

« En crise » est sans doute l'expression la plus fréquemment entendue au sujet de l'OTAN, en sa 70^e année d'existence. Une crise généralement attribuée aux frasques du président Trump, mais qui pose pourtant la question : en quoi cette crise serait-elle différente des précédentes ? Après tout, il y a quarante ans, le ministre américain de la défense, Harold Brown avait déjà fait cette remarque : « On me dit que l'Alliance est en désarroi. Quand est-ce qu'elle a jamais été 'en arroi' ? ». Vu sous cet angle, il est difficile de croire que le choc porté par Donald J. Trump à l'Alliance puisse être plus dévastateur que ne fut en 1956 la crise de Suez, le départ de la France du commandement intégré dix ans après, les dissensions autour de la guerre de Vietnam, la crise des euromissiles au début des années 80, ou encore la déchirure provoquée par la guerre américaine contre l'Irak en 2003. Sauf que cette fois-ci l'incertitude provoquée par le président des Etats-Unis touche le fondement même de la relation entre alliés.

Crise de nerfs dans l'Alliance

Il est symptomatique que la cérémonie prévue en avril 2019 à Washington pour fêter les 70 ans de l'Alliance a dû être rétrogradée au niveau des ministres des Affaires étrangères par souci d'éviter le fiasco du sommet de l'année précédente. En effet, le président Trump avait émaillé de ses tweets la réunion des dirigeants alliés en juillet 2018, en soulignant bien les liens – normalement très discrets – entre la protection militaire américaine et les contreparties attendues dans d'autres domaines. Il a rouspété en public : « L'Union européenne fait en sorte qu'il est impossible pour nos paysans, nos ouvriers et nos sociétés d'y faire des affaires (les Etats-Unis ont un déficit commercial de 151 milliards de dollars) et après ils veulent que nous les défendions allègrement à travers l'OTAN, en payant pour le tout. Ça ne marche pas comme ça ! »¹⁸. Comme si cela ne suffisait pas, à la suite du sommet le président américain a

¹⁷ Voir de l'auteur : « Défense européenne : la nouvelle donne PSDC-OTAN », in *Défense & Stratégie* N°42, automne 2017.

¹⁸ @realDonaldTrump, Twitter, 10 juillet 2018.

également remis en cause, une fois de plus, l'article 5 sur la défense collective. Notamment en disant au sujet du Monténégro, membre de l'OTAN depuis 2017, qu'il ne voulait pas risquer « la Troisième guerre mondiale » pour ce « tout petit pays avec des gens forts et agressifs »¹⁹.

Le sentiment de crise a culminé à la « Réunion des dirigeants » qui s'est finalement tenue fin 2019 à Londres, mais cette fois-ci le président Trump n'était pas en première ligne. Il s'est fait voler la vedette par Emmanuel Macron, qui avait déclaré, quelques semaines plus tôt, dans un entretien accordé à l'hebdomadaire britannique *The Economist*, « la mort cérébrale de l'OTAN ». Quant au président turc Erdogan, il a ouvertement fait chanter ses partenaires, en bloquant les plans de défense pour les pays baltes et la Pologne, tant que les alliés ne soutiennent pas ses actions dans le Nord de la Syrie. Les invectives ont fusé, les propos du président français qualifiés d'intempestif et de radical par la Chancelière Angela Merkel, de méchant par le président américain, et Emmanuel Macron a été décrit lui-même comme étant « en mort cérébrale » par son homologue turc. Le tout agrémenté par le président américain proférant des menaces à peine voilées : « Personne n'a plus besoin de l'OTAN que la France ». De son côté, le président Macron a désavoué le président Trump, en lui rappelant que la lutte contre l'Etat islamique était loin d'être terminée (contrairement à ce qu'il avait partout claironné). Le Secrétaire général J.Stoltenberg, lui au moins, a pu montrer qu'il n'avait pas été élu « diplomate de l'année » pour rien – il a plus que mérité le titre, pour avoir traversé, le visage impassible, tout ce calvaire²⁰.

Atlantistes à la rescousse

Le calamiteux sommet de Londres a été le point d'aboutissement de deux années de psychodrames permanents. Mais aussi paradoxal que cela puisse paraître, ils ont surtout été l'occasion de mesurer à quel point les uns et les autres restent attachés à l'OTAN ; même si c'est pour des raisons radicalement différentes. Les années Trump – pourtant extrêmement clivantes en politique intérieure américaine – ont été ponctuées par des déclarations bipartisanes régulières du Congrès américain en soutien de l'Alliance atlantique. Les auditions

¹⁹ *Trump n'a aucune envie de défendre le Monténégro, « ce tout petit pays avec des gens très agressifs »*, AFP/Le Parisien, 19 juillet 2018.

²⁰ *NATO Secretary General accepts Foreign Policy's "Diplomat of the Year" award*, OTAN, 12 novembre 2019.

et les votes en la matière se suivent et se ressemblent : à la rentrée 2018,²¹ en janvier 2019,²² au printemps 2019²³ et en décembre²⁴, tous mettent en lumière les avantages multiples de l'OTAN pour les Etats-Unis. Tous visent aussi à empêcher l'imprévisible président Trump de se retirer de cette alliance si bénéfique. Comme l'a dit Richard Haass, ancien directeur de planification politique au Département d'Etat et conseiller du Secrétaire d'Etat Colin Powell, « Les Etats-Unis restent dans l'OTAN et la soutiennent pour rendre service non pas aux Européens mais à eux-mêmes. Etre membre de l'OTAN est un acte d'intérêt stratégique, non pas de philanthropie »²⁵.

Du côté européen, rien de nouveau sous le soleil. Comme à chaque fois lorsqu'ils sont confrontés aux inconvénients d'être à la merci de l'Amérique, la plupart des gouvernements européens réagissent exactement comme cela a été démontré dans le dernier Körber Policy Game : par la multiplication des actes d'allégeance, dans un esprit d'apaisement à sens unique. Tantôt en bloquant les avancées logiques de l'Europe de la défense, tantôt en faisant des concessions longtemps refusées sur le renforcement de l'OTAN, dans le sens souhaité par l'Amérique. Qu'il s'agisse de l'extension des domaines de compétence et d'opérations de l'OTAN ou de ses tendances intégrationnistes, ces concessions verrouillent les alliés et les placent toujours un peu plus sous la tutelle des Etats-Unis. Rien d'étonnant à ce que, de son propre aveu, le président américain s'est peu à peu accommodé de l'OTAN. Il l'a même dit très clairement : « Je suis devenu un plus grand supporter de l'OTAN parce qu'ils ont été tellement flexibles. S'ils n'étaient pas aussi flexibles, je pense que je ne serais pas aussi content. Mais ils sont très flexibles »²⁶.

²¹ *Assessing the Value of the NATO Alliance*, Série d'auditions à la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, 5 septembre 2018.

²² «US House votes overwhelmingly to bar US exit from NATO», *Defense News*, 22 janvier 2019.

²³ «[Former NATO Ambassador Urges Congress to Protect the Alliance](#)», *The Atlantic Council*, 13 mars 2019.

²⁴ «Would Trump drive NATO exit? Congress works on roadblocks», *DefenseNews*, 16 décembre 2019.

²⁵ Richard N. Haass, *Assessing the Value of the NATO Alliance*, audition devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, 5 septembre 2018.

²⁶ Point de presse du Secrétaire général Stoltenberg et du président Trump, 3 décembre 2019.

Renforcement tous azimuts

Il faut dire que l'OTAN fait de grands bonds en avant. L'Alliance a décidé la mise en place de deux nouveaux centres de commandement : un à Norfolk pour sécuriser les communications à travers l'Atlantique, un autre à Ulm pour favoriser la mobilité des troupes en Europe²⁷. Une évolution qui va à l'encontre des souhaits de la France soucieuse de recentrer et rationaliser les structures et les dépenses de l'Alliance. D'après le général Lecointre, chef d'état-major des armées, « la France s'est longtemps battue pour limiter l'ampleur de l'augmentation du coût de cette structure. Elle a fini par accepter une augmentation de l'ordre de 1 200 personnels »²⁸. De la même manière, la position française pour responsabiliser les nations au lieu d'augmenter les financements en commun, n'est pas du goût de tout le monde. Pour Florence Parly : « Augmenter en permanence le budget de l'Otan n'est pas la solution. À côté des efforts que chaque allié doit mener, le financement commun est un complément, pas une alternative »²⁹. La bataille est d'autant plus difficile que l'heure est à de nouvelles initiatives. Comme la dénommée « 4x30 », désignée pour accroître la réactivité des alliés, en disposant que trente escadrons mécanisés, trente escadrons de chasse, et trente bâtiments de premier rang qui devront être prêts à s'engager dans un délai de trente jours. Or, comme toujours lorsqu'on parle de réactivité, certains sont tentés de préconiser, sous prétexte d'accélérer la prise de décision, une délégation d'autorité supplémentaire au commandant suprême de l'OTAN (et à travers lui : au Pentagone et à la Maison-Blanche)³⁰.

Au sommet de Londres, et malgré les dissensions flagrantes, les Européens ont fait d'autres « cadeaux » au président Trump, notamment en acceptant une nouvelle extension des compétences de l'Alliance. Dans la droite ligne des efforts américains depuis vingt ans pour « globaliser » l'OTAN, l'actuelle administration américaine a remporté des victoires importantes. Pour la première

²⁷ [NATO Defence Ministers take decisions to strengthen the Alliance](#), NATO Press Notice, 15 février 2018.

²⁸ Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 17 juillet 2018.

²⁹ « [OTAN: la France met en garde contre le 'dogmatisme' financier](#) », *Reuters*, 16 octobre 2018.

³⁰ [Indispensable allies: US, NATO and UK Defence relations](#), Rapport de la Commission de la Défense de la Chambre des Communes britannique, 19 juin 2018, p.12-13. Sur le sujet de la délégation d'autorité, voir de l'auteur : *L'OTAN cherche à contourner la règle du consensus*, Note IVERIS, 25 août 2015.

fois, l'OTAN se dit officiellement préoccupée par la Chine, alors même que les visions et intérêts sur ce sujet ne coïncident pas forcément des deux côtés de l'Atlantique. Dans la même logique, à Londres, les alliés ont déclaré l'espace comme milieu opérationnel de l'OTAN. Or l'expérience montre que tout nouveau domaine pour l'OTAN met une formidable pression sur les Européens pour épouser les priorités américaines, reprendre leurs arguments, leur approche, leurs normes et, au bout du compte, délaissier leurs propres analyses et modes de réflexion. Pour les Européens, la poursuite de l'extension du champ de compétences fonctionnelles et géographiques de l'OTAN risque de mettre définitivement leurs politiques dans des domaines tels le cyber, l'énergie, l'espace, et vis-à-vis de puissances comme la Russie, la Chine ou le Moyen-Orient sur une trajectoire fixée par les Etats-Unis. Leur marge de manœuvre s'en trouverait singulièrement rétrécie, avec des répercussions désastreuses à la fois en matière diplomatique et économique³¹.

Fragilité inhérente

Toutes ces nouvelles initiatives et toutes ces annonces ne suffisent pas à masquer le fait que, pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance, le président des Etats-Unis a remis en cause, de façon répétée et publique, la garantie de défense de l'article 5. Ce n'est pas un hasard si la diplomatie française y voit l'occasion rêvée pour mettre les Européens en face de leurs responsabilités. Dans les colonnes du journal *The Economist*, le président Macron a donc décidé d'insister sur le fait que « le garant en dernier ressort, n'a plus la même relation avec l'Europe. C'est pourquoi notre défense, notre sécurité, les éléments de notre souveraineté, doivent être pensés en propre ». Et le président de poursuivre : l'OTAN « ne marche que si le garant en dernier ressort fonctionne comme tel. Je dirais qu'il faut réévaluer la réalité de ce qu'est l'OTAN à l'aune de l'engagement des Etats-Unis d'Amérique ». A la question de savoir « si l'article 5 fonctionne » ou pas, il répond « Je ne sais pas, mais c'est quoi l'Article 5 demain ? ». En prenant bien soin de préciser : « il ne s'agit pas que de l'administration Trump. Il faut regarder ce qu'il se passe très profondément du côté américain ». Le président français a beau jeu de pointer du doigt l'incertitude de la garantie otanienne, puisque, manifestement, même les plus fidèles des fidèles n'y croient plus vraiment. Les alliés de l'Est font des

³¹ Sur le sujet de l'extension géographique et fonctionnelle, voir de l'auteur: *Une OTAN de plus en plus englobante*, Note IVERIS, 18 octobre 2019.

pieds et des mains pour conclure des accords bilatéraux avec Washington et si possible obtenir le pré-positionnement de troupes américaines³². Ce n'est pas sans rappeler un mouvement similaire – au plus fort de la guerre froide, quand la maîtrise par l'URSS de l'arme atomique a suscité des doutes sur la crédibilité du parapluie nucléaire des Etats-Unis – décrit par Henry Kissinger : « Trop de pays européens avaient été abandonnés par leurs alliés – ou avaient eux-mêmes abandonné leurs alliés – pour être tout à fait rassurés par les belles professions de foi. En clair, on voulait nos troupes comme otages »³³. Il y a des signes qui ne trompent pas. Comme lorsque le haut lieu de rencontre des milieux transatlantiques, la Conférence sur la sécurité de Munich, publie dans son rapport annuel que : « Même si la plupart des penseurs stratégiques en Europe sont d'accord pour dire qu'un partenariat transatlantique fort reste la meilleure garantie pour la sécurité de l'Europe, cette option favorite pourrait ne pas être disponible à l'avenir »³⁴. Du côté de l'OTAN, les priorités sont claires. Il faut éviter, à tout prix, que le climat d'incertitude finisse par donner aux Européens des idées d'autonomie. Le Secrétaire général de l'Alliance s'empresse, à la même conférence, de donner les consignes : « Nous devons éviter toute perception selon laquelle l'Europe pourrait gérer les choses sans l'OTAN »³⁵.

3- La PESD ou comment laisser échapper l'opportunité

Il est vrai que, dans l'absolu, il n'y a jamais eu de meilleur moment pour faire avancer l'Europe de la défense. Fin 2017, *la Lettre de la Représentation militaire française auprès de l'UE* constate, à juste titre, que « le départ du Royaume-Uni en mars 2019 implique ipso facto la levée d'un facteur contraignant à l'approfondissement de la PSDC ».³⁶ La ministre des Affaires européennes, de son côté, met l'accent sur l'effet bénéfique des excès de la nouvelle administration américaine : « merci au président Trump (...) de nous aider à faire

³² *Pour installer une base permanente en Pologne, l'US Army veut de grands espaces et des infrastructures*, www.opex360.com, 20 septembre 2018 ; « [Lithuania is first Baltic nation to sign US defense-cooperation pact](#) », *Defense News*, 3 avril 2019.

³³ Henry Kissinger, *A la Maison-Blanche, 1968-1973*, Tome I, Fayard, 1979, p.87.

³⁴ [Munich Security Report 2019](#), *The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?*, p14, février 2019.

³⁵ [Press conference](#) by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Defence Ministers, 12 février 2019.

³⁶ La lettre de la Représentation militaire française auprès de l'UE, N° 69 — 3ème trimestre 2017.

la pédagogie de ce que veut dire l'autonomie stratégique de l'Europe »³⁷. En 2018, le président de la Commission européenne sous-titre son discours annuel sur l'état de l'Union « l'heure de la souveraineté européenne a sonné »³⁸. Et en effet, une série d'initiatives nouvelles commencent à prendre corps. Sauf que, sur chacune d'entre elles les points de crispation et de blocage restent inchangés, et la volonté politique pour les résoudre, par le haut, fait toujours défaut.

Le Fonds européen de défense (FEDEF)

Le Fonds européen de défense devrait constituer un levier puissant, à hauteur de 13 milliards d'euros sur la période 2021-2027, pour financer sur fonds communautaires la composante essentielle de l'autonomie stratégique qu'est l'industrie de défense. Sa création est emblématique des nouveaux accents de l'Europe de la défense. Comme l'a expliqué Pierre Vimont – ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure – au Parlement britannique : « La PSDC va rester importante pour certaines opérations, mais, plus que tout autre chose, pour renforcer les capacités européennes dans le domaine industriel »³⁹. La prise de conscience des enjeux semble, enfin, réelle. Le nouveau commissaire français, Thierry Breton, en charge d'un portefeuille aussi élargi que stratégique, réunissant le marché intérieur, le numérique, les services, l'industrie, la défense et l'espace a manifestement pris la mesure de l'importance de sa tâche : « La défense va être un enjeu absolument essentiel pour les cinq ans qui viennent de cette Commission et ce sera sous ma responsabilité. Ce qui est important, c'est que nous ayons des technologies de défense qui soient propres et qui soient souveraines »⁴⁰.

Il n'en reste pas moins deux grandes interrogations : une de court terme, conjoncturelle, concernant la sanctuarisation du montant du budget de l'UE alloué au Fonds, l'autre plus structurelle, qui est la définition des rapports avec des Etats tiers. Si l'annonce initiale de la Commission prévoit 13 milliards d'euros dans le cadre financier

³⁷ Discours de Nathalie Loiseau, ministre chargée des Affaires européennes, Science Po, Paris, 5 septembre 2018.

³⁸ Jean-Claude Juncker, État de l'Union en 2018: l'heure de la souveraineté européenne a sonné, 12 septembre 2018.

³⁹ Audition de Pierre Vimont à la Sous-Commission des Affaires extérieures de la Chambre des Lords, 8 mars 2018.

⁴⁰ Entretien du Commissaire Thierry Breton sur BFMTV/RMC, 2 décembre 2019.

pluriannuel 2021-2027, soit 1,5 milliard par an, ce montant n'est pas à l'abri des marchandages budgétaires. Ainsi, la « boîte de négociations » proposée par la présidence finlandaise début décembre 2019 réduirait de près de la moitié la somme consacrée à la FEDEF⁴¹. Une réduction inacceptable pour la France : « C'est, pour nous, une ligne rouge absolue ! » a déclaré Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes⁴².

Au-delà du montant des fonds, l'enjeu majeur de ce nouvel instrument, a priori « révolutionnaire dans le sens d'une plus grande autonomie stratégique »⁴³ est de s'assurer que l'argent des contribuables européens ne finisse pas par renforcer des groupes étrangers. Pour ce faire, la seule et unique solution est de reconnaître, et d'exiger le respect, du principe de la préférence européenne. Ce qui est loin d'être consensuel. Lors d'une audition à la Commission des affaires étrangères, les Parlementaires ont dû poser la question à trois fois avant que les éminents représentants du ministère des Armées et du Quai d'Orsay se décident à admettre qu'il y a un problème avec la « possibilité pour des entreprises étrangères de s'insérer subrepticement dans le Fonds européen de défense et de faire ainsi financer un certain nombre de recherches par les Européens. Nous entendons ce bruit de manière persistante et il nous inquiète. La crainte d'une 'fuite' de l'argent du contribuable européen est au cœur de nos préoccupations »⁴⁴. Or, garantir que les fonds européens profitent aux entreprises européennes et non pas à leurs concurrents ne serait que le strict minimum. Il faudra aller plus loin dans le même sens, à l'instar de ce que font les autres puissances.

Tel le renforcement des dispositifs de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques, ou la désensibilisation des futurs programmes d'armement à la réglementation américaine ITAR qui interdit, de facto, l'exportation de tout matériel incluant de composantes américaines. « Il serait intéressant qu'au titre de l'autonomie stratégique on puisse ré-internaliser certaines

⁴¹ Lili Bayer, « EU budget fight heats up », *Politico*, 2 décembre 2019.

⁴² « [Fonds européen de défense : une ligne rouge absolue pour la France](#) », Sénat, 4 décembre 2019.

⁴³ Idem.

⁴⁴ [Audition](#) conjointe de Mme Alice Guitton, directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS - ministère des armées) et M. Nicolas Roche, directeur de la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (DAS - ministère de l'Europe et des affaires étrangères), devant la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 3 avril 2019.

technologies », avait expliqué en avril 2018 la ministre Florence Parly⁴⁵. En parlant d'exportations, il est impératif de tirer au clair, sur la base de l'accord entre la France et l'Allemagne, les règles d'exportation des équipements européens⁴⁶. Il reste encore l'épineuse question des achats par les Européens eux-mêmes. D'après un récent rapport du Parlement européen : « l'autonomie stratégique européenne n'est réellement atteignable que si les États membres font preuve d'une volonté politique, de cohésion et de solidarité, ce qui se traduit notamment par la nécessité de privilégier l'acquisition de capacités européennes lorsque les équipements répondent aux normes les plus élevées et sont disponibles et compétitifs »⁴⁷. Mais rien n'y fait, après la Belgique, la Pologne a également opté pour l'américain F-35⁴⁸. L'Allemagne y réfléchit aussi. Varsovie, elle, choisit de finaliser son achat au lendemain de la publication d'une énième liste des défauts majeurs de l'appareil⁴⁹ et à la veille de la visite du président Macron dans la capitale polonaise pour renouer le dialogue politique⁵⁰. On est loin d'une vision partagée de l'autonomie.

La Coopération structurée permanente (CSP)

Cette formule de coopération supposée être ambitieuse et restreinte, fut prévue par le traité de Lisbonne, et officiellement lancée en décembre 2017. L'Allemagne a réussi à la vider de son sens avant même qu'elle ne démarre, car Berlin a mis tout son poids dans la balance pour que cette « coopération plus étroite » soit finalement placée sous le signe de l'inclusivité maximale. Elle réunit donc 25 États membres (tous à l'exception du Royaume-Uni, déjà parti de toute façon, du Danemark et de Malte) qui s'organisent en groupes pour des projets (47 pour le moment – toujours en phase

⁴⁵ Entretien avec Florence Parly, par Michel Cabirol, *La Tribune*, 5 avril 2018.

⁴⁶ Michel Cabirol, « L'accord sur le contrôle des exportations d'armes a été mis en vigueur par Berlin et Paris », *La Tribune*, 31 octobre 2019.

⁴⁷ *Rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune*, par Arnaud Danjean, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, 11 décembre 2019. §25

⁴⁸ « L'achat de F-35 américains par la Belgique 'va a contrario des intérêts européens' pour Macron », *Ouest-France*, 26 septembre 2018 ; « La Pologne scelle l'achat de 32 avions furtifs américains F-35 pour 4,6 milliards de dollars », *Le Figaro*, 31 janvier 2020.

⁴⁹ "F-35's List of Flaws Includes a Gun That Can't Shoot Straight", *Bloomberg News*, 30 janvier 2020.

⁵⁰ « Après deux ans de froid, Macron veut renouer avec la Pologne », *AFP*, 3 février 2020.

d'incubation)⁵¹. La France a pourtant mis en garde dès le départ : « De fait, une CSP ouverte au plus grand nombre d'Etats possible serait peu compatible avec une CSP porteuse d'une haute ambition, qui verrait l'accomplissement d'avancées significatives dans le domaine de la PSDC au cours des prochaines années »⁵². En effet, le nombre élevé de participants dilue automatiquement le projet et le rend inopérant, voire contreproductif au vu de l'objectif d'autonomie.

Alors que ces projets sont éligibles pour bénéficier de financement par le FEDEF, la plupart des participants, d'un atlantisme indélébile, torpillent, tout ce qui risque d'être un tant soit peu « problématique ». De toute manière, leurs actes à l'échelle nationale - exprimé en termes d'achats - sont d'emblée en contradiction avec l'ambition initiale. Comme l'a expliqué un rapport de l'Assemblée nationale sur le sujet : « En multipliant les acquisitions de matériels militaires américains, ces États membres contredisent par leurs actes leurs engagements pris au titre de la PESCO. Trois d'entre eux (n° 15, 16 et 20), en effet, visent explicitement au renforcement de la BITD européenne dans la perspective d'une autonomie stratégique de celle-ci. Or, avec de telles acquisitions, non seulement l'Union européenne est dans la dépendance technologique et stratégique des États-Unis mais le choix d'acquérir des matériels américains pèsent sur les spécifications de leurs éventuels équivalents européens »⁵³.

Etant donné que les décisions sur le choix des projets sont prises à l'unanimité des membres de la CSP, et ensuite l'invitation d'Etats tiers pour y participer, dépendra des participants de chaque projet. Il n'est pas trop difficile de deviner que la plupart des pays ne se sont pas joints à la CSP par un soudain désir d'autonomie, mais par la volonté ferme de bloquer de l'intérieur toute initiative qui, de ce point de vue, pourrait être significative. Comme l'a noté l'ancien directeur de l'Agence européenne de défense, le britannique Nick Witney, la CSP est devenue « beaucoup trop inclusive », et certains Etats, comme la Pologne, ne sont entrés dans la CSP que « pour la

⁵¹ « [European Union tees up new military-cooperation proposals](#) », *Defense News*, 5 mai 2019 et [Factsheet on PESCO](#), Union européenne, novembre 2019.

⁵² La lettre de la Représentation militaire française auprès de l'UE, N° 69 - 3^{ème} trimestre 2017.

⁵³ Françoise Dumas - Éric Straumann, *Les enjeux européens de l'industrie de Défense*, Rapport d'information n°1672, Commission des affaires européennes, Assemblée nationale, 12 février 2019.

freiner ». Dans ces conditions, poursuit-il, la CSP « n'a plus aucune valeur ajoutée »⁵⁴.

L'Initiative européenne d'intervention (IEI)

Proposée par le président Emmanuel Macron, dès le début de son mandat, l'Initiative européenne d'intervention se situe hors du cadre communautaire, se veut complémentaire avec les démarches capacitaires poursuivies par l'UE, le but étant de doter l'Europe de la défense d'une dimension opérationnelle. La lettre d'intention fut initialement signé entre neuf pays en juin 2018 (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Espagne, le Portugal, l'Estonie), la Finlande s'y est jointe en novembre de la même année, tandis que l'Italie, ayant participé aux travaux préparatoires, a demandé un délai de réflexion qui dure depuis. La Suède, la Norvège ont fait savoir qu'elles pourraient rejoindre l'initiative, et la Grèce a été approchée elle aussi⁵⁵.

Pour le général Bentégeat, ancien président du comité militaire de l'Union européenne, l'IEI est un pas en avant, dans la mesure où elle s'attaque au cœur de ce qui manque : l'action et la capacité opérationnelle. Il rappelle toutefois que la quasi-totalité des Etats membres fait reposer sa défense sur les Etats-Unis/OTAN et « sur la garantie de sécurité américaine pour ce qu'elle vaut encore ». L'IEI donc « restera une potentialité jusqu'à ce que les esprits soient mûrs chez nos partenaires pour que les Européens se décident enfin à construire l'autonomie stratégique de l'Europe »⁵⁶. A cet égard, deux remarques s'imposent. Premièrement, les efforts de l'Allemagne pour incorporer cette initiative opérationnelle dans la CSP en disent long sur son manque d'enthousiasme sur le sujet⁵⁷. Mais aussi sur sa réticence à évoluer hors de son élément naturel, communautaire, où elle peut dominer, de par son poids économique, les autres partenaires, diluer à volonté les ambitions d'autonomie et neutraliser les atouts de la France, qui prennent

⁵⁴ Cité dans : Ulrike Esther Franke, « *Pesco, the impotent gorilla* », Note, European Council on Foreign Relations, 17 novembre 2017.

⁵⁵ Nicolas Gros-Verheyde, *Deux petits nouveaux dans l'initiative européenne d'intervention*, Bruxelles2, 19 septembre 2019.

⁵⁶ Propos du général Henri Bentégeat à la Table ronde sur l'avenir de l'Alliance atlantique, à l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2019.

⁵⁷ Nicolas Gros-Verheyde, *Initiative européenne d'intervention : entre Paris et Berlin, un croûton dans le potage*, Bruxelles2, 6 juin 2018.

naturellement l'ascendant dès qu'il s'agit de défense et d'indépendance.

L'IEI fut conçue comme un instrument pour « les plus désireux et les plus capables » à construire l'autonomie stratégique, c'est-à-dire la « capacité à intervenir sans obliger les Etats-Unis à venir à notre chevet »⁵⁸. Mais cette formule laisse sans réponse la question de savoir ce que l'on entend par pouvoir intervenir sur « tout le spectre » des opérations. S'agit-il des opérations de haute intensité, auquel cas l'IEI risquera de grignoter sur la chasse gardée de l'OTAN ? Ou, plus grave encore, cette énième initiative de « défense européenne » comprendrait-elle aussi, ne sait-on jamais, la défense proprement dite du territoire européen ? La ministre des Affaires européennes l'a timidement laissé entendre, en disant que « Cette initiative est possible, sans drame, sans tourner le dos à l'OTAN, simplement en se disant qu'on ne peut pas attendre d'être certain que le parapluie américain verra notre menace de la même manière que nous »⁵⁹. Sauf que, pour les partenaires européens, le parapluie américain, via l'OTAN, est toujours l'alpha et l'oméga de leur défense.

4- OTAN-UE : un jeu toujours à somme nulle

En règle générale, le potentiel de telle ou telle initiative de défense européenne se mesure au degré d'inquiétude qu'elle suscite à l'OTAN et du côté américain. En période d'hibernation de la PSDC, Washington et les responsables otaniens se montrent toujours très favorables à l'Europe de la défense. Ils y voient alors une annexe utile, facilement maniable pour l'Alliance. Lorsque, en revanche, la défense européenne est dans une bonne dynamique, les mêmes responsables multiplient les mises en garde et imposent de strictes limites. Force est de constater que les initiatives jumelles FEDEF/CSP provoquent un véritable mouvement de panique dans les milieux atlantistes. Le Secrétaire général Stoltenberg appelle les Européens à ne pas « créer de nouvelles barrières dans l'OTAN » et fait valoir qu'il « doit s'agir d'un complément, pas de remplacer l'Otan »⁶⁰. Au sujet de « l'autonomie stratégique » de l'Europe, l'ambassadrice des Etats-Unis à l'OTAN dit sans ambages

⁵⁸ Discours de Florence Parly, ministre des Armées, à la Munich Security Conference, le 16 février 2018.

⁵⁹ Discours de Nathalie Loiseau à Sciences Po Paris, 5 septembre 2018.

⁶⁰ Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, 13 février 2018.

que « C'est un concept qui nous inquiète beaucoup »⁶¹. La diplomatie française et la Commission européenne rivalisent d'ingéniosité pour trouver des formules susceptibles de rassurer tout le monde. La palme de l'absurde revient sans doute à la trouvaille du président Jean-Claude Juncker à la Conférence de Munich de 2018 : « Nous devons nous émanciper. Mais nous ne nous affranchissons pas contre l'OTAN et pas contre les États-Unis »⁶². De qui l'Europe doit-elle alors s'émanciper ? De la Birmanie ?

En réalité, les limites politiques imposées à toute velléité d'autonomie européenne s'articulent toujours autour de la triple condition (3D), définie par les États-Unis au moment du lancement de la PSDC, pour le lier le plus étroitement possible à l'Alliance atlantique⁶³. Pas de « découplage » donc du processus européen de prise de décision de l'OTAN, ce qui doit garantir un « droit du premier refus » à l'Alliance. Pas de « duplication » des tâches, des structures et des capacités de l'OTAN, ce qui doit empêcher l'UE de se doter d'ambitions et d'instruments qui lui permettent d'agir de façon indépendante. Pas de « discrimination » non plus à l'égard des alliés non membres de l'UE, ce qui signifie que la politique européenne doit être structurellement ouverte à une interférence permanente d'États tiers.

D1: non-découplage

La condition de non-découplage a été censée saboter l'autonomie de la PSDC en liant la prise de décision européenne à une consultation préalable à l'OTAN. Pour mémoire, après la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo de 1998, autonomistes et atlantistes se sont écharpés pendant des années sur le placement de quelques virgules. Car l'enjeu était de taille : il s'agissait justement de savoir si les Européens auraient le droit de prendre des décisions de façon autonome, sans avoir à obtenir l'accord de l'OTAN en amont. Il fut entendu à l'époque que pour s'engager dans des actions militaires, l'UE devait d'abord s'assurer que l'Alliance n'était pas engagée sur le même terrain. Or, avec la disparition d'une virgule dans la version anglaise, cette restriction semblait s'appliquer plus généralement au pouvoir de décision des

⁶¹ Sylvie Kauffmann, « Europe-États-Unis : la stratégie du cavalier seul », *Le Monde*, 11 novembre 2018.

⁶² Nicolas Gros-Verheyden, [Paroles de Munich \(16 au 18 février 2018\)](#), Bruxelles2, 19 février 2018.

⁶³ Madeleine K. Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998.

Etats membres : l'Union européenne devait être dotée de structures appropriées « pour pouvoir prendre des décisions et approuver des actions militaires lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée ». En français, deux virgules veillaient à ce que les deux aspects restent soigneusement séparés (« pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires »). Aujourd'hui, les textes officiels parlent du « respect de l'autonomie décisionnelle des deux organisations ».

Sauf que le Brexit est l'occasion, pour certains, de remettre la question sur la table. Le Secrétaire général de l'OTAN ne rate pas une occasion pour rappeler qu'après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, « 80% des dépenses de défense de l'OTAN viendront d'alliés non-membres de l'UE »⁶⁴. Il faudrait donc bien trouver un moyen pour leur assurer d'avoir une voix. C'était un des principaux points soulevés par les parlementaires britanniques, à l'audition de Pierre Vimont. L'ancien responsable du Service européen d'action extérieure leur a expliqué que « les Européens souhaitent préserver leur autonomie pour tout ce qui concerne la prise de décision et ne veulent pas créer de précédent dans le domaine de leurs relations avec des Etats tiers. Beaucoup d'Etats tiers frappent à la porte : par exemple les Etats-Unis, la Norvège et la Géorgie. Quand j'étais au SEAE, même la Russie s'est dite intéressée. Si nous établissons un statut spécial pour le Royaume-Uni, les autres vont dire : 'Et pourquoi pas nous aussi ?' »⁶⁵. De toute manière, poursuivait-il, ce n'est pas comme si ces structures étaient imperméables aux alliés : en amont de la prise de décision, les réunions sont régulières avec les Américains et leurs représentants entrent et sortent librement lors des réunions formelles et informelles de l'UE. Ce n'est qu'au dernier moment, à la prise de décision qu'ils sont absents. Et encore, pourrait-on ajouter, autour de la table, il n'y a pratiquement que leurs porte-voix...

D2 : non-duplication

L'injonction d'éviter un quelconque dédoublement des moyens de l'OTAN visait également à assurer la primauté des Etats-Unis/l'Alliance. Notamment en leur garantissant un monopole de fait en matière de planification et conduite des opérations, de défense territoriale et de fourniture d'équipements. D'après la

⁶⁴ Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN avant la réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'union européenne, 20 novembre 2018.

⁶⁵ Audition de Pierre Vimont à la Sous-Commission des Affaires extérieures de la Chambre des Lords, 8 mars 2018.

position atlantiste, si l'UE met en place un moyen ou une capacité que l'OTAN a déjà, cela constitue une « duplication non nécessaire » et une atteinte au principe de la « complémentarité ». La France, en revanche, a toujours fait valoir que certaines fonctions et capacités sont indispensables pour créer les bases d'une autonomie. Décider ce qui est nécessaire et ce qui ne l'est pas n'est pas une question technique ou de comptable, mais un acte éminemment politique.

Quartier général

Les habitudes mises en garde pour éviter les doubles emplois apparaissent dès qu'il est question de structures qui permettraient à l'UE de planifier et de conduire ses propres opérations. Après vingt ans de tentatives infructueuses, la structure finalement prévue pour la tâche reste toujours limitée, par les restrictions imposées en premier lieu par le Royaume-Uni, aux missions militaires sans emploi de la force, dites « non-exécutives ». Or, avec le Brexit, ce verrou risque de sauter. Le Secrétaire général de l'OTAN sort donc son « oui mais » bien rodé : il « salue les efforts renforcés de l'Union européenne en matière de défense », tout soulignant que : « Ce dont nous ne nous félicitons pas, c'est que l'UE commence à développer des structures en double. Ce ne serait pas une sage décision de la part des pays membres des deux organisations de disposer de deux ensembles de structures de commandement ou de faire double emploi avec ce que fait l'Otan »⁶⁶.

Ce que le Secrétaire général Stoltenberg oublie de dire, c'est que la capacité de planification et de conduite militaire de l'UE n'est constituée que de 40 personnes... alors même que le seul commandement pour la transformation (ACT) de l'OTAN, situé à Norfolk aux Etats-Unis emploie plus de mille effectifs sans que personne ne sache vraiment ce qu'ils font. Comme le raconte Sven Biscop dans son dernier livre « Même au quartier général de l'OTAN en Europe, on m'a dit que si ACT cessait de travailler aujourd'hui, ce serait longtemps avant que l'on ne s'en aperçoive à Bruxelles »⁶⁷.

Toujours est-il que cette Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC en anglais) créée en décembre 2016 par l'UE est surveillée de près. Surtout qu'en novembre 2018 la décision a été

⁶⁶ Propos de Jens Stoltenberg au Forum Otan-Industrie à Berlin, 13 novembre 2018.

⁶⁷ Sven Biscop, *European Strategy in the 21st Century : New Future for Old Power*, Routledge, 2019, p.107.

prise d'étendre ses compétences, d'ici fin 2020, à des missions militaires proprement dites, certes de petite envergure (de la taille d'un bataillon de l'UE, soit 1500 militaires maximum). Il y a du chemin à faire. Comme l'a observé un responsable du ministère des Armées, déjà avec un effectif de 40, « Nous avons des difficultés à armer l'ensemble des postes. Il n'y a pas d'équivalent au niveau européen du sous-chef plans ou du sous-chef opérations, aux fonctions clés dans nos armées nationales ». Pour qu'une telle capacité ait du sens, il faut d'abord « susciter un sursaut stratégique européen et de rehausser le niveau d'ambition de nos partenaires européens »⁶⁸. Le rapport du Parlement européen ne dit pas autre chose lorsqu'il appelle à « faire passer la MPCC d'une entité virtuelle, avec des postes en affectations multiples, à une entité militaire robuste capable de planifier et de mener l'ensemble du spectre des opérations militaires » assignées à la PSDC⁶⁹.

Défense collective

Parallèlement à la remise en cause, par le président Trump, de la défense mutuelle entre alliés, la France tente de faire avancer son idée de toujours : un jour ou l'autre, l'Europe de la défense devrait inclure... la défense de l'Europe. En face, l'administration américaine, malgré ses propres tergiversations, ne veut surtout pas lâcher ce levier unique sur ses alliés. D'après James Mattis, secrétaire américain à la Défense, « Il y a un accord clair pour inclure dans le document de l'UE que la défense commune est une mission pour l'Otan et pour l'Otan seule »⁷⁰. Ce n'est certainement pas la vision de la France, puisque le président Macron déclare : « Nous devons en effet donner plus de substance à l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne, invoqué pour la première fois par la France en 2015, après les attentats. La France est prête à entrer dans une discussion concrète entre Etats européens sur la nature des liens réciproques de solidarité et de défense mutuelle qu'impliquent nos engagements aux termes du traité. L'Europe ne peut plus remettre sa sécurité aux seuls Etats-Unis »⁷¹.

⁶⁸ Audition d'Alice Guitton, directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS - ministère des armées) au Sénat, 3 avril 2019.

⁶⁹ Rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, par Arnaud Danjean, Commission des affaires étrangères du Parlement européen, 11 décembre 2019. §54.

⁷⁰ « Otan: les Européens rassurent les Américains sur la défense collective », *AFP*, 15 février 2018.

⁷¹ Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs, 27 août 2018.

Trois jours plus tard, à Helsinki, Emmanuel Macron revient à la charge : « Je souhaite que nous allions maintenant plus loin en nous dotant d'une solidarité européenne renforcée. C'est la proposition que j'ai faite, celle de porter une réforme de l'article 42-7 du Traité de Lisbonne, et d'avoir au sein de l'Union européenne une espèce d'article 5 renforcé qui marque une solidarité très forte entre pays de l'Union européenne en matière de défense. C'est, je crois, ce que nous nous devons les uns les autres et c'est ce que nous devons à l'Europe pour qu'elle soit une réalité pour l'ensemble des Etats membres et de nos concitoyens. Comment expliquer à des Etats membres que l'Europe est ce qui les protège quand, aujourd'hui, notre autre partie de l'Union, la réalité de leur quotidien, leur conception encore profonde, c'est qu'ils sont protégés par les Etats-Unis d'Amérique, avant tout par l'OTAN ou autre »⁷².

L'opposition entre les deux visions – française et atlantiste – devient objet de débat public suite à l'entretien fort controversé d'Emmanuel Macron dans *The Economist*. Il y déclare, tout simplement que : « Pour moi, l'Europe a la capacité de se défendre »⁷³. Le jour de la sortie des propos du président français, le Secrétaire général de l'OTAN soutient, à Berlin, exactement le contraire : « L'unité européenne ne peut pas remplacer l'unité transatlantique. L'Union européenne ne peut pas défendre l'Europe »⁷⁴. Plus grave encore, la chancelière allemande se range derrière cette seconde position, en déclarant au Bundestag quelques semaines plus tard : « La préservation de l'OTAN est notre intérêt fondamental, encore plus que durant la guerre froide. Aujourd'hui, l'Europe ne peut pas se défendre par elle-même, nous sommes dépendants de l'Alliance transatlantique »⁷⁵.

Armement

La question de la non-duplication dans le domaine de l'armement se pose avec acuité dans un contexte de hausse sensible des budgets européens de défense. D'après des calculs récents, « le coût des investissements que devraient réaliser les pays de l'OTAN pour

⁷² Conférence de presse du président de la République à Helsinki, 30 août 2018.

⁷³ [Transcript: Emmanuel Macron in his own words \(French\)](#) - *The French president's interview with The Economist*, 7 novembre 2019.

⁷⁴ NATO at 70 - The bedrock of European and transatlantic security, discours de Jens Stoltenberg au Körber Global Leaders Dialogue, Berlin, 7 novembre 2019.

⁷⁵ "Merkel warns Europe cannot defend itself without Nato", *Financial Times*, 27 novembre 2019.

pouvoir assurer leur défense collective, dans l'hypothèse d'un retrait américain, a été évalué à environ 300 milliards de dollars. Le débat sur l'autonomie stratégique, c'est donc d'abord un débat sur nos lacunes capacitaires »⁷⁶. Certes, mais tout en gardant à l'esprit qu'une augmentation des budgets de défense au rythme actuel, pour atteindre les objectifs attendus par Washington et l'OTAN, signifierait, d'ici 2025, un pactole supplémentaire de 400 milliards de dollars. Ira-t-il renforcer les capacités technologiques et industrielles européennes ou servira-t-il à enrichir les fabricants américains ? Sachant que les trois quarts de cette somme suffirait à ne plus être tributaire de la protection de quiconque (et donc à la merci des chantages et pressions). Préfère-t-on dépenser cet argent dans un esprit de responsabilisation et d'autonomie ou, au contraire, pour augmenter encore davantage, et sans doute verrouiller une fois pour toute, la dépendance européenne par rapport à l'Amérique ?

Interviewé sur la chaîne d'information CNN en novembre 2018, le président Macron s'est prononcé sur le sujet avec clarté, dans la droite ligne de tous ses prédécesseurs : « Je ne veux pas voir les pays européens augmenter leurs budgets de défense pour acheter des armes américaines ou autres, ou des matériels issus de votre industrie ». En d'autres termes, il adopte une position claire et nette en faveur d'une préférence européenne, la même approche qui prévaut d'ailleurs tout naturellement aux Etats-Unis pour leurs propres produits militaires. Il reste à en convaincre le reste des partenaires européens, réticents, voire hostiles à l'idée. Mais le président français persiste et signe. A l'occasion d'un débat citoyen après la cérémonie du traité d'Aix-la-Chapelle en 2019, il expose la logique implacable de la position française qui lie cette exigence d'émancipation industrielle à l'ambition d'autonomie.

« L'autonomie, c'est d'avoir les bons équipements et d'être sûr que ces équipements ne sont pas dépendants d'autres puissances. Et donc, de ne pas acheter des équipements qui appartiennent peut-être à nos alliés, mais qui ne sont pas toujours, en quelque sorte, co-décisionnaires de ce que nous voulons faire. Si on veut une vraie autonomie militaire, on veut pouvoir agir avec les Américains chaque fois qu'on le décide. Mais on veut aussi pouvoir agir même quand on n'est pas d'accord avec les Américains sur un sujet. Et donc, on ne veut pas dépendre d'eux. Cela suppose d'avoir une

⁷⁶ *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*, [Rapport d'information](#), Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 3 juillet 2019.

vraie industrie de défense pour éviter que, le jour où l'on intervient sur telle ou telle opération, les Américains nous disent : 'non, non, non, avec cet équipement qui est le mien, vous n'avez pas le droit d'y aller' »⁷⁷.

Difficile d'arguer le contraire. Sauf que, pour les Etats-Unis, il s'agit d'un casus belli – le terme est celui employé à la fois par le général Bentégeat⁷⁸ et l'ancien directeur de l'Agence européenne de défense, Nick Witney pour décrire la réaction de l'Amérique. Celui-ci explique : « Ce dernier développement, à savoir le financement par l'UE de ce que l'on appelle maladroitement la 'base technologique et industrielle de défense européenne' (BTIDE), pourrait bien être le prochain grand casus belli transatlantique. Car, alors que Trump utilisera le sommet de l'OTAN pour exiger que les alliés européens dépensent plus pour la défense, ce que ce plus mercantiliste des présidents a clairement à l'esprit, est que l'argent supplémentaire devrait être dépensé pour acheter du matériel américain »⁷⁹. En cela, le président Trump est tout sauf unique.

D3 : non-discrimination

Sous l'effet des initiatives nouvelles de l'UE en matière d'armement, la revendication d'un accès privilégié pour les alliés non-UE aux coopérations industrielles, programmes d'armement et financements européens est devenue, ces jours-ci, le point focal des sempiternels appels à la nécessaire « complémentarité » entre l'UE et l'OTAN. Les discours officiels ne cessent de réitérer cette exigence : « Nous encourageons la participation la plus large possible des pays de l'Alliance qui ne sont pas membres de l'UE aux initiatives de celle-ci »⁸⁰. Toutefois, derrière cette façade, il s'agit, comme le décrit le général Bentégeat, « d'une attaque en règle de la part des Américains, sur la PESCO et la FEDEF, au sujet de la question des relations aux Etats tiers. Les Etats-Unis en font un casus belli, et exercent une pression énorme sur les pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale pour bénéficier d'un accès maximal.

⁷⁷ Propos du président Emmanuel Macron au Débat citoyen en compagnie de la chancelière Angela Merkel, Aix-la-Chapelle, 22 janvier 2020.

⁷⁸ Propos du général Henri Bentégeat à la Table ronde sur l'avenir de l'Alliance atlantique, à l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2019.

⁷⁹ Nick Witney, *Brexit, defence, and the EU's quest for 'strategic autonomy'*, European Council on Foreign Relations, 25 juin 2018.

⁸⁰ Déclaration conjointe du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 juillet 2018, §3.

Face à eux, la Commission européenne et la France essaient de tenir la barre »⁸¹.

Les années 2018 et 2019 se sont déroulées sous le signe du bras de fer sur ce sujet. Initialement, pour être éligible au financement par le Fonds européen de défense, l'entreprise doit être... européenne. De par son propriétaire (établie dans l'Union, détenue à plus de 50 % et effectivement contrôlée par des États membres et/ou des ressortissants d'États membres), que par sa localisation (toutes les infrastructures, les installations, les biens et les ressources utilisés par les participants, y compris les sous-traitants ne peuvent être situés sur le territoire de pays non membres de l'Union)⁸². Comme l'ont expliqué à l'AFP des responsables à Bruxelles : « Ces critères ne sont pas discriminatoires. Il s'agit de réciprocité. Pour bénéficier de financements américains, les firmes doivent être basées aux Etats-Unis, employer exclusivement du personnel américain et aucune information ne peut remonter à la maison mère si elle n'est pas basée aux Etats-Unis. Les critères d'éligibilité européens sont similaires. Il est normal que l'argent européen aille aux firmes européennes. » Pour le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, le constat est amer : « Les pays de l'OTAN non membres de l'UE ne peuvent pas prétendre aux financements européens »⁸³.

Sauf que les pressions américaines ont porté leur fruit, les négociations entre Européens s'enlisent. Et ce malgré la proposition de compromis de l'ex Haute représentante Mogherini qui prévoyait une décision au cas par cas. Les participants de tel ou tel projet européen devraient décider, à l'unanimité, d'inviter ou pas, des participants étrangers. En cas de réponse affirmative, le Conseil devrait confirmer si cette invitation est conforme aux « conditions générales » de participation d'Etats tiers⁸⁴. Les Etats-Unis trouvent cette autorisation d'accès beaucoup trop conditionnelle et veulent, surtout, faire disparaître deux aspects concrets de la condition générale de « non-dépendance » par

⁸¹ Propos du général Henri Bentégeat à la Table ronde sur l'avenir de l'Alliance atlantique, à l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2019.

⁸² Proposition de règlement établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense, Commission européenne, 7 juin 2017.

⁸³ « Défense: l'UE crée un fonds pour s'affranchir des Etats-Unis », *Le Figaro avec AFP*, 12 juin 2018.

⁸⁴ « UK and US will be allowed to join some EU military projects », *Politico*, 1 octobre 2018.

rapport à des tiers. A savoir les dispositions sur la propriété intellectuelle et sur la possibilité d'exportation, car ces deux critères, du fait des restrictions imposées par les régulations américaines, sont effectivement une barrière devant toute entreprise utilisant une technologie américaine. Pour une fois, ces précisions déclinent donc en des termes concrets ce que la non-dépendance devrait signifier, normalement, pour les Européens.

Furieuse, l'administration Trump a adressé un ultimatum en bonne et due forme aux Européens pour les dissuader d'approuver ces dispositions. La lettre du Pentagone, envoyée à Federica Mogherini début mai 2019, menaçait de représailles et prévoyait la fermeture du marché américain de défense à toute entreprise européenne participant aux projets CSP/FEDEF. Le Secrétaire d'Etat adjoint aux affaires européennes est allé jusqu'à déclarer qu'en cas de « crise majeure » en Europe, face à des « nations hostiles » comme la Russie, l'Amérique pourrait décider de ne pas venir en aide à ses alliés si elle a l'impression qu'avec les plans de l'UE les industries d'armement des deux côtés de l'Atlantique « ne peuvent pas travailler ensemble »⁸⁵.

La réponse de la Haute représentante ne s'est pas fait attendre. « L'Union européenne est et reste ouverte aux compagnies et équipements américains. L'UE est beaucoup plus ouverte que le marché d'acquisition américain ne l'est devant les compagnies et équipements européens. Dans l'UE, il n'y a pas de 'Buy European Act' - et environ 81% des contrats internationaux sont attribués à des firmes américaines aujourd'hui. Je ne vois pas de raisons de s'inquiéter. Les projets de la PESCO sont un instrument supplémentaire de coopération, ils ne se substituent pas ou ne changent pas les règles de marchés publics. La PESCO est un cercle qui est amené à s'approfondir et qui, par définition, est encore plus restreint que le cercle des membres de l'UE à 28. Ce n'est pas conçu pour être un instrument de partenariat. Nous avons d'autres instruments de partenariat »⁸⁶. Il n'en reste pas moins que cette question de l'accès qui pour une fois pose dans des termes concrets le choix pour ou contre la dépendance, du moins en ce qui concerne les projets communs de l'UE, n'est toujours pas tranché. Justement parce que l'option de financer sa propre dépendance est

⁸⁵ Bernardo De Miguel, « EE UU da un ultimátum a Europa para que rectifique su plan de defensa », *El País*, 3 juin 2019.

⁸⁶ Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (Defence), 14 mai 2019.

indéfendable publiquement, et parce que les détails précis, faciles à vérifier, ne permettent pas de l'escamoter, comme à l'accoutumée, derrière des généralités.

5- L'incontournable clarification

Jamais depuis la fin de la guerre froide les conditions n'ont été aussi favorables pour que, enfin, les Européens se décident à sortir de ces rapports de force hérités d'une autre époque. La prestation diplomatique du président Trump, que ce soit sur les sanctions extraterritoriales, le climat, le commerce, le traité FNI, la Russie ou l'Iran, est comme une démonstration en continu des inconvénients de la dépendance, et comme la validation grandeur nature de tous les arguments « gaullistes » possibles et imaginables. Le tout dans un contexte où la raison originelle de cette situation asymétrique, à savoir la garantie de défense américaine, avait été ébranlée par le président des Etats-Unis lui-même, et où les opinions publiques européennes, déjà mécontentes sur tout un ensemble de sujets, risquent aussi d'être encore plus irritées face à cette impuissance collective sur la scène internationale de leurs gouvernements. Et pourtant, ceux-ci se refusent à l'évidence. Comme à chaque fois lorsque la logique géopolitique en faveur d'une émancipation de l'Europe devient pratiquement irrésistible, la plupart des dirigeants européens optent pour la crispation atlantiste. Plus la perspective d'une reprise en main de leur autonomie paraît inévitable, plus ils paniquent et s'empressent d'ériger des obstacles.

Derrière les beaux discours sur « l'autonomie stratégique », la mise en œuvre oppose, comme toujours, le gaullisme résiduel de Paris à l'opinion majoritaire des partenaires qui tiennent à préserver, littéralement à tout prix, la primauté de l'Alliance atlantique. Jusqu'ici rien de nouveau. Sauf que la position française oscille – au pire moment, lorsque tous les événements la confortent pourtant – entre deux approches. Entre « intransigeance sur les principes » et « composer avec le réel », elle espère pouvoir ménager la chèvre et le chou. Autrement dit : avancer vers l'objectif d'émancipation européenne sans trop heurter le tropisme atlantiste-otanien de ses partenaires de l'UE – ce qui équivaut à la quadrature du cercle. Cette démarche a conduit à une extraordinaire confusion dans le discours du président Macron à l'Ecole de Guerre en février 2020, où il a réussi à placer dans un même paragraphe les deux visions antinomiques. D'un côté, il parle de « cette Europe de la défense, ce pilier européen au sein de l'OTAN », de l'autre il met les deux sur un pied d'égalité : « l'OTAN et l'Europe de la défense sont les deux

piliers de la sécurité collective européenne »⁸⁷. Tôt ou tard, il faudra choisir...

La ministre des Armées tient une ligne apparemment claire et ferme lorsqu'elle affirme fin novembre que « l'Otan ne sera jamais l'outil de notre souveraineté. C'est aux Européens de construire leur propre souveraineté ». Toutefois, Florence Parly ajoute aussitôt : « Mais il faut arrêter de faire croire que nous devons choisir entre l'Europe et l'Otan. Nous voulons l'Europe souveraine et l'Alliance transatlantique. Les deux doivent pouvoir se renforcer mutuellement »⁸⁸. Sauf que c'est pure fantaisie. Comme le professeur Michael Cox a très justement observé au Parlement britannique : il y a toujours eu « une incompatibilité potentielle » entre l'OTAN et l'Europe de la défense. Elle peut être gérée tant que cette dernière « ne sera pas très sérieuse ». En revanche, si la PSDC devenait « sérieuse », il peut certainement y avoir incompatibilité, voire conflictualité entre les deux⁸⁹. L'américain Robert D. Kaplan, ancien conseiller au Defense Policy Board du Pentagone, s'exprime encore plus vertement : « L'OTAN, c'est nous qui le dirigeons, contrairement à l'Union européenne de plus en plus forte. L'OTAN et une défense européenne autonome ne peuvent pas toutes les deux prospérer. Seule l'une des deux peut, et notre intérêt c'est que ce soit l'OTAN »⁹⁰.

C'est, sans nul doute, le cœur du problème du point de vue américain et il a été magistralement retourné par la ministre Florence Parly devant le Atlantic Council de Washington. Au lieu de se réfugier derrière l'éternel dialogue de sourds entre « partage du fardeau » versus « partage de responsabilités », elle a réussi à bien nommer les choses. « Nous allons faire de notre mieux, avec nos partenaires européens, pour assumer un plus large part du fardeau. Nous allons l'appeler 'autonomie' et nous allons compter sur vous pour ne pas y entendre autre chose que les liens d'une amitié saine, indépendante et forte »⁹¹. En effet, le seul chemin vers un partenariat équilibré, digne et durable passe par l'autonomie pleine

⁸⁷ Discours du Président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion, Ecole de Guerre, 7 février 2020.

⁸⁸ Entretien de la ministre des Armées au *Journal Du Dimanche*, 30 novembre 2019.

⁸⁹ The future of NATO and European defence, House of Commons, 4 mars 2008.

⁹⁰ Robert D. Kaplan, « How We Would Fight China », *The Atlantic*, juin 2005.

⁹¹ Discours de Florence Parly, ministre des Armées, à l'Atlantic Council, Washington, le 18 mars 2019.

et entière des deux parties. A ceci près que cela ne peut pas se faire « en complémentarité » avec une alliance qui incarne et qui institutionnalise la dépendance unilatérale des Européens.

C'est exactement ce qui ressortait déjà du discours prononcé par le ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville devant l'Assemblée nationale lors de la sortie de la France des structures intégrées de l'Alliance : « S'il y a en vérité deux concepts antinomiques, c'est celui de l'intégration européenne et de l'intégration atlantique. Si, ayant mis ensemble les pays d'Europe pour l'économie et pour la politique, on veut qu'ils perdent ipso facto toute personnalité et toute indépendance, il suffit de les intégrer dans un ensemble atlantique dont, par définition, la direction leur échappera aussi complètement [...] On peut estimer que l'idéal serait pour l'Europe d'être confondue dans un ensemble où elle serait, par hypothèse, assurée de trouver la prospérité et la sécurité et où son effort principal serait celui de la docilité. Nous ne sommes pas de cet avis, d'abord parce que nous ne pensons pas que ce soit la voie pour accéder à cette prospérité et à cette sécurité, ensuite parce que nous nous faisons une autre idée de l'Europe »⁹².

*

* *

⁹² Propos du ministre des Affaires étrangères Maurice Couve de Murville à la séance de l'Assemblée nationale, le 14 avril 1966.

La conception allemande de la défense européenne⁹³

Peter Schmidt,

Professeur honoraire à l'Université de Mannheim

I- Vers une dimension européenne de la défense... ?

1. La question du rôle de l'Allemagne en Europe s'est posée avec la réunification de l'Allemagne. La réponse apportée par le Chancelier Helmut Kohl qui fait autorité, a été la réunification allemande et l'intégration européenne, toutes deux indissociables.

Cette opinion, partagée aussi bien et en particulier par la France, eut un effet d'impulsion sur le projet européen dans son ensemble. Il est vrai que, plus largement, le projet essentiel n'était pas la coopération politique de défense, mais l'introduction de l'euro. Cependant, dans la politique de défense aussi, il y avait chez Helmut Kohl et de larges fractions de l'élite politique, des conceptions largement répandues d'une armée européenne, en lien avec l'Amérique et l'OTAN. Mais la dimension européenne représentait une conception abstraite et non concrétisée. Des idées plus concrètes n'étaient d'ailleurs pas nécessaires, puisque, jusqu'à l'effondrement du bloc de l'Est dominait une orientation atlantique⁹⁴ dans les questions de défense. Cependant après la réunification allemande, la perspective d'une dimension européenne commença à se développer de plus en plus⁹⁵.

⁹³ Article traduit de l'allemand par Marie-Christine Rohmer, professeur agrégée d'allemand et révisé par Klaus Manfrass (Munich)

⁹⁴ C'est la formulation lapidaire que l'on trouve par exemple dans le *Livre blanc 1983 « Pour la sécurité de la République fédérale d'Allemagne »* publié par le ministère fédéral de la défense: « l'Alliance Nord-atlantique et l'amitié avec les Etats-Unis d'Amérique sont le fondement de la politique extérieure et de la politique de sécurité », p. 122.

⁹⁵ Peter Schmidt donne un aperçu des évolutions dans les principaux pays européens au cours des années 90. Voir : *the midst of change : On the Development of West European Security and Defence Cooperation*, Baden-Baden 1992.

2. Les grandes étapes de la coopération et d'intégration de sécurité et de défense en Europe sont : la brigade franco-allemande (1989), la déclaration de Petersberg (1992) dans laquelle l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) fut déclarée comme une composante de la défense de l'Union européenne (UE), le Corps européen (1992), de même que l'intégration progressive de l'UEO dans l'Union européenne par le traité de Maastricht (entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993) qui furent mises en route grâce au soutien de l'Allemagne.

Il faut interpréter ces projets comme un élément de l'orientation de la politique européenne de l'Allemagne, même s'ils furent partiellement instrumentalisés pour surmonter les résistances rencontrées en politique intérieure, notamment celle de vouloir limiter les interventions militaires à l'étranger.

La problématique posée par les relations entre le projet européen et l'OTAN, à savoir si la politique de défense devait faire partie de l'Union européenne ou non, ne fut pas bloquée initialement par l'Allemagne, mais par la Grande-Bretagne, qui supposait qu'une telle démarche pourrait mettre l'OTAN en danger. Cela était très bien accepté par la communauté atlantiste parce qu'elle ne portait pas atteinte à la primauté de l'OTAN pour la défense de l'Europe.

3. Néanmoins, l'Allemagne devait répondre à une série de questions difficiles qui influencèrent considérablement la position allemande sur la défense européenne sans empêcher finalement le développement d'une composante de la politique de défense de l'Union européenne.

Il s'agissait d'abord de savoir dans quelle mesure la Loi fondamentale (Grundgesetz) pouvait autoriser les interventions de la Bundeswehr à l'étranger. Certes, la réponse de la Haute Cour fédérale en 1994 fut positive, mais au prix de « réserves », impliquant une autorisation délivrée à chaque fois par le Bundestag (« l'armée du parlement »). Ainsi, des interventions à l'étranger furent possibles juridiquement, mais au prix d'un engagement restreint comparé à celui des partenaires européens les plus importants, la France et la Grande-Bretagne. Chaque engagement dépend de la majorité parlementaire du moment. Cette position particulière de la politique de défense réduisit le champ d'action des décisions d'intervention et, aujourd'hui encore, joue un rôle dans la discussion sur la politique de défense européenne. Cela fut renforcé par une culture de sécurité de la population en faveur d'une

politique de la paix qui a tendance à considérer les interventions militaires avec scepticisme⁹⁶.

4. Le rôle des forces nucléaires françaises posa un deuxième problème. Certes, au sommet franco-allemand de 1996, on avait manifesté l'intention d'engager un dialogue à ce sujet dans le contexte de la politique de défense européenne. Cependant, cette disposition ne fut pas mise en œuvre. Du côté allemand, deux points furent déterminants dans la réticence : A- Le scepticisme général de la population et aussi d'une partie du personnel politique à l'égard du nucléaire malgré la politique de dissuasion dans le cadre de l'OTAN et B- Comment résoudre l'intégration de la dissuasion nucléaire dans la structure institutionnelle de l'UE sans mettre en danger la dissuasion au sein de l'OTAN ?

5. Un troisième point critique concernait la question des rapports entre la défense européenne et l'OTAN. La critique américaine au sujet de la dynamique européenne fut atténuée à travers la formule selon laquelle les forces européennes sont « séparables mais non séparées »⁹⁷, cependant des doutes et des critiques sur le déploiement ont continué à subsister. Elle trouva son apogée au sommet franco-allemand de Cologne en 1998 en exigeant que la défense européenne tienne compte des trois « D » : à savoir ne pas diminuer l'importance de l'OTAN, ne pas dupliquer les structures et ne pas discriminer les membres ne faisant pas partie de l'UE⁹⁸, une position qui continua de s'affaiblir et ne revint au premier plan, sous une tout autre forme, que sous la présidence de D. Trump.

⁹⁶ Ceci est également valable à l'époque actuelle (Voir l'enquête de Atlantik-Brücke (<https://www.nzz.ch/friedliebende-deutsche-1.18306518>). A la question posée : le renforcement de l'engagement militaire de l'Allemagne à l'étranger est-il souhaitable ? 50,7% répondirent « Non, en aucun cas », et 29,2% « plutôt Non ».

⁹⁷ Voir la réunion ministérielle du Conseil Nord Atlantique, Berlin, 3 Juin 1996, Press communiqué M-NAC- 1(96) 63.

⁹⁸ Voir la conférence de presse du Secrétaire d'état américain, Madeleine Albright, NATO HQ, Bruxelles, 8 décembre 1998.

II- La conception allemande de l'Union européenne en tant qu'acteur politique de la défense pour le nouveau millénaire.

1. A cause de la fixation de l'Allemagne sur l'Europe et la problématique de la question allemande (question de l'unification), ce ne fut pas un hasard si ce n'est pas l'Allemagne mais la France et la Grande-Bretagne, pays dont la perspective de la politique de sécurité dépasse les limites de l'Europe, qui en 1998 par l'initiative de Saint Malo, tentèrent de transformer l'UE en un acteur militaire. Ces deux pays avaient en vue surtout des opérations militaires en Afrique⁹⁹. Sous le signe de la détente avec la Russie, la défense collective contre la Russie avait perdu de son importance¹⁰⁰. C'est ainsi que du point de vue allemand le chemin qui menait à une politique de défense de l'UE s'ouvrit. La conséquence : l'Union européenne formula en 1999 l'objectif de mettre en place une Force d'intervention de l'Union européenne d'un volume de 50 à 60.000 militaires et créa des institutions pour permettre des interventions civiles et militaires sous le drapeau européen : à savoir un Comité politique de sécurité (Cops), un Comité militaire de l'UE (CMUE), un Etat-major de l'UE (EMUE), et un comité des opérations civiles pour la gestion civile des crises.

2. L'Allemagne était favorable à cette politique mais hésitante sur le principe d'opérations militaires en Afrique. On en a eu la démonstration en 2006 lors de l'intervention de l'EUFOR Congo, au cours de laquelle l'Allemagne poussée par la France à en prendre la direction, n'exerça ce rôle qu'avec beaucoup d'hésitations et même à contrecœur¹⁰¹. La dimension de la politique de défense de

⁹⁹ « L'Union européenne doit être en mesure de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale {...} A cet effet, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome s'appuyant sur des forces militaires crédibles {...} l'Europe a un besoin renforcé de forces armées qui soient en mesure de réagir rapidement devant de nouveaux dangers et de se fonder sur une base industrielle et technologique forte et compétitive ». Dans *Joint Declaration Issued at the British-French Summit*, Saint-Malo, France, 3-4 Décembre 1998. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FrenchBritish%20Summit%20Declaration%20Saint-Malo%201998%20-%20EN.pdf>

¹⁰⁰ Un signe caractéristique fut la création du Conseil conjoint permanent OTAN- Russie le 27 mai 1997.

¹⁰¹ Voir Peter Schmidt: « Freiwillige vor Führungsrolle wider Willen: die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo », (Un rôle de direction à contre cœur. La Bundeswehr et son action au Congo) in *Internationale Politik*, 11 novembre 2006, pp. 68-77.

la sécurité européenne était pour l'Allemagne, moins un instrument pour intervenir militairement, qu'un projet d'intégration européenne pour impliquer l'Allemagne dans le projet européen.

3. Au cours des années, la motivation allemande pour l'intégration européenne s'est affaiblie. La nécessité pour l'Europe de développer des capacités militaires susceptibles d'opérer indépendamment des Etats-Unis et de l'OTAN, prit de l'importance en Allemagne. Cela était la conséquence d'une intégration croissante et aussi de l'intérêt de partenaires importants dans l'UE, (la France en particulier). A cela s'ajoute une nouvelle motivation mise en évidence en Allemagne : on estima nécessaire une activation de la politique de défense de l'UE en raison du basculement des Etats-Unis vers le Pacifique.

4. En même temps, les nouvelles possibilités de coopération entre la Russie et l'Ouest contribuèrent non seulement à soutenir une politique de « dividende de la paix », mais aussi à favoriser la conception selon laquelle la politique de défense de l'UE devait être renforcée. Les justifications : Il est nécessaire de faire émerger un acteur européen fort afin de ne pas devenir spectateur lors de l'entente de super puissances ; en même temps, il faut éviter qu'une Europe faible ne « glisse » sous la dépendance de la Russie.

L'opposition de l'Allemagne et de la France contre la guerre américaine en Irak en 2003 offrit un exemple de l'élargissement du champ d'action de la politique en Europe vis-à-vis des Etats-Unis.

5. Au cours de cette étape, le gouvernement fédéral commença à sympathiser avec le concept français d'une « Europe puissance » c'est-à-dire avec l'idée d'un « monde multipolaire », l'Europe y jouant un rôle (complètement) indépendant¹⁰². Le problème était, que malgré le rapprochement de la France et de l'Allemagne opéré lors de la guerre d'Irak, on ne pouvait pas ne pas voir les signes de divisions au sein de l'UE. En effet, huit membres de l'UE publièrent une lettre ouverte pour marquer leur solidarité avec les Etats-Unis. C'est ainsi que la politique de l' « Europe puissance » est restée en suspens. Il apparut clairement qu'en plus du développement de la puissance militaire et de l'organisation des institutions, l'accord des pays membres était nécessaire.

¹⁰² Voir Werner Link: « Imperialer oder pluralistischer Frieden? Plädoyer für eine Politik der kooperativen Balance », in *Internationale Politik*, 5.Mai 2003 (<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2003/mai/imperialer-oder-pluralistischer-frieden>)

III- Eléments d'une conception de la défense européenne.

1. En mai 2017, Angela Merkel la Chancelière fédérale s'exprimait ainsi : « Les époques où nous pouvions compter entièrement sur d'autres sont passablement révolues ». Ce fut compris comme un signe selon laquelle l'Allemagne aurait désormais un rôle à jouer pour atteindre « l'autonomie stratégique » de l'Europe. Elle déclarait également soutenir une force d'intervention européenne ainsi qu'une politique commune en matière d'armements en le formulant ainsi : « Nous devrions œuvrer en vue de créer une véritable armée européenne ». La Chancelière soulignait néanmoins que « ce n'est pas une armée contre l'OTAN mais qui peut en être un bon complément »¹⁰³.

2. Beaucoup de gens considèrent cela comme le signe que l'on faisait désormais des pas décisifs en direction de la prétendue « autonomie stratégique » de l'Europe. Il est vrai que les démarches pour la mettre en pratique restaient à un stade fragmentaire. Pour une conception convaincante de la défense européenne, il s'agit de prendre en considération plusieurs niveaux et de clarifier le rapport entre eux : la question de la capacité décisionnaire de l'Union européenne dans le domaine de la défense, la question des capacités militaires nécessaires et de leurs structures, ce qui inclut la question de savoir comment procéder pour les armes nucléaires en Europe. Enfin se pose la question portant sur la nature des relations avec l'OTAN, et le cas échéant quelles fonctions de l'OTAN peuvent être conservées.

3. Le concept d'une « véritable armée européenne », employé par la Chancelière A.Merkel, suppose en fait que l'Union européenne ait la nature d'un Etat, supposition qui ne donne toujours pas lieu à un débat politique notable en Allemagne. L'inspecteur général de la Bundeswehr, Eberhard Zorn, le formule ainsi : « Le sujet d'une armée européenne effective suppose bien autre chose. Il suppose un ensemble étatique. Il suppose que les Etats cèdent leurs droits de souveraineté à une organisation supérieure dans une large mesure pour constituer une armée européenne, composée des

¹⁰³ Voir « Rede der Bundeskanzlerin im Europäischen Parlament » le 14.11.2018 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/-herzschlag-der-europaeischen-demokratie--1549438>)

différentes forces armées nationales. Je trouve cela plutôt visionnaire »¹⁰⁴.

4. Dans les cercles politiques importants, on ne peut relever que cinq idées susceptibles d'améliorer la cohésion politique et le pouvoir de décision de l'Union européenne dans les questions de la politique de sécurité et de défense :

- Un siège commun pour les Etats de l'Union européenne, membres non permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU). En effet, un siège commun de membre non permanent, comprenant les membres non permanents européens, permettrait ainsi à la France de conserver son siège permanent au Conseil de sécurité¹⁰⁵, mais cette dernière n'en a jamais accepté le principe.
- Un Conseil de sécurité de l'Union européenne avec seulement une partie des Etats membres de l'UE¹⁰⁶.
- Les décisions prises à la majorité qualifiée au Conseil des ministres des affaires étrangères européennes¹⁰⁷.
- L'élaboration de projets dont l'objectif serait de développer une culture stratégique afin de faciliter les décisions communes, et enfin
- Augmenter le champ d'action politique pour le gouvernement lors des interventions extérieures de la Bundeswehr.

La question d'une représentation commune de l'Union européenne au Conseil de sécurité de l'ONU ne semble pas adopter une position ferme. Par le traité d'amitié franco-allemand du 22 janvier 2019, aucun siège européen ne fut envisagé, mais bien un siège permanent pour l'Allemagne. Au-delà de la question de savoir si les modifications nécessaires de la Charte des Nations Unies peuvent être adoptées, la question reste ouverte, à savoir qui – à part la France – peut représenter l'Union européenne ? Les représentants respectifs des Etats de l'UE au Conseil permanent (actuellement la Belgique, l'Allemagne et la Pologne) désigneront-ils un représentant de façon autonome ou bien le Haut représentant de l'Union pour

¹⁰⁴ Voir l'entretien à la radio Deutschlandfunk le 11.11.2018.

https://www.deutschlandfunk.de/generalinspekteur-der-bundeswehr-ich-persoenlich-fuehle.868.de.html?dram:article_id=432927

¹⁰⁵ <https://www.faz.net/aell/politik/merkel-antwortet-macron-ein-europaeischer-sicherheitsrat-15624455.html> (pour les deux premiers points)

¹⁰⁶ So z.B. gefordert vom deutschen Außenminister Heiko Maas, Voir Welt-online: Maas wirbt für Nato und Europäischen Sicherheitsrat :(<https://www.welt.de/politik/ausland/article203290564/Nach-Kritik-von-Macron-Maas-wirbt-fuer-Nato-und-Europaeischen-Sicherheitsrat.html>)

¹⁰⁷ Voir "Mehr Verantwortung in der Sicherheitspolitik", 9.10.2018

<https://www.auswaertigesamt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/eurpaeischer-sicherheitspolitik/2146784>

les affaires étrangères et de sécurité exercera-t-il cette fonction, représentant quasiment les Etats actuellement élus par l'Assemblée générale. Cette dernière idée pourrait entraîner des conflits avec la Charte des Nations Unies car c'est l'Assemblée générale qui élit les Etats et non un représentant des Etats. La solution minimale serait que l'un des Etats de l'UE, membre du Conseil permanent, puisse parler au nom de tous les représentants de l'UE, à condition qu'ils arrivent à se mettre d'accord sur cette solution. Cette solution est possible sans modifier la Charte. On souhaite renforcer le pouvoir de décision et de cohérence, ce qui constituerait un modeste progrès.

6. La proposition d'un Conseil de sécurité de l'Union européenne est surprenante, dans la mesure où jusqu'à présent, la politique allemande préfère des solutions européennes inclusives, consistant à intégrer le plus possible d'états membres, dans des projets et des décisions¹⁰⁸.

Cette proposition doit se composer d'un nombre limité de membres de l'UE qui se succèdent à tout rôle – sur le modèle de la réglementation pour les membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. La question est de savoir si ces Etats, comme la réglementation de l'ONU, sont déterminés à l'avance par une modification du traité ou sous la forme d'un travail collectif, reste ouverte. S'il faut qu'elle puisse effectivement veiller à une plus grande cohérence dans la politique de sécurité, une modification du traité européen est nécessaire pour apporter une clarification des rapports entre ce Conseil de sécurité avec le Conseil européen et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et de sécurité commune.

7. Ce sont surtout le ministre des affaires étrangères et le parti social-démocrate allemand (SPD) qui exigent que la majorité prenne des décisions dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même si le président de la Commission et ses représentants se prononçaient en sa faveur, l'introduction d'une prise de décision à la majorité dans le cadre de la PESC est peu réaliste. Selon l'article 48 du Traité sur l'Union européenne (TUE), ils réclament une modification de ce traité, précédée par une Convention nécessitant l'accord de tous les Etats membres ainsi

¹⁰⁸ Voir le cas de la Coopération Structurée Permanente (CSP ou PESCO) qu'imposa largement l'Allemagne au détriment de la France qui préfère des solutions en petit comité.

que la ratification par chaque état membre et si nécessaire par référendums¹⁰⁹.

Actuellement la volonté politique de s'engager dans ce procédé complexe est inexistante. Par conséquent cette proposition s'apparente plutôt à un fantasme qu'à un projet réalisable dans un proche avenir.

8. Ainsi la proposition d'une « culture stratégique commune » reste à développer et doit être favorisée par des projets de nature et de structure divers. Il s'agit essentiellement de projets devant être mis en œuvre dès 2016/2017, notamment celui d'une Coopération structurée permanente (CSP) ou Permanent Structured Cooperation (PESCO), dans le domaine de la politique de défense qui soumet les 25 états de l'UE à des obligations particulières¹¹⁰.

Dans ce cadre, les Etats se sont déclarés prêts à travailler ensemble sur 17 projets avec des participants variés. Ainsi l'Allemagne a pris en charge la conduite de 4 projets. En outre, on a introduit une Revue annuelle coordonnée de défense (RACD) ou CARD, menée à bien par l'Agence européenne de défense (AED) ou EDA¹¹¹. Ce sont assurément des efforts considérables propres à dégager des points communs, cependant le résultat reste encore incertain.

9. En ce qui concerne le dernier point, celui des droits du Bundestag (« l'armée du parlement ») à décider des interventions militaires à l'étranger, il y a peu de modifications. D'ailleurs la Cour constitutionnelle fédérale a accepté en 2015 que s'il y avait « péril en

¹⁰⁹ Voir Annegret Bendiek, Ronja Kempin, Nicolai von Ondarza: « Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP. Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik », (Décisions à la majorité et flexibilisation dans la Pesc. Une vue critique sur les instruments d'une politique étrangère et de sécurité de l'UE plus effective) *SWP-Aktuell*, Nr. 31, Mai 2018, S. 3. En outre, la proposition se heurte à des scrupules du Conseil constitutionnel (La réserve parlementaire ou Parlamentsvorbehalt).

¹¹⁰ Augmentation régulière du budget de la défense, relèvement des dépenses de l'armement de 20% du budget de la défense, coopération plus étroite dans le domaine de la cyberdéfense, préparation des troupes et de la logistique des Groupements tactiques de l'UE (GTUE ou Battle Group) et utilisation de la Politique de sécurité et de défense (PSCD ou GSVP Gemeinsame Sicherheits und Verteidigung Politik), amélioration de la capacité opérationnelle des forces armées, de leur stratégie, des systèmes d'armement, du financement commun des missions de la PSCD, et amélioration de la compétitivité sur les marchés européens de l'armement

¹¹¹ [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

la demeure », la « réserve » du parlement ne s'appliquerait pas.¹¹² Cependant dans un avenir proche, on n'aspire pas à constituer des majorités politiques afin de vouloir modifier la constitution, même si par exemple l'ancienne ministre de la défense, Ursula von der Leyen, envisagea la nécessité de procéder à des modifications dans le contexte de la conception d'une armée européenne¹¹³.

IV- Les capacités militaires et leurs structures

1. En Allemagne, le débat politique sur les capacités militaires nécessaires reste abstrait et se traduit par plusieurs formules comme par exemple une « véritable armée européenne » pour Angela Merkel, une « armée des Européens » selon Ursula von der Leyen ou de « l'autonomie stratégique de l'Europe »¹¹⁴. Alors que le premier concept suggère une force armée intégrée soumise uniquement au commandement politique et militaire de l'UE, le deuxième découle de l'idée que les armées nationales subsisteront, tout en coopérant étroitement et en unissant, partiellement, leurs forces.

2. L'idée d'une « autonomie stratégique » qui reste à un niveau très général doit être précisée, notamment les domaines de la structure et du volume des forces armées. Ceci est également valable pour la stratégie globale de l'UE¹¹⁵. Dans une étude de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), *l'autonomie stratégique* représente une aspiration à la « capacité de fixer soi-même des priorités de politique extérieure et de sécurité et de prendre des décisions », donc aux « conditions institutionnelles, politiques et matérielles

¹¹² Voir Dr. Obert Glawe: « Kehrtwende auf dem geflügelten Pferd, BVerfG zum Parlamentsvorbehalt bei Militäreinsätzen », in: LTO – *Legal Tribune Online*, 23.9.2015 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-urteil-2bve611-bundeswehr-operation-parlamentsvorbehalt-militaereinsatz>).

¹¹³ Ursula von der Leyen met en cause la « réserve parlementaire » pour les interventions extérieures, *Der Tagesspiegel* du 21 mars 2015 (<https://www.tagesspiegel.de/politik/bundeswehr-ursula-von-der-leyen-stellt-parlamentsvorbehalt-bei-auslandseinsatzen-in-frage/11537352.html>)

¹¹⁴ La proposition du président de la CDU de l'époque et de l'actuelle ministre de la défense, de construire un porte-avions en commun avec la France, resta sans échos.

Voir Gerhard Hegmann: « Die gewagte Idee vom EU-Flugzeugträger », in *Welt-Online*, 13-3-2019 (<https://www.welt.de/wirtschaft/article190197105/Ruestung-AKK-schlaegt-gemeinsamen-Flugzeugtraeger-mit-Frankreich-vor.html>)

¹¹⁵ Voir Jo Coelmont: « European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition ? », *Egmont Security Policy Brief*, No. 109, March 2019, S. 1.

pour concrétiser ces priorités en coopération avec un tiers ou bien, si nécessaire de façon indépendante »¹¹⁶. C'est une définition, selon laquelle l'UE dispose, à vrai dire, déjà d'une autonomie stratégique, car dans le cadre des structures institutionnelles actuelles, elle a la capacité de décider en pleine autonomie même si le rayon d'action et la force de pénétration des capacités militaires disponibles restent très limités.

3. Une caractéristique surprenante du débat actuel, y compris en Allemagne, c'est que l'on discute à peine sur l'importance des forces militaires ainsi que sur les structures de commandement comme le Corps européen (Eurocorps) capable d'activer jusqu'à 60.000 soldats, les Groupements tactiques de l'UE (GTUE) ou Battlegroups (EUBG) et la Brigade franco-allemande.

De même, aucun débat d'ampleur n'a lieu au sujet du dépassement des capacités actuelles. Les Etats faisant partie de la Coopération structurée permanente (CSP) ou Permanent Structured Cooperation (PESCO), prévue par le Traité de Lisbonne (Titre V, articles 42 et 46, et protocole 10), n'ont fait que des déclarations d'intention qui visent à renforcer les capacités de défense nationale et à accroître régulièrement le budget de défense¹¹⁷.

4. La réaction allemande à « l'Initiative européenne d'intervention » (IEI), proposée par le Président Emmanuel Macron lors de son discours du 26 septembre 2017 et effective à partir du 25 juin 2018, précise une caractéristique importante de la politique allemande. Alors que le Président français avait en vue un groupe d'Etats extérieurs aux institutions de l'UE, y compris le Royaume-Uni, capable de déployer rapidement des forces militaires, la Chancellerie fédérale insistait sur le fait que cette initiative devait s'intégrer à la structure de la coopération de politique de défense de l'UE. Tout compte fait, elle refusait un regroupement flexible en dehors de l'Union européenne. Finalement, elle accepta la formation d'un

116 Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza, Volker Perthes (Hg.): « Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte », *SWP-Studie 2*, Februar 2019, S. 5.

¹¹⁷ Les signataires de l'accord sur la Coopération structurée permanente (CSP) ou PESCO se sont, entre autres, engagés à augmenter régulièrement leur budget et d'élever à 20% la part de l'armement dans les dépenses de la défense. En outre 2% du budget de la défense doit être investi dans la recherche. Les signataires sont par exemple d'accord pour améliorer l'utilisation commune des capacités existantes et pour élever le degré opérationnel des Groupements tactiques de l'UE.

<https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/europaeische-sicherheit-und-verteidigung/pesco>

groupement de neuf Etats à l'extérieur des institutions européennes. Il ne faut cependant pas trop accorder d'importance à ce groupement car pour le moment il ne dispose d'aucune force militaire et seul un « secrétariat léger et permanent » est constitué à Paris. Il est composé d'officiers français avec des officiers de liaisons des autres pays participants pour accomplir les missions fixées par cette initiative¹¹⁸.

Dans l'optique d'Angela Merkel, les institutions de l'UE ne doivent pas être mises à l'écart du processus de création des regroupements flexibles. En fin de compte, l'idée fondamentale de l'initiative française n'est pas appréciée à sa juste valeur.

V – La question nucléaire

1. En principe, l'évaluation de 2014 concernant l'insertion des armes nucléaires françaises dans un programme européen, est encore valable : « D'une part, les impulsions en faveur d'un débat sur les forces nucléaires françaises (et britanniques), pourraient se renforcer prochainement ; d'autre part, il n'y a guère de chances que les résistances à n'importe quelle forme d'eupéanisation de ces potentiels dans le cadre de la PESD puissent tomber dans un proche avenir »¹¹⁹.

2. Ceci est valable malgré la dynamique récente de la coopération en matière de défense au sein de l'UE et la politique du Président américain, critique à l'égard de l'Europe. On ne peut discerner un intérêt des élites politiques influentes en Allemagne, à participer de quelque manière que ce soit, à la dissuasion nucléaire française. Actuellement, une telle attitude serait peu réaliste, dans la mesure où le chef d'état-major français a postulé sans équivoque que la dissuasion nucléaire accorde le statut d'une « puissance souveraine »¹²⁰.

¹¹⁸ Voir la lettre d'intention signée à Luxembourg par 9 ministres de la défense concernant l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI) (E12)

<https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention>

¹¹⁹ Peter Schmidt: « La question nucléaire dans les relations franco-allemandes », in : *Défense nationale*, N° 8/9- août-septembre 2004, p. 82.

¹²⁰ Général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées: « Vision Stratégique : "pour une singularité positive" », sd, 14 p.

<https://www.defense.gouv.fr/english/content/download/542851/9295728/vision-stat%C3%A9gique%281%29.pdf>

3. La position allemande sur les questions des armes nucléaires et de leur doctrine, peut généralement se rattacher à deux points équivalents, en fonction : a - de la réaction face à la dénonciation par les Américains du traité signé le 8 décembre 1987 sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) ou Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF) et b - dans quelle mesure l'Allemagne est toujours prête à participer à la dissuasion nucléaire de l'Alliance ?

4. Dans le premier cas, le gouvernement fédéral a accepté l'analyse selon laquelle la Russie a violé le traité FNI en installant en Europe des missiles SSC-8 ayant un rayon d'action d'au moins 2.600 km, mais exclut par principe la réaction consistant à demander l'installation de missiles américains équivalents comme lors de la double décision de l'OTAN prise le 12 décembre 1979.

L'objectif majeur est d'éviter une course aux armements nucléaires. Le souhait de la Chancelière Angela Merkel de résoudre le problème en dialoguant avec la Russie, a échoué. Depuis août 2019, les Etats-Unis, de même que la Russie, ont déclaré la fin du Traité. Face à la violation de ce traité par les Russes, il n'est pas envisagé de réagir dans le domaine nucléaire mais on envisage plutôt des échanges au niveau international sur le désarmement, en particulier sur le traité News START (Strategic Arms Reduction Treaty) signé le 8 avril 2010, qu'il s'agit de conserver, selon le point de vue allemand¹²¹.

5. Cependant, le scepticisme à l'égard du nucléaire ne concerne pas, jusqu'à présent, la participation au domaine nucléaire dans le cadre de l'OTAN avec les avions de la Bundeswehr. Le gouvernement fédéral ne veut pas céder sur ce point¹²², en voulant conserver une dissuasion nucléaire rudimentaire de l'OTAN sur le sol allemand.

6. On peut constater une certaine contradiction entre ces deux positions. Apparemment, la dissuasion nucléaire en Europe n'est pas pour le gouvernement fédéral un aspect qui, par principe, ne

¹²¹ Ministre des affaires étrangères Heiko Maas sur la fin du traité FNI, Communication du service de presse, ministère des affaires étrangères, le 1.8.2019

<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-inf-vertrag-ende/2236772>

¹²² Tornado-Nachfolge: Entscheidung zwischen Eurofighter und F/A18 F-35 aus dem Rennen, 31.1.2019 <https://augengeradeaus.net/2019/01/tornado-nachfolge-entscheidung-zwischen-eurofighter-und-f-a-18-f-35-aus-dem-rennen/>

peut être mis en doute. Cela soulève la question d'une dimension franco-allemande ou franco-européenne d'une dissuasion nucléaire en Europe.

7. Une analyse du service scientifique du Bundestag propose une possibilité : on suppose que les armes nucléaires françaises peuvent être interprétées comme un élément de stratégie de dissuasion, ne serait-ce que par leur existence¹²³. On considère que les armes nucléaires françaises et britanniques furent conçues « depuis longtemps comme un élément de la stratégie de dissuasion européenne ».

Le Traité sur l'UE par son Article 42 « relatif à l'action extérieure de l'Union européenne » et son paragraphe 7 intitulé « la clause de défense mutuelle », contraindrait juridiquement les Etats européens disposant d'armes nucléaires de prêter leur assistance nucléaire comme « *ultima ratio* ». ¹²⁴ Mais d'un point de vue politique, la « dissuasion européenne » n'est pas un sujet dans l'acception du terme. On mise une fois de plus sur le lien entre le potentiel d'armes nucléaires tactiques et la dissuasion nucléaire stratégique des Etats-Unis.

8. Actuellement, cette question est illusoire, car le chef d'état-major des armées français a refusé sans équivoque l'extension de la dissuasion française à l'Allemagne et éventuellement à tous les autres pays membres de l'Union européenne. La France persiste à affirmer que la dissuasion nucléaire ne peut être partagée.

VI - La défense européenne par l'OTAN

1. Au cours des dernières années, on peut constater que le concept de « pilier européen de l'Alliance » a perdu de l'importance. On met l'accent sur l'autonomie de l'Union européenne dans le domaine de la défense. Le « pilier européen de l'Alliance » s'est transformé en un « partenariat stratégique » entre l'Union

¹²³ Eine seltene Stimme, die die französische Nuklearstreitmacht als "nukleare Rückversicherung" für Deutschland betrachtet, ist: Eckhard Lübckemeier. Wir brauchen Paris als nukleare Rückversicherung.

Eckhard Lübckemeier considère, contrairement au point de vue dominant, la force nucléaire française comme une « une réassurance nucléaire » pour l'Allemagne. Voir *FAZ*, du 15.3.2019.

¹²⁴ Les scientifiques du Bundestag : « Obligations internationales de l'Allemagne en matière d'armes nucléaires », WD 2-3000-013/17, S. 11. Il est intéressant de noter que le sujet n'est pas évoqué dans le Livre Blanc sur la politique de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr en 2016.

européenne et l'OTAN. Cela apparaît clairement aussi dans la constatation officielle que les engagements, pris au sein de l'OTAN et de l'UE de se prêter assistance, ont de l'effet aussi bien séparément que de façon complémentaires¹²⁵ et que les deux organisations coopèrent sur un pied d'égalité. L'accord nommé « Berlin Plus », par lequel l'accès de l'UE aux structures de planification de l'OTAN fut établi en vue de l'exécution des interventions militaires, n'est que l'un des signes de cette évolution. La conception d'une coopération entre partenaires égaux est soutenue par l'Allemagne¹²⁶.

2. « Le concept de Nation Cadre »¹²⁷ (Framework Nations Concept ou FNC) initié en 2013 par l'Allemagne et adopté par l'OTAN en 2014, prouve que l'Allemagne attribue néanmoins à l'avenir, un rôle significatif à l'OTAN, et cherche à ce qu'elle reste opérationnelle¹²⁸. Un aspect intéressant de cette initiative est que c'est un « concept », certes mis en œuvre dans le cadre de l'OTAN, mais qui est « uniquement porté, financé et façonné par les nations » sur la base du volontariat, et qui vise à combler les lacunes dans les capacités des Etats participants. La Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne sont jusqu'à présent les trois chefs de file de Etats qui sont volontaires pour y participer. Si le concept est mis totalement en œuvre, l'Allemagne jouerait un rôle dominant puisque sur trois divisions potentielles deux seraient allemandes. Bien que cette évolution ait été intégrée dans l'OTAN, on se focalise sur l'indépendance des partenaires. Un aspect intéressant : en principe les unités naissantes peuvent être utilisées non seulement dans le cadre de l'Alliance mais aussi de l'UE.

¹²⁵ Voir Ministère fédéral de la défense : Coopération entre l'UE et l'OTAN, 11.7.2019 (<https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/europaeische-sicherheit-und-verteidigung/die-zusammenarbeit-n-eu-und-nato>)

¹²⁶ Cette coopération se déroule actuellement dans sept domaines: la défense contre les menaces hybrides, la coopération opérationnelle y compris dans le domaine naval, celui des migrations, de la cybersécurité et de la cyberdéfense, de l'industrie de l'armement et de la recherche et le soutien aux efforts des partenaires de l'Est et du Sud pour le renforcement des capacités. (Voir la déclaration du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'OTAN, à Varsovie le 8 juillet 2016.

¹²⁷ Voir Rainer L. Glatz und Martin Zapfe: « Das Rahmennationenkonzept der Nato », in *CSS Analysen* 218, Dezember 2017.

¹²⁸ La Chancelière A. Merkel a clairement répondu aux critiques sévères du président E.Macron sur l'OTAN. Voir "NATO ist unabdingbar für uns", in <https://www.tagesschau.de/ausland/merkel-macron-nato-101.html>.

3. Malgré ce changement en faveur de l'UE, pour la politique allemande le principe selon lequel l'OTAN est « un garant indispensable de la sécurité allemande, européenne et transatlantique »¹²⁹ reste donc toujours valable. L'insécurité considérable causée par la politique erratique de l'actuel président américain inclut une nette distanciation vis-à-vis des États-Unis. Mais aucun changement ne se dessine actuellement concernant la question critique de la participation nucléaire dans l'alliance. La fin du traité INF du 2 août 2019 et les possibilités de réaction ont fait l'objet de discussions aux États-Unis, comme le développement de nouvelles armes à énergie dirigée (AED) sur des navires ayant un faible impacte explosif. Du point de vue de l'Allemagne, ces nouvelles armes présentent des risques pour la cohésion de l'Alliance. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a fourni aucune réponse à cette situation¹³⁰.

Si les armes nucléaires françaises étaient partie prenante d'une conception de sécurité européenne, cela deviendrait alors un vrai débat¹³¹.

VII - Conclusion

1. Dans la politique allemande, le centre de gravité de la défense européenne s'est déplacé du côté atlantique vers le côté européen. La dynamique de la politique de défense se déploie au sein de l'UE et non de l'OTAN. Ceci concerne aussi bien la capacité de décision de l'Union dans le domaine de la politique de défense que de la question des capacités militaires. Pour régler le problème de la capacité de décision dans le domaine de la politique de défense de l'UE, on mise plus sur le cadre fixé par l'UE que sur des configurations variables.

Cependant, cela s'accompagne de limitations de la capacité de décision, car chaque pays membres de l'UE insiste sur des

¹²⁹ Livre blanc – « Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr », Juillet 2016.

¹³⁰ Voir Marco Overhaus: « Die Gefahr der unkontrollierten Eskalation in der "nach-INF-Welt" », (« Le danger d'une escalade incontrôlée dans le monde post INF ») in: *Welt-Online*, 31.7.2019
<https://www.welt.de/politik/ausland/article197736453/Ende-des-INF-Vertrags-Die-Gefahr-der-unkontrollierten-Eskalation.html>

¹³¹ En effet les possibilités d'obtenir une réponse pour l'ensemble de l'UE ne sont pour l'instant pas réunies. Comparer avec le résumé détaillé de Manuel Lafont Rapnouil, Tara Varma & Nick Witney: « Les Yeux fermés: Panorama des attitudes de la dissuasion nucléaire », European Council on Foreign Relations, London, Décembre 2018.

questions différentes. La tentative d'augmenter l'influence européenne au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, par exemple par un siège européen, ce qui pourrait avoir des effets positifs sur la cohésion de l'UE, est, en outre, difficile à mettre en œuvre sur le plan politique. De même, l'idée de décisions prises à la majorité au Conseil de l'UE, se heurte à de graves obstacles de procédure. Finalement, on peut espérer que, grâce aux récentes initiatives récemment (PESCO, CARD, fonds de défense), non seulement la cohésion de la politique de sécurité s'améliore dans l'Union, mais aussi l'efficacité et l'étendue des capacités militaires européennes. Du point de vue allemand, on est au sein d'un processus, et non d'un « bond en avant ». Jusqu'où ce processus nous mènera-t-il ?

2. La réserve parlementaire, exprimée lors des interventions de la Bundeswehr à l'étranger, reste jusqu'à présent actuelle. Cela explique qu'un gouvernement fédéral ne dispose pas du champ d'action lors des interventions à l'étranger comme celui du président français. Cela peut se révéler comme un obstacle à la coopération européenne dans certains cas spécifiques, même si entre-temps, le tribunal constitutionnel de la République fédérale expliqua que la réserve parlementaire n'est pas considérée comme valable lors d'un « péril imminent ». Un début de discussion sur cette question a été amorcé, cependant une modification notable n'est pas imminente¹³².

3. En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'OTAN, l'Allemagne voit l'UE sous l'angle d'un « partenariat stratégique » à droits égaux. Cela apparaît nettement, entre autres, à travers la constatation officielle que les obligations d'assistance de l'OTAN et de l'UE, agissent à la fois d'une façon distincte et complémentaire. Mais aujourd'hui encore, l'OTAN apparaît en principe comme le garant indispensable de la sécurité allemande, européenne et transatlantique ». Un signe plus visible en est la « Présence avancée renforcée de l'OTAN » (« NATO Enhanced Forward Presence ») avec la participation allemande, dans le cadre de laquelle des Groupements tactiques multinationaux de l'OTAN sont transférés dans les pays baltes, (Estonie, Lettonie, et Lituanie) ainsi qu'en Pologne, à des fins de formation et d'entraînement. De même,

¹³² La Commission Rühle exigea que l'on précise ce que l'on entendait par « mission d'intervention » Voir l'instruction par la Commission de la protection des droits du Parlement lors de la mise en place des interventions de la Bundeswehr à l'étranger. Deutscher Bundestag, 18^{ème} session parlementaire, *Drucksache N°18/5000* du 16.6.2015.

l'Allemagne a pris une initiative dans le cadre de l'OTAN avec le concept de Nation cadre, destinée à améliorer la disponibilité des forces de l'OTAN. Pour les Allemands, il ne peut exister d'autre politique alternative concernant cette question.

4. Il est vrai que la façon dont les Etats-Unis ont mis fin le 2 août 2019 au traité sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI), signé en 1987, pose un certain nombre de problèmes aux Allemands. Dans ce contexte on ne peut complètement exclure que l'Allemagne commence à envisager dans un proche avenir, le potentiel de la dissuasion française comme la pierre angulaire d'une stratégie de dissuasion européenne. Mais ce débat ne se profile pas encore à l'horizon, d'autant plus que pour cette question, la France invoque son « autonomie nationale ». La proposition de laisser l'Allemagne devenir elle-même une puissance nucléaire¹³³ n'a trouvé jusqu'ici aucun écho positif dans le monde politique¹³⁴.

5. Une autre question ouverte concerne l'augmentation des dépenses de défense. La demande de la ministre de la Défense, A.Kramp-Karrenbauer selon laquelle il fallait porter les dépenses en matière de défense à 2% du PIB sur le long terme, à la demande de l'OTAN, n'est guère approuvée¹³⁵.

*

¹³³ Voir Christian Hacke: « Eine Nuklearmacht Deutschland stärkt die Sicherheit des Westens », « Une force nucléaire allemande renforce la sécurité de l'Occident » dans *Welt-Online*, 29.7.2018

(<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus180136274/Eine-Nuklearmacht-Deutschland-staerkt-die-Sicherheit-des-Westens.html>).

¹³⁴ Karl-Heinz Kamp, le président de l'Académie fédérale pour la politique de sécurité, qualifie le débat d'absurdité. Voir "Das Unsinnigste ist eine Debatte über deutsche Atomwaffen" ou « Un débat sur les armes atomiques est ce qu'il y a de plus insensé » dans : *t-online.de*, du 5.8.2018

https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/militaer-verteidigung/id_84230702/sicherheitsexperte-kamp-das-unsinnigste-ist-eine-debatte-ueber-deutsche-atomwaffen.html

¹³⁵ Voir "Kramp-Karrenbauer für mehr Rüstungsausgaben" (KK en faveur de l'augmentation des dépenses d'armement) au journal télévisé in *Tagesschau.de*, 21.7.2019

(<https://www.tagesschau.de/inland/akkruestungsausgaben101.html>).

Cependant, même si cette mesure est appliquée dans tous les pays européens membres de l'OTAN, cette augmentation ne suffit pas pour remplacer la capacité américaine.

Voir Douglas Barrie, Ben Barry, Dr. Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs, Dr. Bastian Giegerich: "*Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*", The International Institute for Strategic Studies, April 2019, S. 35 ff.

L'instrumentalisation de la défense européenne par la France

Patrice BUFFOTOT

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité (OES) et de la Revue *Défense & Sécurité*

L'entretien accordé à Paris par le président de la République, Emmanuel Macron, le 21 octobre 2019 aux journalistes de l'hebdomadaire britannique *The Economist*, publié le 7 novembre¹³⁶, a provoqué un véritable coup de tonnerre dans le monde médiatique et des réactions dans de nombreuses capitales européennes. Ce retour de la défense européenne dans le débat politique était annoncé dans les discours successifs prononcés par le président Macron depuis son élection en mai 2017.

Ce concept de défense européenne est ancien. Il a été inventé par les Français en 1950 pour empêcher puis contrôler le réarmement allemand. Il a été instrumentalisé à plusieurs reprises depuis cette date par les politiques français pour constituer un « pilier européen de défense » au sein de l'OTAN. Peut-on réduire ce concept à un simple procédé rhétorique pour se sortir d'une situation politico-stratégique complexe que l'on ne peut plus maîtriser ?

1- La défense européenne, une vieille passion française (1950-2017)

11- L'invention de la défense européenne

La défense européenne est inventée au début de la guerre froide par les Français lorsque les Américains décident de réarmer l'Allemagne afin de renforcer le front occidental face à la menace militaire soviétique. Les Français ne peuvent se faire à l'idée de la

¹³⁶ « The future of the EU : Emmanuel Macron warns Europe : NATO is becoming brain-dead », *The Economist*, 7 novembre 2019.

reconstitution de l'armée allemande, cinq ans à peine après la fin de la guerre. Les images de la Wehrmacht et surtout du redouté Grand Etat-major allemand, véritable obsession française, sont encore prégantes dans les esprits. Mais la France n'est soutenue dans son opposition que par la Belgique et le Luxembourg. Face aux pressions anglo-saxonnes, la France ne peut résister longtemps. Robert Schuman accepte le 16 septembre 1950 le principe du réarmement allemand mais à certaines conditions, la plus importante étant celle d'encadrer la future armée allemande. C'est là que Jean Monnet propose d'assurer le contrôle de ce réarmement dans un cadre européen supranational en transposant au domaine de la défense ce qu'il vient de faire pour les domaines du charbon et de l'acier avec le projet de Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) qui est signée le 18 avril 1951. Le nouveau projet, appelé Plan Pleven, est adopté en conseil des ministres le 8 octobre 1950 et proposé aux alliés. Les négociations débouchent le 19 février 1952 avec le traité de la Communauté Européenne de Défense (CED) qui est signé le 27 mai 1952 à Paris par les pays signataires du traité de la CECA, à savoir à l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. (L'Europe des Six)

Ce traité est sensé donner des garanties aux Français inquiets de se retrouver seuls face à une nouvelle armée allemande. Mais ce projet provoque ce que Raymond Aron a appelé « la querelle de la CED »¹³⁷ qui a divisé la France en deux camps, les pro et les anti CED. Ces derniers dénoncent la perte de souveraineté de la France qui résulterait de l'intégration d'une partie de son armée dans une organisation supra nationale qui elle-même, il faut le souligner, serait intégrée dans l'OTAN. Toutes les forces politiques sont divisées. Certaines comme le parti socialiste SFIO, exigent de nouvelles garanties pour signer ce traité. Les socialistes demandent par exemple la présence militaire des Britanniques, mais ces derniers refusent, car déjà à cette époque, ils ne voient pas l'intérêt d'une telle institution, puisque l'OTAN assure déjà la sécurité de l'Europe. Ces débats provoquent une division du pays et se terminent par le rejet du projet par l'Assemblée nationale le 28 août 1954 par 319 voix contre 264¹³⁸.

¹³⁷ Raymond Aron et Daniel Lerner (dir.) *La querelle de la CED. Essais d'analyse sociologique*. Paris, Armand Colin, 1956. 216 p. (Cahiers de la FNSP)

¹³⁸ Seul le groupe démocrate-chrétien (MRP) vote pour. Les élus communistes et gaullistes votent contre. C'est la division des deux grands groupes de l'Assemblée, à savoir le groupe radical (34 pour, 67 contre dont Herriot et Daladier) et le groupe socialiste (53 pour, 105 contre dont Vincent

Pour faire accepter aux députés français ce réarmement allemand, désormais inévitable, les alliés proposent la création d'une institution chargée de le contrôler. La solution consiste à élargir le traité de Bruxelles (17 mars 1948) en une Union de l'Europe Occidentale (UEO). Les accords de Paris, signés le 23 octobre 1954 par 9 pays, prévoient l'adhésion de la République fédérale d'Allemagne (RFA) et de l'Italie à l'UEO, l'accession de la RFA à l'OTAN, la fin de l'occupation de l'Allemagne par les alliés, sa pleine souveraineté, le règlement du différend entre l'Allemagne et la France à propos de la Sarre, et enfin le réarmement de l'Allemagne.

Les Français ont réussi l'exploit de retarder la décision du réarmement allemand de 1950 à 1954 et il faudra attendre 1956 pour voir la mise en place des premières unités de la nouvelle armée allemande (Bundeswehr).

Une présence symbolique sur le théâtre européen

Il ne faut pas oublier que pendant cette période l'armée française est présente symboliquement sur le théâtre européen puisqu'elle a envoyé un corps expéditionnaire en Indochine, de 1945 à juillet 1954, soit un total 490.000 hommes pour la durée du conflit puis en Algérie de 1956 à 1962 où les effectifs atteindront jusqu'à 400.000 hommes. Ce sont en tout deux millions d'appelés qui vont servir en Algérie. Les grandes unités de l'armée française sont envoyées à tour de rôle en Algérie ce qui a dégarni d'autant les forces présentes en France, mais aussi en Allemagne. Ces dernières passent par exemple de 80.000 à 67.000 hommes en 1956. La France réduit sa présence militaire sur le théâtre européen en pleine guerre froide alors que les Américains demandent au contraire un effort supplémentaire aux Européens. La France explique qu'elle prend sa part du fardeau en défendant le monde libre contre le communisme en Indochine puis en Algérie.

Le projet de défense européenne a été une mesure dilatoire proposée par la France pour retarder le réarmement allemand mais qu'elle n'a pu empêcher. Désormais la défense de la France s'inscrit au sein de l'OTAN. Une nouvelle institution, l'UEO est chargée de contrôler le réarmement allemand. L'Allemagne en effet ne peut posséder certaines armes comme les armes NBC (nucléaires, biologiques et chimiques), des missiles ou des bombardiers

Auriol et Jules Moch), qui font basculer la majorité de l'Assemblée pour le rejet du projet.

stratégiques. L'UEO est aussi la seule instance de discussions sur les questions de défense en Europe. Très vite, elle entre en hibernation et il faudra attendre François Mitterrand pour réveiller la « Belle au bois dormant » et relancer le projet de défense européenne.

Il faut aussi rappeler les conséquences malheureuses de l'expédition militaire franco-britannique contre l'Égypte de Nasser (29 octobre - 6 novembre 1956). En effet comme le souligne Jean-Pierre Maury, elle « montre aux Français mais aussi aux Britanniques, les limites de la solidarité atlantique »¹³⁹ puisque ce sont les États-Unis qui font pression sur les Britanniques pour qu'ils acceptent un cessez-le-feu et retirent leurs forces. Les Français ont été obligés de suivre, ne pouvant poursuivre seuls les opérations en Égypte. C'est le moment crucial où les anciennes puissances européennes comme la France et la Grande-Bretagne prennent conscience de leur faiblesse face à la nouvelle puissance impériale, les États-Unis. Cette humiliation n'est pas étrangère au fait que le gouvernement français de cette époque décide secrètement de mettre en place les moyens pour construire une force nucléaire.

12- La politique de rupture du général de Gaulle

Le 24 septembre 1958, le général de Gaulle adresse un mémorandum au président Eisenhower et au Premier ministre britannique Mac Millan dans lequel il propose un triumvirat composé des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France afin d'élaborer une stratégie commune, de décider le recours aux armes nucléaires au sein de l'OTAN mais aussi de prendre des décisions sur les grands problèmes mondiaux. Le général de Gaulle lie la participation de la France à l'OTAN à l'acceptation du partage du pouvoir de décision non seulement au sein de l'OTAN mais aussi dans l'organisation du monde. Cette proposition se heurte à l'opposition des États-Unis et de la Grande-Bretagne qui donnent une fin de non recevoir le 20 octobre 1958. Mais d'autres États membres, comme l'Allemagne et l'Italie sont eux aussi mécontents d'avoir été écartés de cette démarche.

Le général de Gaulle décide alors de prendre un certain nombre de mesures de rétorsions comme le refus de l'installation d'armes nucléaires et des rampes de lancement de missiles américains sur le sol français. Il décide le retrait en mars 1959 des forces navales de la

¹³⁹ Jean-Pierre Maury, *La construction européenne. La sécurité et la défense*. Paris, PUF, 1996, p.126. (Coll. Politique d'aujourd'hui)

Méditerranée du commandement de l'Atlantique puis des forces navales de l'Atlantique et de la Manche en 1963. Il refuse la mise à disposition de l'OTAN des divisions revenant d'Algérie en 1962.

121- Les deux conditions pour quitter l'organisation militaire. Pour quitter l'organisation militaire de l'OTAN, il fallait en effet que deux conditions préalables soient réunies: mettre un terme à la guerre d'Algérie et ensuite se doter de l'arme nucléaire. Geoffroy de Courcel, ancien secrétaire général de la présidence de la République, rapporte les propos du général de Gaulle à ce sujet : « L'idée qu'il m'a souvent exprimée alors, était que le temps était venu pour la France de réorganiser son système de défense autour d'une force de frappe ; ce fut certainement un des arguments qui justifiaient encore davantage à ses yeux sa politique algérienne »¹⁴⁰.

1- La fin de la guerre d'Algérie

Le 19 mars 1962 un cessez-le-feu en Algérie prend effet après huit ans de guerre. C'est l'occasion pour le général de Gaulle de « moderniser » les armées françaises de retour sur le continent européen. Il faut les faire passer de la lutte « anti guérilla » à la guerre conventionnelle face aux troupes du pacte de Varsovie.

La modernisation des armées françaises comprend trois volets. Le premier concerne les effectifs. La forte baisse du nombre des appelés, conséquence de la démobilisation avec la fin de la guerre, ainsi que la réduction de la durée du service militaire à 16 mois, impliquent un reformatage de l'armée. La conséquence est un dégagement des cadres. Le deuxième volet est la réorganisation des forces conventionnelles et le troisième, le plus ambitieux, la « nucléarisation » des armées¹⁴¹.

2-L'acquisition d'une capacité nucléaire

La fin de la guerre d'Algérie permet à la France de s'investir dans la nucléarisation de ses armées ce qui demande des moyens financiers, techniques, industriels et scientifiques importants qui nécessitent une planification. Il n'était plus possible de fonctionner comme sous la IV^e République, où la politique militaire se faisait chaque année à l'occasion du vote du budget annuel. Le général de Gaulle

¹⁴⁰ *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire*, Préface par Geoffroy de Courcel, Paris, Plon, 1985, p.17

¹⁴¹ Patrice Buffotot, « L'arme nucléaire et la modernisation des armées françaises » in *Pouvoirs* N°38, 1986, pp 33-46.

inaugure les lois de programmation militaire pluriannuelles¹⁴². Désormais la nucléarisation se fait au grand jour au parlement où le gouvernement présente la nouvelle politique de défense française. La première « loi de programme relative à certains équipements militaires » porte sur les années 1960-1964. Elle est votée non sans difficultés en octobre 1960. Elle construit les bases de la force de dissuasion : infrastructures, usines, forces aériennes stratégiques avec l'avion *Mirage IV*, mise au point des bombes nucléaires. Le premier essai nucléaire « Gerboise bleue » a lieu le 13 février 1960 en présence du général de Gaulle sur le site de Reggane construit à partir de 1957 dans le Sahara algérien. Un second essai « Gerboise Verte » a lieu le 25 avril 1961. La France passe ensuite à des essais souterrains le 7 novembre 1961 et réalisera 13 essais dans des galeries jusqu'en février 1966. Puis conformément aux accords d'Evian, la France abandonne le site de Reggane pour installer son nouveau Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) en Polynésie qui fonctionnera pendant une trentaine d'années de 1966 à 1996.

Cette loi programme planifie aussi la conception de missiles terrestres (SSBS) et de missiles sous-marins (MSBS), du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) impliquant la mise au point d'un moteur nucléaire.

La deuxième « loi de programme (1965-1970) relative à certains équipements militaires » est promulguée le 23 décembre 1964 après des débats encore plus passionnés qu'en 1960 car désormais la force nucléaire se concrétise et les opposants s'aperçoivent du rôle de la « dissuasion » dans le cadre de la politique d'indépendance du général de Gaulle. Si certains partis politiques n'ont pas d'opposition de principe à la force nucléaire, ils ne conçoivent la force nucléaire française que dans le cadre de l'OTAN. La loi achève la mise en place de la Force aérienne stratégique qui devient opérationnelle en 1964. Elle prépare la composante terrestre installée sur le plateau d'Albion et la composante sous-marine en construisant la base de l'Île Longue à Brest ainsi que le premier SNLE qui fera ses essais en 1971. Ce sera la troisième loi programme (1971-1975) voté sous la présidence de Georges Pompidou, qui terminera la mise en place de la force nucléaire ainsi que de l'arme nucléaire tactique (ANT) avec le missile *Pluton* destiné à l'armée de terre.

¹⁴² Voir Patrice Buffotot, " Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation ", *PSEI*, Numéro 4, mis en ligne le 15 juillet 2016. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1060>

122- Le départ de la France des structures militaires de l'OTAN.

Le général de Gaulle a désormais les capacités d'agir. Il lance un avertissement lors de sa conférence de presse du 9 septembre 1965 en déclarant : « Au plus tard en 1969 cessera, pour ce qui nous concerne, la subordination qualifiée d'intégration qui est prévue par l'OTAN et qui remet notre destin à l'autorité étrangère ».

Le 21 février 1966 le général de Gaulle annonce dans une conférence de presse le retrait de la France de l'organisation intégrée de l'OTAN et le 10 mars 1966, le gouvernement français remet aux 14 membres de l'OTAN un aide-mémoire dans lequel il explique que les changements intervenus dans le monde depuis 1949 font que l'organisation mise en place « ne répond plus à ce qui lui paraît s'imposer ». La France décide de ne plus mettre les forces françaises en Allemagne à la disposition des alliés et de se retirer des deux commandements intégrés, le SHAPE et le commandement Centre Europe qui doivent quitter le territoire français. Le premier s'installe à Bruxelles le 8 juin 1966 et le second part pour Maastricht aux Pays-Bas le 27 octobre 1966. Ce sont plus de 20.000 soldats américains qui doivent quitter le territoire français avec leur matériel.

Parmi les nombreuses raisons du départ de la France, la première est celle de retrouver son indépendance de décision. Le général de Gaulle refuse ce processus d'une intégration toujours plus poussée au sein de l'OTAN qui entraîne une subordination toujours plus grande de la France. La deuxième est de ne pas laisser la France s'engager dans un conflit qui ne serait pas le sien. C'est à elle seule de décider si elle intervient ou pas. Enfin il y a une conception différente de l'organisation de l'Europe entre le général de Gaulle et le président Kennedy. Maurice Vaïsse montre que « le dessein du président américain de proposer aux Européens un *partnership* atlantique constitue un véritable défi pour la vision européenne du général français, qui consiste au contraire à vouloir édifier une Europe européenne, qui ne dépende pas des États-Unis, tout en partageant les mêmes valeurs »¹⁴³.

Cette décision a provoqué un choc politique en France. L'opposition dépose une motion de censure le 13 avril 1966 qui ne recueille que 137 voix contre 242 et au Sénat le 26 avril

La France fait une distinction entre l'Alliance atlantique (Traité de Washington du 4 avril 1949) dont elle est membre et l'Organisation militaire intégrée qui entrave sa souveraineté. Enfin le retrait de l'OTAN n'affecte en rien le traité de l'UEO.

¹⁴³ Maurice Vaïsse, « La France et l'OTAN : une histoire » in *Politique étrangère*, 2009/4 (Hiver), pp 861 à 872.

Les accords Ailleret-Lemnitzer (août 1967) complétés par les accords Valentin-Ferber (3 juillet 1974) prévoient, en cas d'attaque des troupes du Pacte de Varsovie, l'intervention des troupes françaises en Allemagne au sein du dispositif de l'OTAN, tout en restant sous commandement français.

Les successeurs du général de Gaulle, de Georges Pompidou (1969-1974) à Jacques Chirac (1995-2007), resteront dans la ligne fixée par le fondateur de la V^e République et ne reviendront pas sur cette décision. Cependant on va assister à une évolution de la position de la France à partir de 1991 avec la fin de la guerre froide. Le président Mitterrand (1981-1995) cherche à se dégager de la pression américaine en s'appuyant de nouveau sur le projet de la défense européenne.

13- La fin de la guerre froide et la réapparition de la défense européenne (1991-2008)

Avec la disparition du pacte de Varsovie (31 mars 1991) puis de l'URSS (26 décembre 1991), la grande menace militaire qui pesait sur l'Europe occidentale disparaît. Il en est de même aussi de la menace politique et idéologique du communisme.

Comme l'avait expliqué le général de Gaulle à Alain Peyrefitte le 13 octobre 1965: « L'Alliance ne cessera d'exister que le jour où le rideau de fer se lèvera et où les pays de l'Est deviendront pareils aux autres »¹⁴⁴. En 1993 lorsqu'il écrit son livre *C'était de Gaulle*, Alain Peyrefitte se demande s'« il n'est pas question de mettre fin à l'OTAN, mais au contraire de l'étendre et, avec elle, l'hégémonie américaine » ? Pour lui cette situation s'explique par le fait que « les habitudes d'asservissement de l'Europe se soient invétérées ? » De Gaulle aurait, selon lui, surestimé le « génie collectif de l'Europe ».

On pouvait penser effectivement que l'OTAN n'avait plus de raison d'être et allait disparaître. Il n'en a rien été. Les nouvelles missions fixées lors du Sommet de Rome des 7-8 novembre 1991 ont été « la sauvegarde de la paix, la gestion des crises, et la prévention des guerres ». La gestion des crises permet d'élargir les zones d'intervention de l'organisation. On constate que les Européens se rallient les uns après les autres à cette nouvelle mission de gestion des crises de l'OTAN. Ils seront obligés de modifier leurs organisations militaires car la gestion des crises implique la capacité de projeter des forces professionnelles. Or tous

¹⁴⁴ Alain Peyrefitte. *C'était de Gaulle*, Tome II « La France reprend sa place dans le monde », Paris, Fayard, 1994. Edition Livre de Poche, N°14768, 1999, p.98.

les pays européens, à l'exception des Britanniques, ont une défense territoriale reposant sur le service militaire. Ils transforment leurs forces militaires pour les rendre projetables ce qui implique une professionnalisation et par conséquent la fin de la conscription pour l'ensemble des pays européens. Le premier pays à franchir le pas a été la Belgique en 1992 et le dernier, l'Allemagne en 2010. En France, c'est le président Jacques Chirac qui le décide en 1996¹⁴⁵. La fin de la présence d'appelés était prévue pour la fin de l'année 2002 mais elle sera effective dès août 2001. On assiste à une véritable « refondation » des armées européennes avec une réduction importante des effectifs et du format des armées entraînant une réorganisation des forces.

Face à cette réorganisation de la sécurité au sein de l'OTAN, la France va sortir son joker de la « défense européenne » pour tenter de sortir du piège de l'OTAN. Son objectif est de construire un pilier européen de la défense au sein de l'OTAN.

Le président François Mitterrand se rend bien compte que les rapports de forces au sein de l'Europe vont se modifier en faveur de l'Allemagne qui va se réunifier. Quant aux Etats-Unis, ils ont non seulement fixé de nouvelles missions à l'OTAN mais ils ont cherché à en élargir le champ d'action bien au-delà du territoire européen. Pour la France, l'objectif est double : il faut de nouveau intégrer l'Allemagne réunifiée dans une Union politique et dans le même temps constituer un « pilier européen de défense » pour peser au sein de l'OTAN en regroupant les Européens. C'est la raison pour laquelle, François Mitterrand relance en urgence le processus européen. Cette négociation débouche lors du Conseil européen de Maastricht les 9-10 décembre 1991 avec l'adoption du projet de Traité sur l'Union européenne qui sera signé le 7 février 1992. Le Titre V de ce traité institue une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Une annexe au traité précise, non sans ambiguïté, que cette PESC « pourrait conduire le moment venu, à une défense commune ». Une autre annexe insiste sur la nécessité « de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense (IESD). C'est à ce moment que Mitterrand réveille l'institution mise en sommeil, l'UEO pour lui confier une place importante dans le dispositif car elle est devenue la composante « défense » de l'UE et servira ainsi à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Pour que l'UEO soit crédible, il est nécessaire

¹⁴⁵ Loi N°97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, In JORF N°260 du 8 novembre 1997, p. 16251.

de développer sa dimension opérationnelle en créant une cellule de planification et surtout en lui affectant des unités militaires.

Cette situation va provoquer une rivalité grandissante entre les trois institutions, d'abord entre l'OTAN et l'UEO puis entre cette dernière et l'Union européenne pour la défense et la sécurité de l'Europe.

La PESD devait être le moyen de développer la démocratie et de préserver la paix en Europe. Il n'en a rien été. Comme le montre Jean-Pierre Maury, « la disparition du pacte de Varsovie, puis la fin de l'URSS ont libéré les aspirations mal soupçonnées de certaines communautés à s'organiser de manière indépendante »¹⁴⁶.

14- La réintégration progressive dans les structures militaires de l'OTAN

François Mitterrand avait montré la complémentarité entre la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et l'OTAN. Il avait réussi à faire accepter lors du sommet de l'Alliance atlantique à Bruxelles les 10-11 janvier 1994, le principe d'une Identité Européenne de Défense et de Sécurité (IEDS). Son successeur, le président Jacques Chirac a tenté lui aussi un rapprochement avec l'OTAN, en envoyant le Chef d'état-major des armées (CEMA) assister à la réunion du Comité militaire le 5 décembre 1995. Le Conseil ministériel de l'OTAN du 3 juin 1996 reconnaît officiellement la création d'une « Identité européenne de défense et de sécurité » (IEDS) en son sein. En juillet 1996, Jacques Chirac demande un meilleur partage des responsabilités qui, selon lui, devrait se traduire par l'attribution d'un grand commandement de l'OTAN aux Européens, comme celui de Naples. Jacques Chirac menace le 25 septembre, à la réunion de Bergen en Norvège, de mettre un terme à ce rapprochement si satisfaction n'est pas donnée à la France. Le 3 décembre 1996, Jacques Chirac renouvelle sa demande d'une « européanisation concrète » de l'OTAN devant les parlementaires de l'assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Les Etats-Unis refusent de céder aux demandes françaises qui ne sont d'ailleurs pas soutenues par les Européens, notamment les Allemands. Le 27 juin 1997, Paris considère que l'européanisation impliquant un partage des responsabilités entre alliés n'ayant pas été prise en compte par les Etats-Unis, le rapprochement avec l'OTAN est rendu impossible.

Le président Jacques Chirac s'est appliqué ensuite à rassurer les alliés en expliquant à plusieurs reprises que « notre conception de

¹⁴⁶ Jean-Pierre Maury, *La construction européenne*, op cit, p. 259.

l'Europe de la défense ne s'oppose en rien à l'OTAN, qui demeure le fondement de la sécurité collective des alliés »¹⁴⁷. Quant aux ministres de la défense successifs, Alain Richard puis Michèle Alliot-Marie, ils s'attachèrent à développer le thème de la complémentarité entre les deux institutions, l'OTAN et l'UE, les forces de cette dernière pouvant agir chaque fois que l'OTAN ne serait pas concernée.

L'OTAN sort vainqueur de la compétition

On assiste à une course de vitesse entre l'OTAN et l'Identité européenne de sécurité et de défense (IEDS) mise en place au sein de l'UEO dans un premier temps puis de l'UE dans un second. L'absorption de l'UEO par l'UE a lieu après le Conseil ministériel de l'UEO à Marseille le 13 novembre 2000 où celle-ci se saborde. Un mois plus tard, c'est lors du Conseil européen de Nice les 7-10 décembre 2000 que l'UE reprend à son compte les missions de l'UEO et redéfinit les liens entre l'UE et l'OTAN¹⁴⁸.

Contrairement à ce que pouvaient penser de nombreux européens à savoir que nous entrions dans un monde de paix, Jean-Pierre Maury montre au contraire qu'« à l'ordre de Yalta succède le désordre des nations et les guerres de tribus »¹⁴⁹. C'est notamment l'éclatement de la Yougoslavie et les guerres des Balkans de 1991 à 2001¹⁵⁰, avec la création de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine (1992-2009) puis la guerre du Kosovo (1999-2001) pour finir par l'insurrection de la Macédoine. Il faudra l'intervention de l'ONU et surtout des Etats-Unis pour mettre un terme aux conflits des Balkans, ce qui a montré aux Européens que la présence des forces américaines demeurerait indispensable à la sécurité de l'Europe¹⁵¹.

Il semble bien selon Maurice Vaïsse que « la crise bosniaque paraît avoir convaincu Jacques Chirac que la seule voie, pour la France,

¹⁴⁷ Discours de Jacques Chirac à l'IHEDN le 8 juin 2001 in *Documents d'actualité internationale* (DAI), N°14, 15 juillet 2001, p 536.

¹⁴⁸ Voir de Michèle Bacot-Déciaud, « Vers une politique européenne commune de sécurité et de défense » in *La défense en Europe, Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*. (Sous la direction de Patrice Buffotot). Paris, La Documentation française, Edition 2001, pp 257- 277.

Voir sur la fin de l'UEO d'André Dumoulin, *Union de l'Europe Occidentale. La déstructuration (1998-2006)*, Préface de Stef Goris, Bruxelles, éditions Emile Bruylant, février 2006. 420p. (Coll. Axes savoir)

¹⁴⁹ Jean-Pierre Maury, op cit, p.260.

¹⁵⁰ Voir de François Cailleteau, *Cinq siècles d'opérations extérieures des armées françaises*, Paris, Economica, 2019, pp 244-249.

¹⁵¹ Jean-Pierre Maury, op cit, p.258.

consistait à travailler dans le cadre atlantique »¹⁵². C'est pour cette raison qu'il décide en décembre 1995 de faire participer la France au comité militaire de l'OTAN. (Voir supra) Ce sont les opérations lors de l'intervention au Kosovo puis en Afghanistan (à partir de novembre 2001), où la France accepte d'intervenir malgré le fait que ce pays soit situé hors de la zone d'intervention de l'OTAN, qui ont poussé la France à une coopération de plus en plus étroite avec l'OTAN.

15- La décision de réintégrer l'OTAN par Nicolas Sarkozy (2009)

La véritable rupture avec la politique du général de Gaulle a lieu lorsque le président Nicolas Sarkozy annonce officiellement, lors du sommet de l'OTAN les 3-4 avril 2009 à Strasbourg, en présence du nouveau Président américain Barak Obama, le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN.

Il est évident comme l'explique Maurice Vaïsse que « la sacro-sainte indépendance nationale, à défendre surtout face aux Américains, semble renvoyée aux oubliettes, malgré l'assurance que la France conserve son autonomie de décision, en particulier sur le plan nucléaire »¹⁵³.

Le président Nicolas Sarkozy a commencé à développer son argumentation lors de son premier discours à la conférence des ambassadeurs le 27 août 2007 à Paris. Elle consiste à énoncer une suite d'affirmations qui s'enchaînent les unes aux autres. Il affirme ainsi qu'il y a complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne et vouloir les opposer n'a aucun sens ; Que nous avons besoin à la fois de l'OTAN et de l'Union européenne ; Que l'Union doit devenir progressivement un acteur de premier rang de la paix et de la sécurité dans le monde. Il conclut en disant qu' « Il faut un renforcement de l'Europe de la défense et une rénovation de l'OTAN »¹⁵⁴.

L'ancien ministre socialiste des Affaires étrangères Hubert Védrine, démonte, dans son rapport remis le 4 septembre 2007 au président Nicolas Sarkozy, l'argument consistant à dire que la France pourrait avoir plus d'influence si elle réintégrait les structures militaires de

¹⁵² Maurice Vaïsse, « La France et l'OTAN : une histoire » in *Politique étrangère*, 2009/4 (Hiver), pp 861 à 872.

¹⁵³ Maurice Vaïsse, « La France et l'OTAN : une histoire » in *Politique étrangère*, 2009/4 (Hiver), pp 861 à 872.

¹⁵⁴ Allocution de M. Nicolas Sarkozy, président de la République à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs, Paris, le 27 août 2007. Site de la présidence.

l'OTAN. Selon lui, l'influence de la France, si elle était présente au sein des structures militaires, serait identique à celles des Européens, c'est-à-dire « quasi nulle »¹⁵⁵. Il se demande ensuite quel serait le prix politique à payer pour un tel retour dans l'institution.

Le Livre blanc de 2008 sur la *Défense et sécurité nationale* reprend l'argumentation du Président pour « légitimer » la décision du prochain retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN : « Il n'y a pas concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises »¹⁵⁶. Pour les auteurs du Livre blanc : « Ces réalités conduisent à préconiser une pleine participation de la France aux structures de l'Organisation Atlantique ». Les trois principes qui doivent dicter ce retour sont l'indépendance complète de nos forces nucléaires, la liberté d'appréciations des autorités françaises, et la liberté permanente de décision.¹⁵⁷ Le Livre blanc en juin 2008 permet de donner une légitimité « théorique », énoncée par des « experts indépendants ».

Dans un article publié simultanément le 4 février 2009 dans les quotidiens *Le Monde* et le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, la Chancelière allemande Angela Merkel et le président Nicolas Sarkozy expliquent qu'ils veulent « que ce sommet de l'Alliance soit l'occasion de débats stratégiques et de les traduire par des choix politiques. Il ne s'agit pas de réinventer les principes fondamentaux de l'Alliance, ceux du traité de Washington, et la communauté de valeurs et la solidarité qui nous unissent. Il s'agit, comme nous l'avons fait dans le passé avec succès, de débattre sans œillères pour donner de nouvelles orientations et transformer l'Alliance de manière crédible. C'est ce que nous avons fait en 1991 et 1999 en redéfinissant nos concepts stratégiques »¹⁵⁸.

Le président Nicolas Sarkozy a obtenu des assurances de la part des Américains pour que la France obtienne deux commandements de l'OTAN : « D'une part le commandement basé à Norfolk en Virginie (Etats-Unis), appelé Allied Command Transformation (ACT), en charge de piloter les transformations de l'Alliance. D'autre part, un des commandements régionaux de l'OTAN, basé à Lisbonne où se trouve le quartier général de la

¹⁵⁵ Hubert Védrine, *Rapport sur la France et la mondialisation*. Paris, Fayard, 2007.

¹⁵⁶ *Défense et sécurité nationale*, Paris, Odile Jacob- La documentation française, juin 2008, p 316.

¹⁵⁷ Ibidem, pp 317-318.

¹⁵⁸ « La sécurité, notre mission commune », par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, in *Le Monde* du 4 février 2009.

Force de réaction rapide ainsi qu'un centre d'analyses de photos satellites ».

C'est lors de son allocution à la conférence sur la sécurité à Munich le 7 février 2009 que Nicolas Sarkozy annonce « officiellement » le retour de la France et argumente longuement sa décision¹⁵⁹. Pour rassurer les Français, il leur affirme : « Moi, je ne ferai jamais rien qui mette en cause l'indépendance de mon pays. Jamais ! Mais l'alliance avec les Etats-Unis et l'alliance avec l'Europe ne mettent pas en cause l'indépendance de mon pays, elles renforcent l'indépendance de mon pays. Voilà ce que j'expliquerai aux Français le moment venu. Ce moment approche »¹⁶⁰.

Son successeur, le président François Hollande (2012-2017) n'a pas remis en cause cette décision et poursuit à la fois les deux voies, l'intégration dans l'OTAN et le processus européen.

*

2- Le retour à la défense européenne avec le président Macron (2017-2019)

Lors de sa campagne électorale pour les élections présidentielles de 2017, Emmanuel Macron avait insisté sur l'intérêt d'un renforcement de la coopération au sein de l'Union européenne qui pouvait apporter une aide nécessaire à la politique de défense française¹⁶¹. Il propose « la création d'un Fonds européen de défense, pour financer des programmes d'équipements militaires communs, tel un drone européen ». Il pense que l'UE financera une partie de l'effort de défense de la France. Il veut aussi la mise en place d'un quartier général européen permanent ainsi que la création d'une force de 5.000 garde-frontières européens.

Enfin, il réaffirme que « L'OTAN reste indispensable, notamment pour conduire des opérations militaires d'envergure ».

A peine investi le 14 mai 2017, il participe au Conseil européen des 22-23 juin 2017 où les questions de sécurité extérieure et de défense sont à l'ordre du jour. Le Conseil réaffirme que « La relation transatlantique et la coopération entre l'UE et l'OTAN demeurent fondamentales pour notre sécurité globale ». Le Conseil « appelle à

¹⁵⁹ Pour un compte-rendu de la conférence de Munich voir « OTAN : Sarkozy prépare le plein retour de la France » in *Le Figaro* du 9 février 2009.

¹⁶⁰ Nicolas Sarkozy ; allocution de Munich, op cit, page 5.

¹⁶¹ Voir « Les incertitudes de la politique de défense française » *Défense & Stratégie*, Automne 2017, N°42, pp 30- 59.

la conclusion rapide d'un accord sur la proposition relative à un programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense afin que celui-ci soit mis en œuvre sans tarder, avant que des programmes de plus grande envergure puissent être envisagés à moyen terme ». Enfin le Conseil décide de « lancer une coopération structurée permanente qui soit inclusive et ambitieuse »¹⁶².

Le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité réuni lors du 19^e conseil des ministres franco-allemand à Paris le 13 juillet 2017, décide de renforcer la défense européenne avec le lancement d'une Coopération structurée permanente (CSP) : « Avec la Coopération structurée permanente, le Traité de Lisbonne met en place un cadre politique permettant aux États membres de l'Union d'améliorer leur solidarité et leur coopération, ainsi que leurs moyens militaires et leurs capacités de défense respectifs, au moyen d'initiatives coordonnées et de projets concrets ». Il est précisé que ces forces constituées agiront « de façon complémentaire à l'OTAN – laquelle continuera d'être la pierre angulaire de la défense collective pour ses membres ».

Les deux pays soutiennent aussi l'initiative du Fonds européen de la défense (FED) « qui est un pilier important de l'intégration du secteur de la défense européenne » ainsi que « la proposition de règlement relatif au Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIPD) ». Le Conseil décide aussi de renforcer les capacités militaires avec des systèmes d'armes communs (Eurodrone, Avions de combat, Hélicoptères, Espace, Numérique) et enfin d'améliorer la coopération opérationnelle notamment avec le G5 Sahel et aussi avec l'OTAN¹⁶³.

Le Président décide d'aller plus loin et plus rapidement dans le domaine de l'Europe. Il livre les premiers éléments de sa réflexion lors de la conférence des ambassadeurs dès août 2017 puis dévoile son projet lors de son discours « fondateur » à la Sorbonne, un mois plus tard.

¹⁶² Conseil européen, Secrétariat général, Conclusions de la réunion du conseil européen (22, 23 juin 2017), Bruxelles, le 23 juin 2017. EUCO 8/17, § 6, 7, 8.

¹⁶³ Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. Paris, le 13 juillet 2017. Relevé des conclusions. Voir le site de la présidence de la République : <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/03/c25dd95ea91dce9215e63eccc16081fc693f08c.pdf>

21- Le discours à la conférence des ambassadeurs (août 2017)

Dans son discours prononcé devant les ambassadeurs sur la politique étrangère de la France, le 29 août 2017¹⁶⁴ à Paris, il affirme que « le socle de notre deuxième axe que j'assigne à notre diplomatie, est celui de l'indépendance » et d'ajouter que « le lieu de notre souveraineté aujourd'hui, c'est l'Europe ». Pour donner une envie d'Europe aux citoyens, il est nécessaire d'engager une refondation de l'Europe et cela « nous oblige à ne pas laisser l'Europe s'enliser dans la routine ou dans les querelles technocratiques ». Le développement de l'Europe de la défense « a eu des avancées concrètes au dernier Conseil européen avec la mise en place d'un fonds, d'une coopération structurée permanente, à laquelle nous avons commencé à donner corps dès le sommet et le Conseil des ministres franco-allemands qui s'en est suivi le 13 juillet dernier » et d'annoncer que la France va faire des propositions notamment « pour approfondir l'Europe de la défense ». Quant à l'OTAN, elle garde « toute son utilité. Le sommet organisé en 2018 sera, à ce titre, l'occasion de réfléchir aux moyens de donner un nouveau souffle à cette institution ».

22- Le discours de la Sorbonne (septembre 2017)

Dans son discours sur l'Europe à la Sorbonne : « *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique* »¹⁶⁵ prononcé le 26 septembre 2017, le président Emmanuel Macron pose, quatre mois à peine après son investiture à la présidence de la République, les bases de sa politique européenne dans le domaine de la défense.

Il part du constat que la sécurité de l'Europe est assurée par les Américains et qu'elle doit, désormais devenir l'affaire des Européens. « Il y a une souveraineté européenne à construire » dit-il, « au lieu de concentrer toute notre énergie sur nos divisions internes, comme nous le faisons maintenant depuis trop longtemps... nous devons plutôt considérer comment faire une Europe forte, dans le monde tel qu'il va ».

Dans le domaine de la défense, il propose comme objectif la mise en place d'une « capacité d'action autonome de l'Europe en complément de l'OTAN » dont les bases ont été posées en juin

¹⁶⁴ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/29/discours-du-president-de-la-republique-a-l-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs>

¹⁶⁵ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

dernier avec une coopération structurée permanente (CSP) et un Fonds européen de défense (FED). Pour constituer une Europe de la défense, il faut selon lui créer une « culture stratégique commune ». Il sait qu'il faudra du temps mais dans l'immédiat il propose « une initiative européenne d'intervention (IEI) visant à développer cette culture stratégique partagée » Cette initiative consiste à ouvrir les armées nationales à des militaires volontaires venants d'autres pays européens « pour participer, le plus en amont possible, à nos travaux d'anticipation, de renseignement, de planification et de soutien aux opérations ». Enfin, il propose que l'Europe se dote d'une « force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir ».

23- La Revue stratégique de défense (octobre 2017)

La « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 » adoptée lors du Conseil de défense du 11 octobre 2017¹⁶⁶, reprend les thèmes et propositions énoncés dans le discours de la Sorbonne. La préface de la Revue, signée par le président, énonce ses propositions dans le domaine de la défense européenne. Il est à noter que cette préface nous montre un président qui entend incarner la « fonction patriotique ». Il reprend à son compte le discours « patriotique » que J-P Chevènement avait utilisé lors de la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1981.¹⁶⁷

Pour Emmanuel Macron les bases d'une « autonomie stratégique européenne » ont été posées et il estime que « le moment est donc venu de relancer l'Europe de la défense, en rapprochant nos cultures stratégiques, en nourrissant des partenariats pragmatiques avec les Etats européens qui ont la volonté politique et la capacité militaire d'assumer avec nous leurs responsabilités en opérations, en dégageant les ressources nécessaires au niveau européen, en consolidant nos industries de défense pour qu'elles conservent leur excellence technologique et demeurent compétitives à l'échelle mondiale ». (p.7) On retrouve l'ensemble de ses propositions qu'il va faire aux européens.

La Revue stratégique propose la création d'une « autonomie stratégique commune » (§182) qui « suppose une vision renouvelée des conditions de la sécurité européenne et repose sur de nouvelles

¹⁶⁶ Voir le document sur le site du ministère de la défense :

<https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements-archives/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>

¹⁶⁷ Voir « La fonction patriotique et l'élection présidentielle (1979-1981) » in Patrice Buffotot, *Le socialisme français et la guerre. Du soldat citoyen à l'armée professionnelle (1871-1998)*, Bruxelles, Paris, Bruylant/LGDJ, 1998, pp 370-374.

initiatives pragmatiques ». C'est ainsi qu'est proposée la création d'un Fonds européen de la défense (FED) « événement majeur sur le plan politique comme industriel pour l'Europe » (§ 188)

Mais cette volonté d'« autonomie stratégique commune » se fonde sur la conception d'une « Europe puissance » que la France a toujours défendue mais qui est loin d'être partagée par les pays membres de l'UE. La Revue affirme que « La France veut œuvrer au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Europe, ce qui nécessite le développement d'une culture stratégique commune. Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. » (§203)

La Revue stratégique se fixe un objectif à très long terme. En effet une autonomie stratégique implique un pouvoir politique européen qui possède des compétences dans le domaine de la défense qui relèvent pour le moment, des Etats.

Concernant l'Alliance atlantique, « la France a pleinement reconnu la place que l'OTAN joue dans la défense de l'Europe. Elle a tiré les conséquences du rôle assumé progressivement par les armées françaises dans les structures et les opérations de l'OTAN » (§190) Il est donc logique que « la France participe activement aux structures de commandement pouvant être mises à la disposition de l'OTAN comme de l'UE » (§190). En outre la France a accepté de consacrer 2% de son PIB à la défense d'ici la fin 2024 (§192) comme l'a décidé l'OTAN.

Malgré les évolutions politiques des Etats-Unis depuis quelques années, il n'en reste pas moins que ceux-ci « représentent un partenaire fondamental, en raison de la convergence des intérêts de défense et de sécurité et des relations bilatérales fortes, du point de vue des opérations comme du renseignement. Cette coopération particulière doit être maintenue et faire l'objet d'une attention partagée. » (§194)

24- L'Initiative européenne d'intervention (IEI)

Entre temps la proposition faite par Emmanuel Macron lors de son discours de la Sorbonne le 26 septembre 2017 (voir supra) est officiellement lancée le 25 juin 2018 lors de la signature d'une lettre

d'intention¹⁶⁸ (Letter of Intent ou LoI) par les ministres de la défense de 9 pays européens à savoir, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Il est à noter que l'Italie ne l'a pas signée. Elle a estimé en effet que les conditions qu'elle avait posées, n'avaient pas été remplies et a refusé d'y participer.

L'objectif de l'IEI est « d'accroître la capacité des Européens à agir ensemble » et de « développer une culture stratégique commune »¹⁶⁹.

Il est expliqué que l'IEI est bien complémentaire à l'OTAN dont elle poursuit le même objectif commun à savoir contribuer à une défense européenne forte.

25- Le discours à la conférence des ambassadeurs (août 2018)

A la Conférence des ambassadeurs du 27 août 2018 à Paris, le Président explique que dans le domaine de la sécurité de l'Europe, « nous avons progressé à un rythme inégalé durant les soixante dernières années ». Il décline tous les progrès réalisés depuis l'été 2017 : la création d'un fonds européen de défense, la conclusion de deux accords avec l'Allemagne concernant la conception et la fabrication des futurs chars et avions de combat, la conclusion avec huit pays de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) proposée lors de son discours de la Sorbonne. Ce « sont des avancées aujourd'hui actées et inédites. Jamais l'Europe n'avait avancé aussi vite en matière de défense ».

Mais cette fois il va plus loin en développant le concept de « souveraineté européenne » et surtout que « L'Europe ne peut plus remettre sa sécurité aux seuls Etats-Unis. C'est à nous aujourd'hui de prendre nos responsabilités et de garantir la sécurité et donc la souveraineté européenne » Cela nécessite de « revisiter » l'architecture européenne de sécurité et notamment nos relations avec la Russie.

L'objectif d'une Europe forte et souveraine est d'assurer sa sécurité mais aussi de participer à « cette refondation de l'ordre mondial qui est notre cap. La France et l'Europe y ont un rôle historique à jouer. Je ne crois pas que l'avenir du monde se bâtira sur des hégémonies, ni sur des théocraties, ni sur de nouveaux totalitarismes ».

¹⁶⁸https://www.defense.gouv.fr/layout/set/print/content/download/535740/9215739/version/1/file/LOI_IEI+25+JUN+2018.pdf

¹⁶⁹ Voir la fiche du ministère des armées sur l'IEI:

<https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ici/l-initiative-europeenne-d-intervention>

Le Président ne cache pas les difficultés pour mener à bien son projet car « ce combat européen ne fait que commencer. Il sera long, il sera difficile. Il sera au centre de l'action de la France tout au long de mon mandat et en particulier dans l'année qui s'ouvre, car nous sommes au milieu d'une crise européenne ».

Il propose le projet d'un partenariat stratégique avec la Russie et la Turquie « parce qu'il faut les arrimer à l'Europe, parce que l'histoire de ces peuples s'est faite avec l'Europe et que nous devons ensemble construire notre avenir ». En conclusion, il se pose la question : « Comment construire cette véritable souveraineté européenne ? Eh bien, en répondant aux défis dont j'ai parlé depuis tout à l'heure, en faisant de l'Europe, le modèle de cette refondation humaniste de la mondialisation »¹⁷⁰.

26- Le discours à la conférence des ambassadeurs (août 2019)

Le président dans sa conférence annuelle aux ambassadeurs prononcée le 27 août 2019, décrit le grand bouleversement de l'ordre international : « C'est d'abord une transformation, une recomposition géopolitique et stratégique. Nous sommes sans doute en train de vivre la fin de l'hégémonie occidentale sur le monde »¹⁷¹. Ce grand changement nous conduit à nous interroger sur notre propre stratégie. Face aux deux grandes puissances mondiales, à savoir la Chine et les Etats-Unis, doit-on « décider d'être des alliés minoritaires de l'un ou l'autre ou un peu de l'un et un peu de l'autre ou décider d'avoir notre part du jeu et de peser ? ». Face à cette crise globale il propose « de trouver les moyens de peser dans la mondialisation mais aussi de repenser cet ordre international ». Si on ne réagit pas, « alors nous perdons définitivement le contrôle. Et alors, ce sera l'effacement ». Et de nous brosser un tableau sombre de l'avenir de l'Europe : « L'Europe disparaîtra avec l'effacement de ce moment occidental et le monde sera structuré autour de deux grands pôles : les Etats-Unis d'Amérique et la Chine ».

Il fixe à la France un rôle de leader dans cette action visant à faire de l'Europe un acteur qui compte. « Je crois que la vocation de la France est ce qui correspond à la nécessité du temps présent, c'est d'essayer de peser sur cet ordre du monde avec les cartes qui sont les nôtres pour ne pas céder à quelque fatalité que ce soit (...) L'esprit français, c'est un esprit de résistance et une vocation à

¹⁷⁰ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>

¹⁷¹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>

l'universel ». Par un tel discours, il cherche à incarner la fonction patriotique comme l'avait fait Mitterrand lors de sa campagne de 1981. Il explique que la France est une puissance diplomatique et aussi militaire : « Nous sommes en passe de devenir de manière indiscutable la première armée européenne par les investissements que nous avons décidés, par la loi de programmation militaire, par la qualité de nos soldats et l'attractivité de notre armée. Et aujourd'hui, en Europe, personne n'a cette vitalité et personne n'a décidé ce réinvestissement stratégique et humain. Ce qui est un point essentiel pour pouvoir peser ».

Quant à la défense européenne, des progrès ont été réalisés dans le domaine de la défense avec la coopération renforcée en matière de défense, le fonds européen de défense et l'initiative européenne d'intervention (IEI). Concernant cette dernière initiative, il cherche à rassurer les partenaires européens en leur expliquant qu'il ne s'agit pas de concurrencer l'OTAN, comme certains pourraient le craindre. « Ce n'est pas une initiative qui vise à remettre en cause l'OTAN, mais elle est complémentaire de celle-ci, très profondément parce qu'elle nous redonne là aussi de la marge de manœuvre et de l'autonomie stratégique ».

27- L'entretien accordé à *The Economist* (novembre 2019)

L'entretien accordé le 21 octobre 2019 à *The Economist* publié le 7 novembre, a provoqué de nombreuses réactions à la fois chez les Européens mais aussi les Américains.

Le président explique que, dès le début de son mandat il a « poussé beaucoup cette idée d'une souveraineté militaire et technologique européenne » et participé à la relance de l'Europe de la défense dès l'été 2017 : « C'était un impensé depuis le milieu des années 50, en dépit des tentatives menées à partir de 1999 ». (p.8)

Il renoue avec le concept d'« Europe puissance » que les Européens n'ont jamais accepté. Il affirme en effet que, si l'Europe « ne se pense pas comme puissance dans ce monde, {elle} disparaîtra, parce qu'elle fera l'objet d'un coup de boutoir ». (p. 3)

Et d'expliquer « que la première chose pour y arriver, c'est de retrouver la souveraineté militaire ». (p. 3) Pour cela l'Europe de la défense doit se doter d'une autonomie stratégique et capacitaire, rouvrir un dialogue stratégique avec la Russie. (p.4) Le paradoxe c'est que, depuis la fin de la guerre froide, « l'impensé c'est que l'ennemi reste toujours la Russie ». Enfin les Européens doivent « clarifier maintenant quelles sont les finalités stratégiques que l'on veut poursuivre au sein de l'OTAN ». (p.5)

Le passage souvent cité de l'entretien, c'est quand le président prononce une phrase choc sur l'OTAN: « *Ce qu'on est en train de vivre, c'est pour moi la mort cérébrale de l'OTAN. Il faut être lucide* ». La Chancelière Angela Merkel a déclaré que c'était un « jugement intempestif ». Il argumente en expliquant qu'il n'existe aucune coordination de la décision stratégique des Etats-Unis d'Amérique avec les partenaires de l'OTAN. Finalement, l'OTAN « ça marche pour commander des opérations. Mais sur le plan stratégique et politique, force est de constater que nous avons un problème ». C'est ce que le général de Gaulle réclamait avant de quitter l'OTAN, à savoir pouvoir prendre part aux décisions stratégiques de l'OTAN et de l'organisation du monde. (Voir supra)

Le Président justifie l'utilisation de l'expression de « *mort cérébrale* » de l'OTAN car cette institution se trouve dans l'incapacité de réguler ses membres. Il fait allusion à la politique de la Turquie : « Et à partir du moment où un membre sent qu'il a le droit de suivre son chemin, qui est donné par les Etats-Unis d'Amérique, il le fait. Et c'est ce qui s'est passé ». Non seulement la Turquie occupe illégalement une partie de Chypre depuis 1974 et installé une République turque de Chypre (reconnue uniquement par la Turquie) mais depuis quelques mois, elle entreprend illégalement des forages dans la Zone économique exclusive chypriote (ZEE), dans des zones attribuées aux sociétés italiennes ENI et française Total. Comme les menaces de sanctions économiques de l'UE ne semblent pas inquiéter outre mesure le président Erdogan, « Nous allons prévoir une présence militaire dans cette zone, a expliqué le ministre des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian »¹⁷². Nous verrons si les Européens oseront s'opposer par la force à ces actes illégaux contraires au droit international en Méditerranée orientale.

Le Président semble surestimer les capacités des pays membres de l'UE lorsqu'il affirme : « Pour moi, l'Europe a la capacité de se défendre. Les pays européens ont des armées solides, la France au premier chef. On est engagés sur la sécurité de notre propre sol comme dans beaucoup d'opérations extérieures. Je pense que l'interopérabilité de l'OTAN fonctionne bien. Mais il faut clarifier maintenant quelles sont les finalités stratégiques que l'on veut poursuivre au sein de l'OTAN ».

¹⁷² Michel Cabirol, Forages illégaux dans les eaux chypriotes : la Turquie joue vraiment avec le feu », *La Tribune*, 23 octobre 2019. Le porte-avions *Charles de Gaulle* croise depuis la fin janvier 2020 en Méditerranée, escorté par cinq autres navires dont un SNA. Il doit faire escale à Limasol (Chypre) et les avions participer à des exercices avec l'aviation chypriote.

On peut dire que l'entretien, par sa lucidité de la situation semble avoir pris de court la majorité des partenaires européens. De plus, la demande renouvelée de faire partager le fardeau que la France supporte avec son intervention au Sahel, a inquiété de nombreux pays européens.

28- Le sommet du 70^e anniversaire de l'OTAN à Londres (3-4 décembre 2019)

Emmanuel Macron avait proposé la constitution d'un groupe de sages pour procéder à une révision stratégique des finalités de l'OTAN. Un mécanisme de ce type figure bien dans le communiqué final du sommet au paragraphe 7 : « Compte tenu de l'évolution de l'environnement stratégique, nous invitons le secrétaire général à présenter aux ministres des Affaires étrangères une proposition approuvée par le Conseil pour que soit mené, sous les auspices du secrétaire général, avec le recours à l'expertise pertinente, un processus de réflexion prospective visant à renforcer encore la dimension politique de l'OTAN, y compris la consultation ».¹⁷³ La forme atténuée de la rédaction de la demande française, laisse présager la ferme intention de la part des Etats-Unis de contrôler l'exercice, sachant qu'une grande majorité des européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, est peu propice à une révolution stratégique.

Par ailleurs, on apprend que la présidence finlandaise de l'UE vient de proposer le 2 décembre 2019 une réduction de moitié de la dotation du Fonds Européen de Défense, à savoir 6 milliards d'euros au lieu des 13 milliards initialement annoncés. Il est certain que « le nouvel élan européen que le président de la République souhaite impulser », évoqué par Florence Parly lors de l'université d'été de la défense le 5 septembre 2017 à Toulon¹⁷⁴, montre les limites de la pédagogie française sur « l'autonomie stratégique de l'Europe » auprès des autres pays européens.

¹⁷³ OTAN, Communiqué de presse (2019) 115 du 4 décembre 2019.

https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=fr

¹⁷⁴ <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-de-cloture-de-florence-parly-universite-d-ete-de-la-defense-2017>

29- Le discours sur « la stratégie de défense et de dissuasion » à l'École de guerre (février 2020)

Le discours du président Emmanuel Macron « sur la stratégie de défense et de dissuasion » devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de guerre le 7 février 2020 à l'École militaire de Paris, vient en quelque sorte clore le cycle de sa réflexion entamé dès son accession à la présidence de la République¹⁷⁵.

Dans une première partie, il synthétise son analyse sur les ruptures de notre époque, ruptures stratégique, politique, juridique et technologique. Les quatre piliers de cette stratégie au service d'une politique de paix et de sécurité sont :

1- Le multilatéralisme basé sur le droit international.

2- Les partenariats stratégiques. Il faut mettre en place des partenariats, notamment avec la Russie et entamer des négociations sur le désarmement. L'Europe doit être présente lors des futures négociations sur le désarmement en Europe, que ce soit celles sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) mais aussi celles sur les forces conventionnelles en Europe (FCE).

La France continuera, explique le président, « à développer et à approfondir des partenariats stratégiques sur tous les continents », à mettre en place des réseaux d'alliances dans le monde comme celui du G5 au Sahel en Afrique ou celui de l'axe Indo-pacifique.

3- L'ambition politique d'une défense européenne.

Si le président reconnaît que pour le moment l'Europe « ne pourra tirer sa force que des armées nationales », la priorité est pour lui de demander « le redressement des budgets et des capacités de ces armées nationales ». Il rappelle la fidélité de la France à l'Alliance atlantique et affirme que la sécurité de l'Europe passe par une alliance forte avec les Etats-Unis ce qui n'empêche pas « une plus grande capacité d'action autonome des Européens » en constituant ce pilier européen de défense au sein de l'OTAN. « L'OTAN et l'Europe sont les deux piliers de la sécurité collective européenne. Assumons-le ! »

4- Une véritable souveraineté de la France est nécessaire et n'est « absolument pas incompatible avec notre volonté de développer les capacités européennes, je dirai même que c'est un prérequis indispensable ». Il dénonce la vision idéaliste de nombreux européens qui les « a conduit à réduire progressivement la part de la richesse nationale consacrée à la défense. C'était, au fond, l'époque des dividendes de la Paix ».

¹⁷⁵<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>

La dernière partie du discours traite de la vision stratégique de la France. C'est l'occasion pour le président de préciser sa doctrine dans le domaine de la dissuasion et faire des propositions aux alliés européens.

Il part du constat que nous devons relever trois grands défis :

1- La protection de notre territoire qui s'exerce par les forces conventionnelles mais aussi par la dissuasion nucléaire qui défend « nos intérêts vitaux ». Il précise bien qu'il n'y aurait qu'une frappe nucléaire unique d'avertissement pour montrer la détermination de la France contre un agresseur.

2- La prévention des crises et « la stabilisation des régions où progresse le chaos » sont prévues dans le cadre du respect du droit international et des décisions des Nations Unies.

3- En cas de conflit majeur. Le président précise que le troisième défi est « un engagement auprès de nos alliés dans un conflit majeur pour défendre la sécurité collective, le respect du droit international et la paix ». Nos forces conventionnelles mais aussi nucléaires seraient concernées dans ce cas de figure. C'est pour cela que « la présence de forces conventionnelles robustes permet alors d'éviter une surprise stratégique » et de se trouver immédiatement confronté à la menace nucléaire. La force de dissuasion reste « la clé de voûte de notre sécurité et la garantie de nos intérêts vitaux ». Il reprend en quelque sorte le concept de la « dissuasion tout azimut » des années soixante, qui consiste à ne pas désigner un adversaire précis à l'avance (à l'époque il s'agissait de l'Union soviétique). Il réaffirme aussi le non emploi de l'arme nucléaire comme arme du champ de bataille dans le cadre des opérations conventionnelles : « La France n'engagera jamais une bataille nucléaire ou une quelconque riposte graduée ».

Il aborde ensuite ce qu'il appelle la « dimension authentiquement européenne » de la dissuasion française, concept qui va le plus soulever de problèmes aussi bien dans les domaines politique que théorique. (Voir infra)

Le président explique l'évolution de la doctrine française de la dissuasion pour deux raisons. La première est l'existence d'une solidarité plus grande à l'égard de nos partenaires européens et la seconde par le fait que « les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne ».

Sa proposition principale consiste à développer « un dialogue stratégique avec nos partenaires européens qui y sont prêts sur le rôle de la dissuasion nucléaire française dans notre sécurité collective ». Les pays européens qui accepteront, seront alors

associés « aux exercices des forces françaises de dissuasion », l'objectif étant de développer à terme une « culture stratégique entre Européens ».

Même si la France ne participe pas à la planification nucléaire de l'OTAN, nos forces nucléaires « contribuent également de manière significative au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance atlantique, aux côtés des forces britanniques et américaines ».

Il s'adresse ensuite aux pacifistes et antinucléaires dont il a très bien compris les revendications et propose d'ouvrir un débat sur « le sens de la stratégie de dissuasion dans le monde d'aujourd'hui », aussi bien dans les domaines éthiques que juridiques et stratégiques. Mais il pose cependant des limites. Il avertit qu'il ne peut « donner à la France comme objectif moral le désarmement des démocraties face à des puissances voire des dictatures qui, elles, conserveraient ou développeraient leurs armes nucléaires ». Et de conclure que les armes nucléaires « doivent rester des instruments de dissuasion à des fins d'empêchement de la guerre ».

30- La conférence de Munich sur la sécurité (février 2020)

Le président Emmanuel Macron s'est rendu le 15 février 2020 pour la première fois à la 56^e Conférence sur la sécurité de Munich (La Wehrkunde) dont le thème cette année portait sur le « Westernnessless » à savoir « un affaiblissement de l'Occident ». Le président Macron a répondu aux questions du président de la conférence, Wolfgang Ischinger, ancien ambassadeur d'Allemagne aux Etats-Unis¹⁷⁶. S'il n'a rien apporté de nouveau dans ses réponses, il a profité de cette tribune pour préciser certains points de son discours de l'Ecole militaire afin de « rassurer » les partenaires européens et apporter des réponses précises notamment à l'Allemagne¹⁷⁷. Il insiste une nouvelle fois sur l'importance du rôle du couple franco-allemand dans le processus qu'il entend initier rapidement pour donner « une nouvelle dynamique à l'aventure européenne ». Il rassure les « atlantistes » en réaffirmant que « ce n'est pas un projet qui est contre l'OTAN ou alternatif à l'OTAN »

¹⁷⁶ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/15/conference-sur-la-securite-de-munich-faire-revivre-leurope-comme-une-puissance-politique-strategique>

¹⁷⁷ Isabelle Lasserre, « Dissuasion : Macron veut convaincre et rassurer les Européens », *Le Figaro* des 15-16 février 2020, p.7. Voir aussi Jacques Hubert-Rodier, « Conférence sur la sécurité : Emmanuel Macron appelle l'Allemagne à accélérer sa marche européenne », *Les Echos*, 15 février 2020.

car pour lui, « la sécurité collective européenne a deux piliers : l'OTAN et l'Europe de la défense ».

Il réitère sa proposition de « rentrer dans un dialogue stratégique avec tous les partenaires qui le souhaitent, y compris sur le nucléaire. Dans ce cadre-là, nous sommes prêts à avoir des exercices conjoints parce que le but c'est de bâtir une culture stratégique commune ». Ce « dialogue stratégique » reste à définir car il ne développe toujours pas ce concept.

Il pense que l'on a fait une erreur en voulant construire « l'Europe sur l'abandon de la puissance militaire allemande » car cela a généré « l'idée en Allemagne qu'on pouvait parler du nucléaire américain, mais pas du nucléaire européen ou du nucléaire français ».

Le président Macron propose de créer, à l'image du Conseil de sécurité franco-allemand, « une forme de Conseil de sécurité et de défense européen » qui aurait pour mission de « coordonner sur les grands sujets stratégiques et je pense qu'il nous faudra de manière régulière associer le Royaume-Uni à un tel Conseil ».

3- Une marge de manœuvre étroite

31- Les ambiguïtés du « dialogue » sur la dissuasion.

Qu'entend exactement le président de la République lorsqu'il parle d'un « dialogue stratégique sur la dissuasion » ? Jusqu'à présent les concepts de dissuasion élargie, partagée ou concertée ont été utilisés par des responsables politiques français. Ces concepts sont sous-jacents au discours du président Macron, mais faute de développement, on reste dans l'incertitude.

Le concept de « dissuasion élargie » a été utilisé pour la première fois par le président Valéry Giscard d'Estaing, le 1^{er} juin 1976, devant les auditeurs de l'IHEDN¹⁷⁸ ce qui a provoqué un vif débat en France mais aussi à l'étranger, notamment en Union soviétique. Un spécialiste des questions nucléaires et de désarmement, le professeur Jean Klein, montre le tournant opéré par le président Giscard d'Estaing et aussi par son Chef d'état-major des armées, le général Méry qui avait en effet prôné quelques mois plus tôt, le 15 mars 1976, une « sanctuarisation élargie »¹⁷⁹. Jean Klein nous fait part des critiques formulées par les généraux Gallois et Poirier. Ce dernier explique que le fait d'inscrire la sécurité de la France dans

¹⁷⁸ Valéry Giscard d'Estaing, *Revue de Défense nationale*, juillet 1976, pp 5-20

¹⁷⁹ Général Guy Méry, « Une armée pour quoi faire et comment ? » *Revue de Défense nationale*, juin 1976, pp 11-34.

un cadre européen et lier son sort à celui de ses voisins « risque de mettre en question l'autonomie de décision et d'entraîner prématurément la France dans un conflit nucléaire ». Face aux critiques soulevées au sein de sa majorité en 1976, le Premier ministre Raymond Barre, réaffirme la continuité de la politique de défense de la France. Comme l'écrivait Jean Klein en 1976 « le débat n'est pas clos et l'on continue de mettre en doute la pertinence d'une extension de la dissuasion » aux territoires voisins et alliés¹⁸⁰.

Le concept est repris par Alain Juppé alors ministre des affaires étrangères du Gouvernement Balladur, lors de l'allocution qu'il prononce le 30 janvier 1995 à l'occasion du 20^e anniversaire du Centre d'Analyse et de Prospective du ministère des affaires étrangères. Il fait une distinction entre une « dissuasion partagée » et une dissuasion « concertée ». « Après l'élaboration d'une doctrine commune à la France et au Royaume-Uni, notre génération doit-elle craindre d'envisager, non une dissuasion partagée, mais au minimum une dissuasion concertée avec nos principaux partenaires? Je pose la question »¹⁸¹.

Devenu Premier ministre du président Jacques Chirac, Alain Juppé développe son concept le 7 septembre 1995 devant les auditeurs de l'IHEDN. Il préfère au concept de « dissuasion élargie », celui de « dissuasion concertée ». En effet « elle exprime tout d'abord la nécessité d'un dialogue entre deux partenaires égaux, sur un sujet qui concerne leur existence future commune »¹⁸². C'est ce concept qui s'approcherait le plus du « dialogue stratégique » proposé par le président Macron.

Le général Vincent Desportes explique dans un entretien avec Thomas Romanacce que « l'affaire des armes nucléaires est bien évidemment compliquée » et de rappeler les principes élémentaires de la dissuasion à savoir que « la décision du feu nucléaire ne peut être prise que par une autorité politique légitime. La protection nucléaire ne peut être 'partagée' que s'il existe une entité politique légitime ». Pour lui nous sommes loin de cette situation¹⁸³. En

¹⁸⁰ Jean Klein, « La France, l'arme nucléaire et la défense de l'Europe » in *Politique étrangère*, N°44-3, 1979, p.461

¹⁸¹ Alain Juppé, « Quel horizon pour la politique étrangère de la France ! », *Politique étrangère*, n°1, 1995, p.249.

¹⁸² Alain Juppé, « Politique de défense et dissuasion nucléaire » in *Revue de Défense nationale*, novembre 1995, p, 12.

¹⁸³ Thomas Romanacce, « Général Vincent Desportes : Il nous faut une défense de l'Europe, pour l'Europe par l'Europe », *CAPITAL*, 27 novembre 2019

effet « la décision du feu nucléaire ne peut être prise que par une autorité politique légitime ».

Le général Poirier avait déjà en 1994 étudié cette éventualité d'un découplage entre l'Europe et les Etats-Unis. Cette situation nécessiterait « des alliances de circonstance constituées en fonction de politiques évolutives. Cela impliquerait que, à l'actuelle intégration militaire d'une pluralité d'alliés supposés constants dans leurs intérêts communs, succède une alliance occasionnelle de deux parties de statuts politico-stratégiques identiques : une Europe Unie intégrant, elle, les systèmes militaires de ses membres, et les Etats-Unis »¹⁸⁴.

Il rappelle que l'arme nucléaire demeure une arme de statut politique et met en garde les responsables politiques français. La France ne doit pas céder aux pressions de ses voisins pour s'aligner dans « un système otanien égalisateur devant le tuteur américain ».

Pour le général Poirier, en 1974, une intégration des forces nucléaires dans un système de défense collectif est envisageable à long terme. Mais cela ne sera possible que « dans la mesure où l'Europe constituée estimerait une composante nucléaire utile à sa défense... C'est donc cette position politique d'ouverture à l'avenir qu'il nous faut afficher : non pas un « non », mais un « oui si »... »¹⁸⁵.

32 - L'OTAN et la faiblesse des forces européennes

Le général Vincent Desportes explique que s'il existe effectivement un découplage désormais inéluctable entre les Etats-Unis et l'Europe, il n'en demeure pas moins que l'OTAN « n'est qu'un tigre de papier sans les Américains qui, pour des raisons parfaitement rationnelles d'ailleurs, s'intéressent de moins en moins à l'Europe ». L'Organisation est devenue « une alliance mercantile où l'on impose l'achat d'équipement américains contre la promesse d'une protection... hélas fort illusoire »¹⁸⁶.

Il est évident qu'une défense constituée par les Européens seuls, sans les moyens de l'OTAN, serait pour le moment peu crédible pour mener des opérations conventionnelles lourdes. En effet les Européens présentent un certain nombre de faiblesses dans leurs

¹⁸⁴ Lucien Poirier, *La crise des fondements*, Paris, éditions Economica, 1994, p.36. (Coll. Bibliothèque Stratégique)

¹⁸⁵ Lucien Poirier, op cit, p.39.

¹⁸⁶ Thomas Romanacce, « Général Vincent Desportes : Il nous faut une défense de l'Europe, pour l'Europe par l'Europe », *CAPITAL*, 27 novembre 2019.

capacités militaires ce qui provoque une dépendance dans de nombreux domaines à l'égard des Etats-Unis.

Les Américains nous fournissent leurs capacités de surveillance satellitaires, de renseignement, sans oublier leurs capacités inégalées de frappe de leurs drones armés. Les Européens se sont aperçus de leurs faiblesses lors de multiples interventions que ce soit dans les Balkans, en Libye, en Syrie et actuellement au Sahel.

Les déficits capacitaires sont nombreux. Si l'on prend l'exemple de la France, qui a pourtant une armée parmi les plus opérationnelles d'Europe, elle connaît un déficit capacitaire dans plusieurs domaines : les avions ravitailleurs en vol, les avions de transport stratégique, la défense aérienne (Suppression of Enemy Air Defence ou SEAD) depuis que la France a retiré du service le missile *AS37 Martel*¹⁸⁷. Il est vrai que la défense antiaérienne a toujours été une faiblesse des armées françaises depuis l'entre deux guerres. La France reste dépendante encore du GPS américain, le système européen Galiléo n'étant pas encore opérationnel. Il existe un déficit capacitaire dans le domaine des drones de renseignement mais aussi armés (MALE) et dans le domaine des satellites télécoms. On retrouve une situation similaire dans de nombreux pays européens.

Les Européens vont aussi devoir faire face aux armes nouvelles basées sur des nouvelles technologies. Ce sont les missiles hypervéloces (ou planeurs hypersoniques), l'intelligence artificielle (IA), la physique quantique, la cyber sécurité, les lasers, les nanotechnologies. Si les Européens ne veulent pas être surclassés par ces nouvelles armes et conserver leur autonomie de décision, ils devront investir des sommes importantes pour se lancer dans la recherche puis la production. Cet effort financier ne sera possible qu'au niveau européen. Cela nécessitera que les pays européens qui participeront à ces projets se mettent d'accord sur une politique d'achat en Europe et aussi sur une politique d'exportation de ces armes nouvelles.

*

¹⁸⁷ Le missile AS 37 *Martel* est un missile anti navire et anti radars franco-britannique qui entre en service en 1970. 500 missiles ont été construits. Il est retiré du service en 1997 dans les armées françaises.

Conclusion

Le président Macron a profité d'une situation politique favorable en Europe, avec d'une part la disparition d'un acteur stratégique de poids, la Grande-Bretagne, empêtrée par le Brexit et d'autre part avec la crise de leadership de l'Allemagne, pour faire une percée diplomatique et s'emparer du rôle de leader au sein de l'Europe en proposant aux Européens de s'unir pour jouer un rôle dans la future confrontation entre les deux grandes puissances mondiales, les Etats-Unis et la Chine. La tâche n'est pas facile. On sait que le général de Gaulle, à la différence de la méthode Monnet des « petits pas », avait préféré proposer un acte fort pour faire avancer l'Europe avec la signature du Traité franco-allemand de l'Elysée le 22 janvier 1963 à Paris. Ce traité avait pour objectif politique de constituer un bloc européen indépendant à partir du couple franco-allemand. Ce projet a finalement échoué lors de la ratification du Traité par le Bundestag le 15 juin 1963. En effet les députés allemands ont voté un préambule réaffirmant notamment les liens entre l'Europe et les Etats-Unis, et la défense commune dans le cadre de l'OTAN. On ne peut que constater la forte déception du général de Gaulle qui déclare le 24 avril : « Ils mériteraient que nous dénoncions le traité et que nous fassions un renversement d'alliance en nous entendant avec les Russes ! ». Le 3 juillet 1963 il précise, que « Les Allemands ont beaucoup promis et peu tenu » et d'ajouter « Les traités sont comme les jeunes filles et les roses : ça dure ce que ça dure. Si le traité allemand n'était pas appliqué, ce ne serait pas le premier dans l'Histoire »¹⁸⁸. Cet exemple montre la difficulté de mettre en place un projet politique avec seulement deux pays, même s'il y avait à leur tête des hommes d'état tels que le Chancelier Konrad Adenauer et le général de Gaulle.

Il semble que la proposition par la France d'un projet d'une défense européenne dans la perspective d'une « Europe puissance » ne suscite guère un grand enthousiasme chez nos partenaires.

Le discours français se heurte toujours aux mêmes réalités qui existent depuis le temps du général de Gaulle et ne semblent pas évoluer. Les Européens sont tétanisés à l'idée de remettre en cause l'OTAN et ne peuvent concevoir la défense européenne que complémentaire à cette organisation. Quant au concept d' « Europe puissance », à part la France, il n'est partagé par aucun pays de

¹⁸⁸ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tome 2, Editions de Fallois/Fayard, 1994, pp. 310, 314. (Coll LdP N°14768)

l'Union. Il effraie plus qu'il ne rassemble. A cela s'ajoute le fait qu'il n'existe aucune vision commune en Europe, que ce soit pour les intérêts à défendre, la perception des menaces, et encore moins en ce qui concerne une conception stratégique commune. Les Européens sont dans l'incapacité de réaliser un marché unique de l'armement afin de constituer une industrie européenne de l'armement.

Il existe aussi des raisons théoriques plus profondes pour expliquer pourquoi les pays européens ne partagent pas cette conception d'Europe puissance. Ian Kershaw explique que « du fait des sociétés multiculturelles, l'Europe n'a pas d'intelligence historique commune à tous les peuples. En tout cas, il n'y a jamais eu d'intelligence (ou de mythologie) historique européenne. Celle-ci est restée invariablement nationale, et même habituellement contestée par différentes parties de la population ».¹⁸⁹ Cela rend impossible un processus débouchant sur une « défense européenne ».

Il est évident qu'il sera difficile pour certains pays européens de mettre un terme à cette politique de réduction des budgets de défense qui a provoqué, en quelques années, un désarmement structurel en Europe. Cette situation a conforté une majorité de pays européens dans l'idée d'assurer leur sécurité, au sein de l'OTAN.

Le président de la République a profité de l'opportunité politique actuelle pour proposer aux Européens de rallier sa conception d'une défense européenne en vue de constituer une Europe puissance, capable de peser dans le monde. Deux questions se posent : La France possède-t-elle une capacité d'entraînement suffisante pour convaincre ses partenaires européens de la suivre dans cette voie de la souveraineté collective ? Les Européens ont-ils la volonté de peser encore dans la vie internationale et saisir cette opportunité ? Le pari de la France est loin d'être gagné. Si les Européens veulent encore peser dans le monde, ils doivent se décider rapidement, car demain il sera trop tard et l'histoire se fera sans eux.

*

* *

¹⁸⁹ Ian Kershaw *L'âge global. L'Europe de 1950 à nos jours*, Paris Seuil, 2020, p.662.

Notes de lecture

Théorie des relations internationales

Josephha Laroche. *Les marxistes dans la théorie des conflits internationaux*. Paris, L'Harmattan, novembre 2018. 339 p. (Coll. Chaos international)

Josephha Laroche, professeur de relations internationales au département de Science politique de l'Université de Paris 1 (Panthéon Sorbonne), a publié à la fin de l'année 2018 successivement deux ouvrages aux éditions L'Harmattan dans la collection « Chaos International » du Centre d'études et de recherches transnationalistes du même nom.

Ce premier ouvrage sur « *Les marxistes dans la théorie des conflits internationaux* » de 339 pages, est consacré aux théoriciens marxistes qui ont tenté d'expliquer les conflits internationaux, de fournir un cadre d'analyse mais aussi une praxis.

L'ouvrage est composé de deux parties. La première partie présente une synthèse des théories de 18 principaux théoriciens marxistes constituée de deux chapitres. Le chapitre 1 présente les pères fondateurs du marxisme, à savoir Karl Marx, Friedrich Engels, Lénine, Léon Trosky et Karl Kautsky. Le chapitre 2 aborde les théoriciens pacifistes comme Rosa Luxembourg, Karl Liebknecht, Jean Jaurès, Eduard Bernstein et Otto Bauer.

La seconde partie traite de l'École de la dépendance (chapitre 3) qui a mis en exergue la confrontation entre les États du Nord et ceux du Sud et montré la conflictualité provoquée par un échange inégal pouvant déboucher sur des conflits. Il s'agit de Celso Furtado, André Gunder Franck, Fernando Henrique Cardoso, et Samir Amin. Le chapitre suivant (chapitre 4) est consacré aux néo marxistes ou post marxistes de l'école politique internationale (EPI) avec Immanuel Wallerstein, Robert Cox, Stephen Gill. Eric Hobsbawn, bien que ne faisant pas partie de ce courant, est pourtant étudié parce qu'il est resté fidèle au marxisme. En effet « cet historien parvient finalement aux mêmes conclusions que ses pairs » (p.146). Il montre notamment « en quoi la guerre a changé au fil du temps dans ses composantes politiques et quelles conséquences il convient d'en tirer aujourd'hui sur le plan international ». (p.256)

De nombreuses annexes complètent utilement cet ouvrage. Ce sont les notices biographiques sur les auteurs étudiés (pp 275-282) et sur les personnages historiques (pp 283-300). Elles sont suivies d'une liste des principales références historiques (pp 301-307), d'un glossaire des principaux concepts abordés (pp 309-316), ainsi que d'une bibliographie des publications des auteurs étudiés (pp 317-325), d'un premier index analytique et d'un second des noms de personnes.

Pourquoi avoir étudié les théoriciens marxistes ? Josepha Laroche montre tout d'abord qu'il existe une convergence entre la démarche des théoriciens marxistes et celle des réalistes, même s'ils peuvent diverger « quant à leurs grilles explicatives » (p.269). Elle souligne aussi la modernité de la théorie marxiste dans le domaine des relations internationales depuis la mondialisation de l'économie qui a provoqué une marginalisation des Etats, une division internationale du travail, une mondialisation de la précarité. Avec une paupérisation des classes moyennes : « la mondialisation de l'économie de marché valide pour l'essentiel le cadre analytique développé par les théoriciens marxistes ». Il est bon pour le chercheur « de faire appel au paradigme marxiste pour traiter des conflits internationaux ». (p.272)

Cet ouvrage peut sembler porter, pour les nouvelles générations d'étudiants, sur une approche obsolète et désuète, peu enseignée à l'université. Cet ouvrage comblera cette lacune d'autant plus que la crise actuelle de la globalisation la rend d'autant plus d'actualité.

Josepha Laroche. *De l'interétatique au transnational*. Paris, L'Harmattan, décembre 2018. 140 p. (Coll. Chaos international)

Ce second ouvrage de Josepha Laroche est consacré au domaine de l'interétatique qui s'est effacé au détriment du transnational dans le cadre de la mondialisation de l'économie.

Ce livre comporte trois grandes parties. La première traite de la fin d'un règne étatique, la seconde de la sociogenèse de la diplomatie et la troisième aborde la dialectique de la guerre et de la paix.

La première partie est constituée de 3 chapitres. Le premier chapitre intitulé « la mondialisation de la forme étatique en échec », après avoir retracé la construction de l'Etat et des différentes formes prises en Europe, montre qu'il était possible de penser qu'avec « la mondialisation du phénomène étatique », cette forme d'organisation politique avait triomphé. Or on s'aperçoit que « ce processus d'importation a échoué », de même « que l'autorité étatique ne cesse de se déliter là même où pourtant son histoire s'enracine ». (p.25)

Le chapitre 2 aborde la question du droit de gens, de ses pères fondateurs du XVIe au XVIIIe siècles (Vitoria, Grotius, Pufendorf et Vattel). Ce droit des gens a codifié les relations internationales jusqu'à ce que la mondialisation ait modifié la situation avec la reconnaissance des acteurs non étatiques, ce qui pose un problème de « gouvernance ». Ce nouveau concept est « radicalement étranger au paradigme réaliste inspiré de Machiavel, Hobbes et Morgenthau par exemple ». La substitution du droit de la mondialisation au droit des gens et l'affaiblissement des Etats « constituent deux facettes d'une même réalité ». (p.39)

Le chapitre 3 : « La mise en ordre interétatique de la scène internationale » retrace l'histoire de l'organisation interétatique qui est à l'origine « une association volontaire d'Etats, dotée d'une administration permanente qui coordonne leurs ressources et leurs actions afin de mettre en œuvre et réaliser des objectifs communs ». (p.44) Le fonctionnement de plusieurs organisations interétatiques comme l'ONU, l'OCDE, l'Union européenne, le Gatt puis l'OMC, est étudié. Ces différents projets de société internationale « témoignent de la volonté de voir triompher un interétatisme » et « traduisent tout à la fois une aspiration à la concorde et la nécessité pour les Etats de reconnaître une interdépendance plus forte ». (p.51)

La seconde partie sur « la sociogenèse de la diplomatie » comprend aussi trois chapitres.

Le chapitre 4, « La diplomatie de Etats en majesté » retrace le processus historique de la mise en place par les Etats d'une administration spécialisée en matière de politique étrangère. Pendant toute la période westphalienne la diplomatie fut synonyme de politique étrangère. Cette diplomatie a été fragilisée par deux phénomènes, à la fois celui du décroisement à d'autres secteurs d'activités comme le commerce, la finance ou la culture et celui de la fragmentation publique de son action à d'autres acteurs ministériels, qui sont la conséquence du processus de mondialisation des sociétés. A cela s'ajoute la concurrence de la diplomatie des sommets menée directement entre les chefs d'état mais aussi par les collectivités subnationales (locales, régionales).

Le chapitre 5 « le cadrage diplomatique et de l'internationale en question » explique comment ce cadrage diplomatique contribua à réguler et pacifier le système international.

L'apport de Machiavel fut important. Il fut un précurseur de l'école réaliste en rompant avec les anciennes démarches prédictives et normatives des siècles précédents. Pour lui, le savoir-faire manœuvrier de l'art diplomatique était le plus important. Sa

théorisation de la « raison d'Etat » fondait la diplomatie sur la seule rationalité et non plu sur les affects, les passions imprévisibles et dangereuses. Cette politique inspire encore de nos jours de nombreuses politiques étatiques. L'établissement de règles diplomatiques est une mise en ordre codifiée des rapports de force existants. Il s'est développé un droit international public qui est remis en cause par l'apparition d'acteurs transnationaux et devient de ce fait impuissant à ordonner l'international.

Le chapitre 6 « Le statut controversé des alliances » aborde la question des alliances quelles soient bilatérales ou multilatérales dénoncées par les théoriciens et les politiques inspirés du wilsonisme car ces alliances mènent à la guerre. L'école réaliste (Raymond Aron et Henry Kissinger) y voit au contraire une régulation de la scène mondiale. C'est l'installation d'un monde bipolaire pendant la guerre froide avec la constitution de deux blocs. C'est la création de l'Alliance atlantique et de son organisation militaire l'Otan autour des Etats-Unis, de son équivalent en Asie avec l'OTASE et de l'OEA pour l'Amérique latine. De son côté l'URSS fit de même avec le pacte de Varsovie qui disparut le 1^{er} juillet 1991.

La Troisième et dernière partie traite de « La subversion de la dialectique paix et guerre » toujours en trois chapitres.

Le chapitre 7 « le dépassement de la guerre et de la paix entre les Etats » porte sur une guerre bien « spécifique, celle de la guerre froide qui a été mondiale et duré plusieurs décennies jusqu'à la disparition du système bipolaire, suite à l'effondrement du bloc soviétique en 1989. Cette guerre se caractérise par l'apparition de la dissuasion nucléaire qui a débouché sur l'ère de l'équilibre de la terreur. La crise de Cuba a été l'occasion d'expérimenter les règles de la stratégie américano-soviétique.

Les grands auteurs de l'après guerre froide sont abordés, Francis Fukuyama, Zbigniew Brzezinski et Samuel Huntington dont la thèse d'un choc des civilisations prend une forme prédictive et apocalyptique. On serait passé à une guerre des civilisations favorisant une transnationalisation des enjeux.

Le chapitre 8 « Du droit de la guerre à la guerre du droit » montre comment a été élaboré le droit de la guerre, avec notamment Saint Thomas d'Aquin, Francisco de Vitoria, Francisco Suarez et surtout Grotius qui a admis la licéité de la guerre dès lors que les motifs s'avéraient légitimes et l'intention droit. C'est alors qu'un droit de la guerre se met progressivement en place avec ses règles et ses interdits. Au XIXe siècle des efforts ont été menés pour humaniser les guerres. De nouvelles règles se développèrent pour éviter le

combat ultime comme par exemple l'ultimatum, le cessez-le-feu, la capitulation, l'armistice, la neutralité internationale.

L'après guerre froide vit émerger le droit d'ingérence humanitaire développé par des ONG en 1987 à Paris. Elles dénoncent notamment les Etats génocidaires et obtiennent la création d'une juridiction pénale internationale spécifique à chaque cas particulier comme: le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie ou celui pour le Rwanda.

On assiste nous explique Josepha Laroche à une montée de la juridicisation de l'international au détriment de la puissance des Etats qui cible non seulement la façon dont la guerre est menée mais aussi à la « légitimité des acteurs étatiques à disposer du droit de faire la guerre » (p.113)

Le chapitre 9 : « les partages violent du monde » aborde le clivage Nord-Sud avec la théorie de la dépendance développée par l'Ecole de la dépendance (Fernando Cardoso, Samir Amin) que Josepha Laroche a développé dans son ouvrage précédent . Ces théoriciens remettent en question « le paradigme évolutionniste de la modernisation ». On a reproché à cette approche d'être trop « économiciste » (p.120)

Les pays en développement critiquèrent le droit international et élaborèrent un droit du développement afin de redéfinir les échanges mondiaux. Avec le développement des normes dans le cadre des échanges économiques, les pays en développement ont demandé une dualité des normes distinguant celles pour les pays en développement et celles pour les pays développés.

L'arrivée de nouveaux acteurs comme les ONG, les firmes transnationales et les investisseurs a complexifié la donne et « ne permettent pas de voir émerger des relations pacifiées dans l'économie mondialisée ». (p.126)

Le constat final est la fin du règne sans partage des Etats, causé par la mondialisation de l'économie qui a provoqué une autonomie croissante des opérateurs économiques : « Force est donc de constater aujourd'hui que l'interétatique correspond de moins en moins à l'ère des flux transnationaux et *des acteurs hors-souveraineté*. (p.128)

Une bibliographie des ouvrages des théoriciens suivie d'un index analytique ainsi que d'un index des noms de personnes, complètent utilement cette synthèse.

Cet ouvrage est d'actualité. Il permet de mieux comprendre cette crise qui se déroule actuellement et de faire prendre conscience des conséquences de la globalisation aux citoyens qui se tournent de

nouveau vers l'Etat pour plus de protection. Les conséquences sont encore difficilement mesurables mais on peut être certain qu'elle risque de provoquer un retour de l'Etat sur le devant de la scène internationale.

Patrice BUFFOTOT

Jan Eichler. *War, Peace and International Security. From Sarajevo to Crimea*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 210 p.

Jan Eichler, chercheur à l'Institut de relations internationales de Prague et professeur à la Faculté des relations internationales a publié en 2017 un ouvrage sur « *la Guerre, la Paix et la sécurité internationale* » aux éditions Palgrave Macmillan en anglais.

Cet ouvrage est composé de cinq chapitres. Le premier présente au lecteur le cadre théorique et méthodologique de l'étude. Les principaux auteurs utilisés pour l'approche théorique sont John Galtung, Raymond Aron et Edward Carr, notamment pour la période qui s'étend de Sarajevo (1992) à la Crimée (2014). Les quatre variantes du libéralisme sont ensuite présentées ainsi que leurs effets sur les questions clés des relations internationales dans le domaine de la sécurité. Une attention toute particulière est faite aux études de Anne-Marie Slaughter et sa présentation du wilsonisme. Enfin une présentation de la théorie réaliste clôture ce chapitre.

Le second chapitre analyse les principales causes du déclenchement de la Première guerre mondiale et se poursuit avec la présentation des puissances montantes (États-Unis et Russie soviétique)

Dans l'étude de la première décennie qui suit la Première Guerre mondiale, une attention particulière a été accordée aux grands espoirs symbolisés par les quatorze points du président Wilson et par un grand nombre d'accords internationaux allant du traité de Versailles au pacte Briand-Kellogg-Briand. Cette décennie représente une période d'espoir de paix et de prédominance de la diplomatie sur la stratégie. Cependant, la décennie suivante doit être interprétée comme une période marquée de manière décisive par une affirmation croissante et même une agressivité des pouvoirs totalitaires qui débouche sur la Seconde guerre mondiale.

Le chapitre 3 est consacré à la guerre froide, une période exceptionnelle qui a duré 40 ans. La première partie du chapitre

explique le cadre des relations internationales de sécurité après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Une attention particulière est accordée par l'auteur aux événements qui ont entraîné un glissement de la coopération vers une confrontation et une « paix négative » entre les anciens partenaires de la Seconde Guerre mondiale. Les conséquences de ce changement à la fois pour l'Europe occidentale mais aussi pour les pays d'Europe centrale et orientale sont ici analysées.

Les crises internationales les plus importantes à savoir celles de Berlin (1948/1949), Suez (1956), Cuba (1962), des Euromissiles dans la première moitié des années 1980 et des guerres dites périphériques, comme celles de Corée (1950-1953), du Vietnam (1965-1973) et d'Afghanistan (1979-1990) sont étudiées. Une attention particulière est accordée à la dernière période de la guerre froide, notamment aux rôles joués par deux hommes importants, Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev.

Le chapitre 4 couvre plus de deux décennies de mondialisation. Il présente les événements clés de cette période à savoir les traités concernant la maîtrise des armements avec le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) en 1990 et le traité sur la réduction des armes stratégiques (START) en 1991 qui ont ouvert la voie de la détente et à une démilitarisation des relations internationales et, par conséquent, à la prédominance de la paix et de la diplomatie. En même temps, ce chapitre 4 présente les deux grands paradigmes théoriques de cette période qui ont été produits par les deux auteurs Francis Fukuyama et Samuel Huntington.

Les questions de l'élargissement de l'OTAN, de l'apparition du phénomène terroriste, des interventions militaires occidentales dans le monde et notamment au Moyen-Orient ainsi que l'intervention russe en Tchétchénie sont aussi abordées. Enfin le chapitre se clôt sur la politique du président américain Obama qui a tenté lors de son discours de Prague en 2009 de proposer une politique de désarmement tant dans les domaines conventionnel que nucléaire mais sans succès.

Le chapitre 5 traite du contexte historique, géopolitique et militaire de la guerre en Ukraine et de ses conséquences pour la paix en Europe et les relations entre l'Occident et la Fédération de Russie. L'auteur montre comment une dynamique des tensions croissantes s'est développée entre l'Occident et la Fédération de Russie aussi bien dans les domaines politique que militaire. Il analyse ensuite les principales caractéristiques et les conséquences de la guerre hybride

menée par la Fédération de Russie, nouveau phénomène de l'ère de l'après-guerre froide.

Cet ouvrage est une synthèse très utile pour les étudiants qui trouveront à la fois des clés d'explications aux crises actuelles grâce à un rappel des grandes théories en relations internationales et aussi une dimension historique qui permet de comprendre l'évolution du système international depuis la Première guerre mondiale, approche que les auteurs ont tendance à laisser de côté. Il présente aussi l'intérêt de montrer l'importance des conflits de l'après guerre froide notamment celui de l'Ukraine que l'on a tendance à minimiser en France. Cet ouvrage mériterait d'être traduit et publié en France.

Patrice BUFFOTOT

*

* *

Observatoire Européen de Sécurité

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée depuis mars 2002

Par l'Observatoire Européen de Sécurité

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
 David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
 Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
 Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
 Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
 Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Observatoire Européen de Sécurité

De 1985 à 1995 :

Institut de Politique Internationale et Européenne (IPIE)
 Université de Paris X- Nanterre

De 1995 à 2012 :

Centre de relations internationales et de stratégie (CRIS) puis
 Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
 Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Pour contacter la rédaction :

redactiondefenseetstrategie@gmail.com

Pour consulter les anciens numéros de la revue *Défense & Stratégie* :
www.revuedefenseetstrategie.fr ou bien <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>