

DEFENSE & STRATEGIE

Sommaire

Editorial :

L'OTAN retrouve-t-elle sa suprématie ? p. 2

L'OTAN reprend l'avantage dans son bras de fer avec l'UE.

Hajnalka Vincze p. 6

Une sortie vers l'Amérique ? Le *Brexit* prend enfin forme

David Hanley p. 33

L'actualisation de la Loi de programmation militaire. (2019-2025) : Adaptation ou continuité ?

Patrice Buffotot p. 58

L'émergence des armes à énergie dirigée de type Laser

Général André Bourachot p. 76

Un cas d'école : la guerre de 1870-1871 ou le symptôme d'un effondrement intellectuel de la France

Patrice Buffotot p. 84

Notes de lecture p. 108

- André Bourachot & Henri Ortholan. *Les épurations de l'armée française (1940-1966). Le conflit de devoir de l'officier*, (février 2021).

- Maurice Vaïsse. *Le putsch d'Alger*, (avril 2011).

EDITORIAL

L'OTAN : retrouve-t-elle sa suprématie ?

Le prochain Sommet des chefs d'état et de gouvernements de l'OTAN à Bruxelles le 14 juin 2021 à Bruxelles avec la présence du président américain Joe Biden, marquera-t-il le retour de l'OTAN dans l'orientation stratégique des Européens, comme l'avait été le Sommet de Rome des 7-8 novembre 1991 ? Le Concept stratégique de l'Alliance, adopté lors de ce sommet, a fait basculer les pays européens dans une politique d'intervention provoquant une restructuration des armées européennes. En effet le modèle de défense reposait jusqu'alors dans une défense territoriale dont l'objectif était de s'opposer à une menace militaire majeure venant de l'Est (Pacte de Varsovie). Le recrutement des armées européennes reposait sur le service militaire obligatoire, permettant de fournir les effectifs nécessaires pour s'opposer à une attaque massive. Seuls les Britanniques avaient une armée professionnelle projetable. Après ce Sommet, on assiste à l'abandon de la conscription au profit de la professionnalisation des armées dans presque tous les pays européens, à l'exception de quelques uns¹ afin de pouvoir participer à cette nouvelle politique d'intervention.

L'OTAN a montré sa capacité d'adaptation et toujours pris de court les initiatives de l'UE². Le récent rapport publié en juin 2021 du Center for American Progress (démocrate), constate que « L'OTAN a également prouvé tout au long de son histoire une immense capacité d'adaptation aux nouveaux défis et aux nouvelles adhésions. À mesure que l'Europe évolue et que l'UE se développe, l'OTAN devra à nouveau s'adapter ». Le rapport estime qu'une UE plus forte permettrait de mieux « combiner les forces des deux

¹ Le premier pays à abroger le service militaire est la Belgique en 1992 et les derniers sont l'Allemagne et la Suède en 2010 mais cette dernière l'a restauré en 2017. Le service militaire est toujours obligatoire en Autriche, en Finlande, en Grèce et en Norvège Il est facultatif au Danemark.

² Le conseil de défense de l'UE décide le 22 novembre 2004 la création d'une force de réaction rapide d'un volume de 20.000 hommes alors que l'OTAN deux ans plus tôt avait décidé, sous la proposition américaine, la mise en place de la Nato Reponse Force (NRF) lors du Sommet de Prague les 21-22 novembre 2002 avec des missions et un volume des forces identiques (21.000 hommes).

organisations » et ferait que « l'OTAN pourrait se concentrer davantage sur des défis mondiaux tels que la Chine »¹.

Il semblerait bien que l'OTAN cherche comme en 1991 à reprendre l'initiative en proposant de nouvelles conceptions stratégiques aux Européens. Dans son article Hajnalka Vincze montre les conséquences des propositions faites dans le rapport *OTAN 2030*. Elles entraîneraient une extension des compétences géographiques de l'organisation à de nouvelles aires comme l'Indopacifique et à de nouveaux secteurs de compétence comme l'espace, l'énergie et la défense de la démocratie. Le projet de création d'un centre de l'OTAN pour « la résilience démocratique » s'inscrit dans le projet OTAN 2030. Enfin il s'agit d'alléger les modalités de prises de décisions pour éviter les capacités de blocage de la part des Etats membres, au cours des opérations d'intervention.

Le retour en force de l'OTAN s'exprime dans la volonté de contrôler la défense européenne (PSDC) par le triptyque bien connu: « Non découplage, Non duplication et Non discrimination ». Face à cette « offensive » de l'Organisation, la France est seule à défendre la conception d'une « autonomie stratégique européenne » qui est loin d'être partagée par ses partenaires européens, y compris l'Allemagne. Face à l'OTAN, l'UE ne peut rivaliser car son fonctionnement « signifie le nivellement par le bas et la dilution des ambitions ».

David Hanley nous décrit la longue et complexe aventure du Brexit, le « divorce » de la Grande-Bretagne avec l'UE, qui commence avec le référendum de juin 2016 et se termine en 2020, avec ses multiples conséquences économiques et politiques décrites par l'auteur. Concernant les conséquences pour la politique étrangère et de sécurité, le tropisme atlantiste de la classe politique anglaise ne peut que s'accroître. Les grandes options stratégiques définies dans le *Global Britain* montre aussi une réorientation vers l'Asie et la participation de la Grande-Bretagne à la politique de « *containment* » de la Chine avec la Royal Navy qui viendra renforcer la flotte américaine. En Europe, elle reste un acteur important de l'OTAN et continuera de développer des relations bilatérales avec les pays européens.

Patrice Buffotot montre qu'à l'occasion de l'actualisation de la LPM, la France persiste à défendre sa politique d'« autonomie

¹ Max Bergmann, James Lamond, Siena Cicarelli, *The Case for EU Defense. A New Way Forward for Trans-Atlantic Security*, Center for American Progress, Juin 2021,

stratégique européenne », et ce malgré le peu d'intérêt des européens. Cette politique n'inquiète d'ailleurs pas les Américains car ils estiment que la France est dans l'incapacité de dominer une force de défense européenne. Le rapport du Center for American Progress explique clairement que si jamais « la France suivait une voie vraiment contraire aux intérêts américains, il ne faudrait pas beaucoup d'efforts diplomatiques aux États-Unis pour rallier d'autres membres de l'UE pour bloquer les efforts français ». En outre, ils constatent que « les relations militaires franco-américaines sont devenues incroyablement étroites. Les forces françaises et américaines opèrent ensemble en Afrique et partagent des perspectives stratégiques de plus en plus similaires »¹.

La France tient un double discours. Elle défend le développement de la défense européenne qui permettrait de compenser les faiblesses des armées françaises et en « même temps », elle semble adhérer aux grandes orientations stratégiques de l'OTAN comme celle de la priorité donnée à la menace chinoise. Elle participe activement aux activités de l'OTAN tout en favorisant aussi les relations bilatérales, notamment avec les États-Unis. Ainsi la France a-t-elle participé à des manœuvres navales multinationales *ARC21* dans la zone Indopacifique avec les États-Unis, l'Australie et le Japon du 9 au 16 mai 2021.

L'actualisation de la loi de programmation militaire (2019-2025) cette année aurait pu être l'occasion de se poser la question de savoir si le modèle d'Armée 2030 n'était pas devenu obsolète. Malheureusement aucun débat parlementaire n'est prévu pour cette actualisation.

André Bourachot explique avec clarté les conséquences de l'apparition des armes à énergie dirigée de type laser. Il nous montre le développement actuel de ces armes mais aussi leurs limites. Il fait le point sur l'état de leur développement aux États-Unis, en Russie et en Chine. Pour le moment en Europe, l'Allemagne et la France en sont au stade des essais. Le développement de ces armes nécessite de gros investissements, non seulement en Recherche & Développement mais aussi en investissements industriels. La France aura-t-elle les capacités suffisantes pour produire seule, ces systèmes d'armes ?

¹ *The Case for EU Defense. A New Way Forward for Trans-Atlantic Security*, p.37.

Enfin un article à dimension historique analyse le cas de la France face à la guerre de 1870-1871. Cette guerre est caractérisée par trois défaites militaires : celle des armées impériales puis celle des armées du Gouvernement provisoire et enfin celle de la Commune de Paris. L'article conclut que ces trois défaites sont le symptôme d'un effondrement intellectuel non seulement de l'armée française mais aussi de l'ensemble de l'élite politique française.

Patrice BUFFOTOT

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

L'OTAN reprend l'avantage dans son bras de fer avec l'UE

Hajnalka Vincze

Senior Fellow au Foreign Policy Research Institute (FPRI)¹

Jamais on n'a autant parlé et aussi publiquement de l'autonomie stratégique européenne que pendant l'année 2020, et rarement auparavant les limites politiques de ladite autonomie étaient apparues aussi crûment. Un paradoxe largement en phase avec l'oscillation de la posture américaine : tandis que sous l'administration Trump même les plus atlantistes des Européens ne pouvaient plus échapper à une certaine prise de conscience, après l'arrivée de l'administration Biden, en revanche, les efforts visent surtout à escamoter le fait que dans les relations transatlantiques seul le ton change. Avec la bascule brutale entre le « méchant » Donald Trump et le « bienveillant » Joseph Biden, les constantes sont d'autant plus flagrantes. Le comportement des Européens apparaît pour ce qu'il est, d'une obséquiosité à toute épreuve, et en toutes circonstances, devant l'allié américain. Sous Trump, les concessions se font par peur, pour amadouer le président des Etats-Unis, sous Biden, c'est par soulagement, pour le remercier de ne pas remettre ouvertement en question les fondamentaux de l'Alliance.

L'élaboration en parallèle, durant 2021-2022, de deux documents clés – la Boussole stratégique de l'UE et le nouveau Concept stratégique de l'OTAN – se fera donc à la lumière de cette expérience récente. Les deux témoignent d'une même tentative « d'adaptation » au nouvel environnement international, et sont marquées par la recherche d'un *modus vivendi*, jusqu'ici introuvable, entre les efforts d'autonomie européenne et le *leadership* américain hérité de la guerre froide. Le tout dans un contexte qui se

¹ Nota: Le contenu de l'article n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement la position du Foreign Policy Research Institute.

caractérisée par la recrudescence de l'idée d'autonomie : depuis la *Stratégie globale* de l'UE qui en a fait son fil directeur en 2016¹, jusqu'à la nouvelle Commission qui se décrit comme étant « géopolitique »². Le prestigieux institut de recherche pan-européen, le Conseil européen pour les relations internationales (*European Council on Foreign Relations : ECFR*), avait initié, dès l'été 2018, un programme sur la « souveraineté européenne » et l'autonomie stratégique. Depuis, on ne compte plus les analyses et les discours dédiés à ce sujet. Ce qui fut naguère le terme tabou par excellence, est devenu le mot à la mode que l'on évoque à tout bout de champ.

La pandémie du coronavirus a renforcé cette tendance par la mise à nu des vulnérabilités européennes en tous genres, autant de signaux d'alerte sur les dangers de la dépendance. Au prime abord, cette évolution devrait conduire à un rééquilibrage entre les deux côtés de l'océan Atlantique : une reprise en main européenne qui irait de pair avec un recentrage sur l'essentiel de l'OTAN. A bien regarder les développements concrets, rien n'est moins certain pourtant. D'un côté, l'Alliance atlantique ajoute à ses attributs militaires une dimension politique qui empiète toujours davantage sur la liberté de manœuvre de l'Union et de ses Etats membres. De l'autre, le concept de l'autonomie stratégique européenne s'éloigne progressivement du domaine militaire : un *aggiornamento* bienvenu et ô combien nécessaire, mais qui, dans les circonstances actuelles, risque de se faire au prix d'une dilution du socle originel. Ces évolutions simultanées entraînent la perpétuation d'une situation malsaine : une mésalliance transatlantique où les Européens font figure non pas d'alliés par conviction mais d'alliés par faiblesse.

1- La marche en avant de l'OTAN

Les grandes lignes de l'évolution future de l'Alliance sont développées dans le rapport intitulé *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère*³, qui servira de base aux propositions du Secrétaire général pour le nouveau Concept stratégique (le dernier datant de 2010). Le groupe de réflexion chargé de l'élaboration du rapport fut dans l'air du temps : les dix participants ont été choisis avec un soin

¹ *Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, juin 2016.

² *Lettre de mission* de la part de la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen au Commissaire Thierry Breton, 1^{er} décembre 2019.

³ *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère*, Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN, 25 novembre 2020.

au-dessus de tout reproche : cinq hommes et cinq femmes... (N.B. les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Turquie ont laissé aux autres la gloire de faire vibrer l'esprit de parité). De toute manière, la réflexion entre alliés n'a qu'une importance toute relative. L'ancien ministre des affaires étrangères Hubert Védrine, représentant la France, a qualifié le résultat de « bon compromis ». Ce qui signifie, en termes diplomatiques, que les propositions américaines n'ont pas été reprises mot à mot, mais légèrement reformulées. Védrine a lui-même admis : « J'ai pu vérifier que les idées françaises étaient isolées au sein de l'Alliance atlantique »¹. En effet, le rapport ne fait que confirmer les tendances déjà à l'œuvre à l'initiative des Etats-Unis.

11- Une expansion tous azimuts

Il s'agit avant tout d'une extension des compétences à la fois géographiques et fonctionnelles de l'Alliance atlantique². Le rapport *OTAN 2030* considère déjà à parts égales les problèmes posés par « une Russie obstinément agressive » et « la montée en puissance de la Chine ». A la Conférence de sécurité de Munich de 2021, le Secrétaire général de l'OTAN nomme formellement la Chine en première place des défis³. Jens Stoltenberg affirme, non sans raison, que « la Chine constitue un défi pour tous les alliés », mais il s'en sert pour dire que, par conséquent, « l'OTAN est encore plus importante qu'avant »⁴. Or, à moins de vouloir faire un *remake* de la guerre froide – avec les Européens en rôle d'auxiliaires face à un adversaire qui n'est même pas, cette fois-ci, dans leur proximité immédiate – difficile de voir pourquoi. La consultation entre alliés serait utile, voire la coordination entre politiques souveraines là où c'est faisable, mais pour cela l'OTAN dirigée par les Etats-Unis n'est certainement pas l'enceinte idéale.

Le rapport *OTAN 2030* soutient aussi le renforcement continu des compétences de l'Alliance dans des domaines aussi divers et variés que le climat, la communication, les pandémies, l'énergie et l'espace extra-atmosphérique. En juillet 2018, les alliés européens ont déjà

¹ Jean-Dominique Merchet, « Hubert Védrine: 'J'ai pu vérifier que les idées françaises étaient isolées au sein de l'Alliance atlantique' », *L'Opinion*, 15 décembre 2020.

² 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.

³ *Remarks* by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference 2021, 19 février 2021.

⁴ Presenting the POLITICO 28 Class of 2021, POLITICO Events, Entretien filmé de David Herszenhorn avec le Secrétaire général Jens Stoltenberg, 7 décembre 2020.

accepté des « consultations régulières » et un rôle accru de l'OTAN en matière énergétique, alors même que le sujet du gazoduc Nord Stream 2 met en évidence, depuis des années, le conflit entre intérêts européens et américains dans ce domaine¹. En décembre 2019, pour s'assurer encore les bonnes grâces du Président Trump, les alliés ont reconnu, sur l'insistance des Etats-Unis, l'espace extra-atmosphérique comme milieu d'opérations de l'OTAN². Détail savoureux : le nouveau Centre d'excellence de l'OTAN pour l'espace sera localisé à Toulouse – dans le bâtiment dédié au futur centre opérationnel du commandement militaire de l'espace (CDE) national, d'ici 2025.

Une situation qui n'est pas sans rappeler celle du Commandement de la Transformation de l'OTAN (ACT) installé à Norfolk, en Virginie en 2003, dans le voisinage immédiat de l'US Joint Forces Command. Ce Commandement national américain était chargé de développer, pour les Etats-Unis, les concepts et doctrines « transformationnels » – or, la co-localisation n'a fait que renforcer son influence déterminante sur les travaux de l'OTAN. Compte tenu des rapports de force, le scénario risque de se reproduire en sens inverse à Toulouse. Le Centre d'excellence de l'OTAN sera soumis à une forte influence américaine – comme à Tallin où le Centre pour la cyberdéfense subit une pression constante pour adopter les normes et conceptions d'outre-Atlantique.³ La proximité de centre otanien pour l'espace, chargé de l'élaboration des doctrines et la validation des concepts, risque d'être comme le ver dans le fruit et influencer sur les travaux du CDE français. Non sans évoquer le spectre d'un « phagocytage conceptuel et théorique » dont Hubert Védrine parlait dans son rapport au Président sur le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN⁴.

La France pourrait, disait-il, « se fondre » dans la pensée de l'OTAN et perdre sa propre capacité de réflexion et d'analyse. En

¹ Déclaration du sommet de Bruxelles par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bruxelles les 11 et 12 juillet 2018 (Par.78).

² Déclaration de Londres par les dirigeants des pays de l'OTAN, Londres les 3 et 4 décembre 2019 (Par.6).

³ Audition du contre-amiral Arnaud Coustillière, officier général en charge de la cyberdéfense à l'état-major des armées, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 12 juin 2013.

⁴ Hubert Védrine, Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense, 14 novembre 2012.

effet, c'est un risque – pour la France comme pour les Européens dans leur ensemble – dans tous les domaines que l'Alliance décide d'attirer dans son champ. Or, un nombre croissant de secteurs est dans son viseur. D'après le Secrétaire général : « l'OTAN devrait mener des consultations plus larges, aussi sur des questions importantes pour notre sécurité, mais qui ne sont pas toujours purement militaires. Par exemple, les questions économiques ayant des conséquences claires sur la sécurité sont des questions sur lesquelles nous devrions nous consulter ». Dans cet esprit, il faudrait, selon lui, « convoquer non seulement les ministres de la défense, les ministres des affaires étrangères et les chefs d'État et de gouvernement comme nous le faisons régulièrement, mais aussi, par exemple, des conseillers à la sécurité nationale, des ministres de l'intérieur, afin d'élargir l'agenda de l'OTAN, et de renforcer les consultations au sein de l'Alliance »¹.

12- Un carcan politique

Non contente d'étendre ses compétences à de nouvelles aires géographiques (notamment l'Indopacifique) et à de nouveaux secteurs (tels l'espace et l'énergie), l'Alliance s'immisce de plus en plus directement jusque dans les politiques internes des Etats membres. Le Secrétaire général de l'OTAN s'est arrogé le droit d'intervenir dans la polémique entre les partis de la coalition gouvernementale en Allemagne sur l'utilisation (ou pas) de drones armés, en déclarant : « Ces drones [armés] peuvent soutenir nos troupes sur le terrain, et, par exemple, réduire le nombre de pilotes que nous mettons en danger »² Plus généralement, avec l'arrivée de l'administration Biden l'idée – jusqu'ici gelée – d'un centre de l'OTAN pour la surveillance du respect « des valeurs démocratiques » dans les Etats membres redevient d'actualité.

Le Centre pour la résilience démocratique fut proposé en 2019 dans un rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, signé du député démocrate américain Gerald Connolly, alors président de la délégation américaine et devenu président de l'Assemblée depuis. Il y affirme : « Les menaces qui pèsent sur les valeurs de l'OTAN ne proviennent pas seulement des adversaires de celle-ci. Des mouvements politiques peu respectueux des institutions démocratiques ou de la primauté du droit prennent de l'ampleur dans de nombreux pays membres de l'Alliance. Ces mouvements

¹ Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg, 15 février 2021.

² NATO chief wades into fiery German debate on armed drones, *Defense News*, 23 décembre 2020.

préconisent la préférence nationale à la coopération internationale. Les démocraties libérales sont menacées par des mouvements et des personnalités politiques hostiles à l'ordre établi qui se situent à droite comme à gauche sur l'échiquier politique». Le rapport suggère donc que « l'OTAN doit se doter des moyens nécessaires pour renforcer les valeurs en question dans les pays membres », en établissant « un centre de coordination de la résilience démocratique »¹.

L'idée est en train de prendre forme. Un mois après la prise de fonction du président Biden, Connolly insiste : « Nous devons constamment renforcer et protéger la démocratie contre les tentatives visant à la miner – que celles-ci soient internes ou externes. L'OTAN dispose d'une machinerie bien huilée axée sur les questions militaires, mais il lui manque un organe qui soit pleinement consacré à la défense de la démocratie. Cela doit changer »². L'Assemblée a fini par mettre sur pied un groupe de travail sur la création de ce « centre de l'OTAN pour la résilience démocratique »³.

Le concept est présent dans le rapport *OTAN 2030* aussi, mais celui-ci va plus loin et considère toute sorte de différences politiques – internes et externes – entre alliés comme problématique : « Les divergences politiques au sein de l'OTAN représentent un danger car elles permettent à des acteurs extérieurs, et plus particulièrement à la Russie et à la Chine, de jouer sur les dissensions internes et de manœuvrer auprès de certains pays membres de l'Alliance de façon à compromettre la sécurité et les intérêts collectifs. » Les divergences sont donc vues non plus comme l'expression de situations géographiques, traditions historiques, choix électoraux différents, mais comme une dangereuse absence d'alignement. Et le rapport de conclure : « Pour que les défis de la prochaine décennie puissent être surmontés, tous les Alliés doivent, sans ambiguïté, faire du maintien de la cohésion

¹ Gerald E. Connolly, « 70 ans de l'OTAN : Pourquoi l'Alliance demeure-t-elle indispensable ? », Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, septembre 2019.

² Plus de 60 législateurs se penchent sur le nouvel agenda pour les relations transatlantiques et l'OTAN, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 26 mars 2021.

³ La commission permanente crée un groupe de travail sur la création d'un centre de l'OTAN pour la résilience démocratique, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 29 mars 2021.

une priorité politique, qui façonne leur comportement, même au prix d'éventuelles contraintes »¹.

13 - Une intégration de plus en plus étroite

Pour encourager cette discipline, on fait appel à ce que l'ancien ambassadeur de la France auprès de l'Alliance identifie comme « la logique intégrationniste à laquelle l'OTAN est souvent encline ».² Ladite logique s'est mise en retrait pendant les années Trump mais revient en force aujourd'hui dans deux domaines en particulier : le renforcement du financement en commun et les entorses à la règle du consensus, sous prétexte d'efficacité. Pour ce qui est de l'augmentation et l'extension des financements en commun, la question réapparaît d'autant plus facilement qu'à partir de 2021 la part des Etats-Unis dans ces financements passe de 22% à 16%, suite à une concession obtenue par le président Trump. Sans surprise, le Secrétaire général de l'OTAN choisit donc ce moment pour proposer d'étendre ce financement en commun aux activités de dissuasion et de défense. Il se substituera ainsi, en partie, à la règle selon laquelle « les coûts sont imputés à leurs auteurs », en vertu de laquelle celui qui déploie une capacité prend en charge tous les frais y afférents.

La France s'est toujours opposée à une telle évolution. Financer les déploiements et les exercices à partir d'un budget commun favorisera surtout ceux des alliés qui rechignent à dépenser, au niveau national, pour leur défense, mais qui se précipiteront pour faire des démonstrations d'allégeance aux frais, majoritairement, des autres Etats membres. De surcroît, l'accroissement du périmètre du financement en commun de l'OTAN a l'inconvénient (ou l'avantage) de détourner les dépenses de défense des pays européens directement vers l'Alliance. Une fois dans le pot commun, cet argent sera dépensé suivant les priorités américano-otaniennes. C'est donc autant de moyens en moins à consacrer à des ambitions autonomes (soit dans un cadre européen, soit par chaque Nation). Jens Stoltenberg ne s'y trompe pas quand il

¹ *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère*, Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN, 25 novembre 2020, p.10.

² *Audition* de M. Philippe Errera, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'OTAN, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 22 janvier 2013.

déclare : « En payant ensemble pour plus de choses, nous renforçons notre cohésion »¹.

L'autre manière de renforcer la cohésion à l'OTAN est de revisiter les règles de la prise de décision. Certes, le Secrétaire général confirme que « l'OTAN restera une organisation basée sur le consensus », mais le diable est dans l'ajout d'un petit détail : « nous allons chercher des moyens pour rendre la prise de décision plus efficace »². Sauf que l'argument de l'efficacité du processus de prise de décision dissimule mal l'intention principale qui est de passer outre les réserves et réticences politiques de tel ou tel pays membre, et garantir ainsi un alignement de fait sur la position du « garant ultime ». Il s'agit donc d'un sujet cardinal, et le rapport *OTAN 2030* lui consacre une part non négligeable. Le texte affirme que dans « une époque marquée par une rivalité systémique croissante », l'Alliance doit accélérer et rationaliser son mécanisme de prise de décision si elle veut conserver sa pertinence et son utilité aux yeux de ses Etats membres.

A cet effet, il préconise plusieurs pistes : la réduction du pouvoir de blocage de tel ou tel Etat membre (en confinant ce droit au niveau ministériel et l'interdisant dans la phase d'exécution) ; la possibilité de mettre en place des coalitions de volontaires (qui pourront se déployer sous la bannière de l'OTAN même si tous les pays membres ne sont pas partants) ; l'accroissement des pouvoirs du Secrétaire général (celui-ci pourra prendre seul des décisions sur les questions de routine et lancer des rappels à l'ordre, en cas de blocage politique, au nom de la cohésion). Ces propositions ne marquent pas, à elles seules, un changement de paradigme, mais elles traduisent un mouvement de fond : dans le contexte particulier de l'OTAN même le moindre grignotage sur les prérogatives des Etats membres renforce l'emprise du plus puissant d'entre eux sur l'ensemble de l'Alliance.

Qui plus est, avec les reproches sur la lenteur et l'inefficacité on voit réapparaître la question, autrement plus explosive, de la délégation d'autorité, en temps de crise, vers le commandant suprême de l'OTAN (le SACEUR, un général américain qui reçoit ses ordres

¹ Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg, 15 février 2021.

² Entretien du Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, avec *Politico*, 7 décembre 2020.

directement du Pentagone et de la Maison Blanche)¹. Un sujet éminemment sensible sur lequel l'administration Obama n'avait pas cessé d'insister, mais qui fut gelé ensuite pendant les quatre années de la présidence Trump. Les rapports successifs à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN montrent clairement la pression américaine pour élargir « le degré d'autonomie opérationnelle » du Commandant suprême de l'Alliance. Ainsi, dès 2015, on apprend que « Le SACEUR dispose de l'autorité pour alerter, organiser et préparer des troupes afin qu'elles soient prêtes à intervenir une fois la décision politique prise par le CAN [Conseil de l'Atlantique Nord]. Le SACEUR a toutefois proposé de pouvoir entamer le déploiement des forces avant de recevoir l'autorisation du CAN, car il estime qu'il serait prudent, d'un point de vue militaire, de disposer d'une telle capacité de réaction rapide. Cette mesure 'Alerte, Préparation et Déploiement' a été refusée par le CAN, qui a clairement déclaré que la décision de procéder à tout mouvement de forces demeurera une décision politique »².

Un an plus tard, « Le Conseil poursuit le débat sur la question de savoir jusqu'à quel point il pourrait, tout en conservant son statut d'autorité politique ultime, déléguer au commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) le processus de mise en alerte, de mise en attente et de déploiement des forces »³. A la conférence de Riga de 2019, l'ancien Secrétaire général adjoint de l'OTAN souligne que la règle du consensus au CAN pose des problèmes de réactivité en cas de conflit. Toutefois, Vershbow se veut rassurant : un certain degré d'autorité a déjà été délégué au SACEUR, ce qui lui permet de commencer la préparation des troupes, les mesures de pré-déploiement même si le CAN à Bruxelles hésite. Le SACEUR, dit-il, n'est pas juste là tranquillement assis à ne rien faire, en attendant le feu vert du CAN.⁴ Il reste à savoir si une telle agitation, en pleine période de tensions, en amont de la décision collective et

¹ Pour davantage de détails sur cette épineuse question, voir de l'auteur : *L'OTAN cherche à contourner la règle du consensus*, Note IVERIS, 25 août 2015 et *Après Varsovie : l'OTAN au sommet de ses contradictions*, in *Défense & Stratégie* n°40, automne 2016.

² Xavier Pintat, Le plan d'action 'Réactivité' de l'OTAN: assurance et dissuasion pour la sécurité après 2014, Rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 10 octobre 2015.

³ Joseph A. Day, La nouvelle posture de dissuasion de l'OTAN : du Pays de Galles à Varsovie, Projet de rapport général, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 19 septembre 2016.

⁴ The Riga Conference 2019, Coffee break conversation between Alexander Vershbow and Julian Lindley-French, 14 octobre 2019, [enregistrement vidéo](#).

sous l'ordre exclusif des Etats-Unis, ne risquerait-elle pas de placer les représentants des autres pays membres devant le fait accompli.

L'Alliance atlantique, de par son mouvement simultané d'expansion et d'intégration pourra vite écartier l'UE du jeu. L'OTAN s'aventure de plus en plus ouvertement sur des terrains normalement réservés soit à l'échelon national soit à l'UE, tout en trouvant le moyen d'intégrer toujours plus étroitement ses pays membres. Du moins ceux qui lui avaient presque complètement délégué leur défense, donc tous, à l'exception des Etats-Unis, de la Turquie et de la France.¹ Dans ces circonstances, il est difficile de voir comment la PSDC (la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne) pourrait se tailler une place à côté d'une OTAN de plus en plus englobante et absorbante.

2- La dévaluation de la PSDC

L'élaboration du document intitulé « *Boussole stratégique* », en cours depuis 2020 avec adoption prévue début 2022, affiche parmi ses objectifs « le renforcement de l'autonomie stratégique » de l'UE. Or, depuis le début de l'année 2020 on assiste à un déplacement du concept d'autonomie stratégique, originellement apparue dans la PSDC, vers d'autres secteurs non-militaires. Parallèlement, la tentative de concilier l'ouverture et l'interdépendance consubstantielles au projet européen avec l'impératif d'autonomie stratégique apparaît de plus en plus clairement comme la quadrature du cercle. D'où la dernière trouvaille du volapük bruxellois : le concept de « l'autonomie ouverte ».

21 - Le concept d'« autonomie stratégique » sorti de la défense

La pandémie de Covid-19 a mis en lumière les liens entre différents domaines tels la prospérité, la santé, l'industrie, la technologie, la sécurité et le commerce. Il est clairement apparu que face aux chantages et pressions de type géoéconomique, l'UE, du fait du

¹ Comme l'a expliqué le Secrétaire général adjoint de l'Alliance, Camille Grand : « C'est frappant lorsqu'on arrive dans l'OTAN en tant que Français que pour 26 alliés sur 29, la politique de sécurité et de défense se fait à l'OTAN à 90 % ou à 99 %. Il y a trois exceptions : les États-Unis, la France, et la Turquie qui a toujours gardé la volonté de disposer d'un outil de défense qui puisse fonctionner en dehors de l'Alliance atlantique ». Propos tenus à la Table ronde à l'Assemblée nationale : « Avenir de l'Alliance atlantique », 27 novembre 2019. NB : Avec l'adhésion de la Macédoine du Nord depuis, en mars 2020, l'Alliance compte 30 pays membres aujourd'hui.

marché unique et des compétences qui lui avaient été transférées, serait en principe particulièrement bien placée pour réagir. Simultanément, l'aggravation des tensions internationales (avec la Turquie, la Russie, la Chine) et le comportement unilatéral de l'allié américain (sous le président Biden tout autant que sous l'administration Trump) incitent à repenser le rôle de l'Union dans un monde caractérisé par le retour en triomphe des rapports de force. Comme le formule une étude de Parlement européen : « L'Union court en effet le risque de devenir le 'terrain de jeu' pour les grandes puissances globales, dans un monde de plus en plus dominé par la géopolitique. Construire l'autonomie stratégique européenne de façon horizontale et transversale lui permettrait de renforcer son action multilatérale et de réduire sa dépendance envers les acteurs externes »¹.

Le texte examine donc le besoin d'autonomie stratégique dans des secteurs divers et variés comme le climat, l'énergie, les marchés financiers, le commerce l'euro, l'industrie, le numérique en outre du domaine traditionnellement y associé qu'est la défense. Il précise aussi qu'il convient de « renforcer la capacité de l'Union à agir de manière autonome, non seulement avec la Chine, mais aussi avec d'autres partenaires ». Les auteurs semblent inspirés par la vision française, et notamment par les récents discours du président Emmanuel Macron, lorsqu'ils affirment : « L'autonomie stratégique, appuyée par le langage de la puissance, un langage qui rappelle clairement les intérêts de l'Union et protège ses valeurs, ainsi que les moyens et les outils pour rendre ce langage crédible, sont des conditions nécessaires pour éviter que l'Union ne se trouve impliquée, malgré elle, dans la rivalité stratégique sans cesse exacerbée entre les États-Unis et la Chine, et leurs valeurs et intérêts respectifs ».²

Sauf que « le langage » de la puissance et de l'indépendance est diamétralement opposé à l'ADN même de la construction européenne, sans parler de la majorité des Etats membres devenus imperméables à ce genre de considérations à force de s'en remettre

¹ *Sur le chemin de l'autonomie stratégique – L'Union européenne dans un environnement géopolitique en mutation*, Etude du Service de recherche du Parlement européen, septembre 2020.

² Idem. Emmanuel Macron parle de retrouver « la grammaire de la puissance » dans son interview à *The Economist* en novembre 2019 et précise que « l'Europe, si elle ne se pense pas comme puissance, disparaîtra ». A la conférence des ambassadeurs en 2019, il met en garde : « Nous aurons le choix entre des dominations », soit américaine, soit chinoise.

exclusivement à l'OTAN. Pour prendre la mesure des difficultés, même dans un contexte de prise de conscience, il n'y a qu'à lire la « Note hispano-néerlandaise sur l'autonomie stratégique et la préservation de l'ouverture économique » de mars 2021¹. Les deux pays y reconnaissent les risques des dépendances asymétriques dans les secteurs stratégiques, mais pour y remédier proposent l'autonomie stratégique ouverte qu'ils décrivent ainsi : « Plutôt que l'indépendance, l'autonomie stratégique doit favoriser une plus grande résilience et l'interdépendance, dans le contexte de la mondialisation, où l'interopérabilité doit prévaloir sur l'uniformité ». Comprenne qui pourra. Le Conseil européen, de son côté, se contente d'affirmer : « Parvenir à une autonomie stratégique tout en préservant une économie ouverte est un objectif clé de l'Union ».²

Certes, l'identification des risques liés à la « dépendance excessive » et l'objectif de « réduction des vulnérabilités », le tout dans une grille de lecture qui se veut géopolitique, est une approche nouvelle à l'échelle européenne qu'il convient de saluer. Elle témoigne d'une sorte de « prise de conscience ». Il y a deux réserves à émettre, néanmoins. Premièrement, les événements récents montrent que, dans une situation de crise, soit on est pleinement autonome sur l'ensemble des secteurs et des filières cruciaux, soit on est à la merci des décisions des autres. Ce n'est pas « un certain degré d'autonomie », comme le formulent les textes européens, qui va faire de l'Europe une puissance et la libérer du funeste choix entre différentes tutelles étrangères. Pour paraphraser Marie-France Garaud, conseillère des présidents Pompidou et Chirac : « être indépendant, c'est comme être enceinte, soit on l'est, soit on ne l'est pas ».

De surcroît, la prolifération du mot risque de cacher l'effacement de la chose. Alors même que dans l'UE le terme « autonomie stratégique », jadis tabou, est maintenant évoqué sans retenue et dans les secteurs les plus variés, son domaine originel, celui de la défense, s'atrophie à vue d'œil. Les initiatives de la PSDC manquent obstinément d'ambition, et certaines se déplacent même en dehors de l'Union. Serait-ce un signe que les enceintes bruxelloises à 27 (que ce soit la Commission ou le Conseil) ne sont finalement pas le bon échelon pour coopérer dans un domaine qui engage le cœur même de la souveraineté des Nations ?

¹ [Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy](#), Gouvernement des Pays-Bas www.rijksoverheid.nl , 25 mars 2021.

² [Conclusions](#) du Conseil européen, 1er et 2 octobre 2020.

22 – Le maigre bilan de la PSDC et sa fuite hors de l’UE

Depuis la relance de 2016, une série d’initiatives dans le cadre de la PSDC sont censées donner corps à la notion d’autonomie européenne. Elles sont impressionnantes en ingéniosité institutionnelle et en nombre, mais force est de constater que du point de vue d’une quelconque autonomie la PSDC est loin du compte. Elle ne se dirige même pas forcément dans la bonne direction. Comme le remarque l’étude précitée du Parlement européen : « Il est possible que les solutions techniques se révèlent insuffisantes si les États membres n’élargissent pas le consensus politique existant pour convenir de l’objectif et des besoins d’un instrument de défense européen ». En somme, malgré la prolifération des initiatives la défense européenne se retrouve à la case départ : bloquée par l’absence de vision partagée et le manque de volonté politique.

En matière de capacités opérationnelles, l’UE reste très en deçà de « l’objectif global » fixé à Helsinki en décembre 1999, sur la base de la déclaration de Saint-Malo qui prévoyait « une capacité autonome d’action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales ». Au sujet des quelque 40 opérations lancées depuis, l’Institut Montaigne constate : « les missions et opérations de la PSDC n’apportent que des réponses très partielles aux crises actuelles »¹. Elles ont, certes, pu avoir des effets bénéfiques très circonscrits ici ou là, mais elles ne font certainement pas le poids face aux enjeux internationaux. Il leur faudra, pour cela, changer de nature et de logique. Jolyon Howorth, l’éminent spécialiste de la défense européenne et des relations transatlantiques a récemment fait remarquer à juste titre : les opérations de l’UE « ne font pas grand-chose pour faire avancer la cause de l’autonomie »².

Pour ce qui est du magnifique trio d’initiatives post-2016 qui auraient dû galvaniser la PSDC, sur chacun des trois volets les ambitions ont été revues à la baisse, les objectifs initiaux dilués. L’examen annuel coordonné en matière de défense (CARD en anglais) n’est qu’une énième variation sur le thème du « développement des capacités », en vue de déterminer et de

¹ *Défense européenne : le défi de l’autonomie stratégique*, Rapport d’information N°626 du Sénat (par R. Le Gleut et H. Conway-Mouret), 3 juillet 2019.

² Jolyon Howorth, “*Europe and Biden –Towards a New Transatlantic Pact?*”, Wilfried Martens Center, janvier 2021.

combler les failles dans les capacités militaires des États membres de l'Union. Avec les résultats que l'on connaît : ce sont les mêmes lacunes qui sont énumérées depuis le premier exercice de ce type, il y a 20 ans. D'après Sven Biscop, de l'Institut Egmont, le plan de capacités de l'UE est tout aussi non-contraignant que celui de l'OTAN, « il n'est donc pas surprenant qu'ils n'ont qu'une influence marginale sur les planifications nationales de défense »¹. Ignorer les priorités du CARD, ajoute-t-il, n'entraîne même pas les quelques inconfortables moments d'auto-justification comme c'est le cas dans l'Alliance.

La Coopération structurée permanente (CSP), originellement mise en place pour créer une sorte d'avant-garde de pays volontaires avec des moyens capacitaires, a perdu tout son sens du fait de l'exigence « d'inclusivité » formée par l'Allemagne. Elle compte donc aujourd'hui 25 des 27 États membres (tous sauf Malte et le Danemark). Finalement, le Fonds européen de défense (FED), conçu pour assurer un cofinancement aux projets d'armement européens en coopération, a aussi vu ses objectifs réduits. Tant sur le plan pécuniaire (des 13 milliards d'euros initialement prévus pour la période 2021-2027, le Fonds n'aura que 7 milliards) qu'en matière d'ambitions stratégiques (contredites par le refus d'instaurer la préférence européenne et par la tolérance envers l'entrisme de pays tiers).

Simultanément à ce détricotage de la PSDC, on remarque un déplacement de certaines initiatives hors du cadre de l'UE. Même sans Londres, les 27 ont du mal à se mettre d'accord et il leur est souvent impossible de trouver une réponse commune à telle ou telle situation. Soit parce que certains rechignent à confier trop d'importance à l'UE en matière militaire (de peur de rendre l'OTAN redondante), soit parce que d'autres divergences d'ordre politique compliquent les négociations sur le mandat, sur les moyens à engager ou sur le commandement. Dans ce contexte, pour éviter que toutes les initiatives opérationnelles ne fussent l'UE, le Conseil a lancé le projet pilote du « concept de présences maritimes coordonnées », dans le golfe de Guinée. Ce nouveau concept est expressément « distinct des missions et opérations PSDC ». L'idée est de désigner « une zone d'intérêt maritime » et y

¹ Sven Biscop, *EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat*, Egmont Institute, Security Policy Brief n°141, mars 2021.

assurer une meilleure coordination des activités nationales des Etats membres¹.

De leur côté, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, et le Portugal ont pris l'initiative de créer, en janvier 2020, la Mission européenne de surveillance maritime dans le détroit d'Ormuz (EMASOH) avec l'intention de contribuer à la réduction de l'instabilité et sécuriser le trafic maritime. Pour rappel, les huit pays ont tous adhéré à l'Initiative européenne d'intervention (IEI), lancée par Paris en dehors de la PSDC. Douze pays ont déjà adhéré à l'IEI, y compris le Danemark et le Royaume-Uni, dans l'espoir d'opérationnaliser la coopération de défense entre pays européens. C'est un signe supplémentaire du pragmatisme ambiant, et traduit la volonté de préserver les questions militaires à l'écart des institutions à 27, dans des cadres souples, entre volontaires « capables et prêts ».

Le Commandement du transport aérien européen (CTAE/EATC) regroupant sept pays est l'exemple le plus abouti en matière de mutualisation dans une logique respectueuse des souverainetés nationales. Inauguré en septembre 2010, le CTAE a permis à la France, dès le mois de décembre de la même année, d'envoyer trois compagnies de combat en Côte d'Ivoire en utilisant des avions néerlandais, belges et allemands. Conformément à la procédure dite de *Reverse Transfer of Authority*, « en l'absence d'engagement national, ces moyens peuvent être mis à la disposition de partenaires selon des modalités prévoyant une reprise sous commandement national en cas de besoin »². Un rapport du Sénat sur l'autonomie stratégique européenne remarque au sujet du CTAE : « le principe mériterait d'être étendu à d'autres domaines (hélicoptères, soutien médical, par exemple) »³.

¹ Conclusions du Conseil portant lancement du projet pilote du concept de présences maritimes coordonnées dans le golfe de Guinée, 25 janvier 2021 : « Les Etats membres continuent d'améliorer la coordination sur une base volontaire des actions menées par les moyens qu'ils déploient dans la zone d'intérêt maritime sous le commandement national ».

² Voir de l'auteur : « Les politiques d'armement en Europe à travers l'exemple de l'affaire BAE Systems-EADS », *Défense & Stratégie* n°33, automne 2012

³ *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*, Rapport d'information N°626 du Sénat (par Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret), 3 juillet 2019. L'échange de droits au sein de l'EATC se fait dans un cadre multilatéral d'ensemble et est basé sur la notion d'EFH (*Equivalent Flying Hour*). La référence est le prix de revient d'une heure de vol de C130 ou C160 (EFH = 1). D'après l'exemple donné par le CTAE/EATC : « Le néerlandais KDC-10 exécute une mission de ravitaillement en vol au nom de l'Espagne ; en parallèle

En somme, la Realpolitik revient en force, à la fois dans la prise de conscience, peu ou prou, de l'exigence d'autonomie stratégique à l'échelle européenne pour les secteurs les plus divers, et dans la revalorisation de la logique intergouvernementale dans la coopération entre les Etats. Il reste, néanmoins, un problème de taille. Pour ce qui est du domaine de la défense proprement dite, les partenaires européens de la France refusent de le penser réellement en termes d'autonomie, que ce soit dans le cadre de l'UE ou dans des formations multilatérales. Or, tant que l'autonomie stratégique ne devient pas le principe directeur en matière de défense, leurs efforts dans d'autres domaines resteront donc éphémères et vains. Comme le souligne Charles A. Kupchan, directeur des affaires européennes au Conseil de sécurité nationale sous les présidents Clinton et Obama, « le contrôle en matière de sécurité est le facteur décisif pour déterminer qui est aux commandes »¹.

3- Le retour en force de l'éternel triptyque des relations OTAN-UE

Depuis 2016, la coopération entre l'UE et l'OTAN s'est remarquablement intensifiée, comme en témoigne deux déclarations conjointes (en 2016 et 2018) et l'identification de non moins de 74 actions à mettre en œuvre en commun. Cette recrudescence des activités de rapprochement n'est pas sans lien avec le redémarrage, en 2016 justement, de la défense européenne. Comme le note le dernier rapport consacré à ce sujet à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN : un des facteurs principaux à l'origine de cet « essor de la coopération » est « le nouveau cycle d'initiatives européennes de sécurité en dehors du cadre de l'OTAN »². En effet, à mesure que l'autonomie stratégique européenne devient le leitmotiv de ces nouvelles initiatives, l'Alliance cherche à ne pas les laisser échapper de son emprise. Le Secrétaire général oppose

l'espagnol KC130 propose une mission de parachutage en Allemagne ; tandis que le personnel militaire allemand et le fret italien sont transportés par un A400M français ; un Learjet luxembourgeois procède à une évacuation aéromédicale d'un soldat belge blessé dans des zones de crise ; l'italien C27J transporte une cargaison hollandaise ; et le belge Embraer transporte les soldats français ». Source : www.eatc-mil.com.

¹ Charles A. Kupchan, *The End of the American Era*, Vintage Books, 2003, p.267.

² *Le partenariat OTAN-UE dans un contexte mondial en mutation*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, par Sonia Krimi, 19 novembre 2020, §16.

ouvertement les deux : « la solidarité stratégique à l'OTAN » est préférable à « l'autonomie stratégique à l'UE »¹.

Les limites politiques fixées à la PSDC dès le départ par les Etats-Unis reviennent donc sur le devant de la scène. Il faut admettre que ces restrictions, connues sous le nom des 3D, ont été un coup de maître de la part de la diplomatie américaine. L'exigence de *non-duplication* couvre tous les domaines critiques du point de vue de l'autonomie : elle met des limites strictes à la capacité d'actions autonomes des Européens à la fois sur le plan opérationnel (la planification et conduite), structurel (l'industrie d'armement et technologie) et stratégique (la défense collective). Le *non-découplage* sert la prévention : les Européens sont priés de ne même pas réfléchir et décider ensemble, hors OTAN, sur ces questions. La *non-discrimination*, elle, fonctionne comme un verrou de sécurité. Dans l'hypothèse où, malgré toutes ces précautions, une initiative européenne prendrait une ampleur inattendue, l'exigence de l'inclusion des alliés non-UE permet d'intervenir directement pour rappeler à l'ordre les récalcitrants.

31 - Non-découplage ?

Le critère de non-découplage de la prise de décision a, une fois de plus, révélé ses limites lors des tensions gréco-turques en 2020². Compte tenu du degré de conflictualité entre ces deux pays membres de l'OTAN – dont l'un fait partie de l'Union européenne, l'autre non – la distinction entre les deux enceintes prend, justement, tout son sens. Pour rappel, au moment du lancement de la PSDC, toute avancée institutionnelle de la politique de défense européenne naissante fut suspendue à la conclusion d'accords entre l'UE et l'OTAN – cette conclusion étant elle-même retardée par la dispute entre la Grèce et la Turquie. Une des conditions posées par Ankara était la promesse que les forces de l'Union européenne ne seront jamais employées contre un Etat membre de l'Alliance. La Turquie voulait éviter que la Grèce, rejointe plus tard par Chypre après l'adhésion de celle-ci à l'UE, ne puisse impliquer l'ensemble de l'Union, de manière militaire, dans leurs disputes. Au bout de deux ans de négociations, la promesse a été faite, avec l'engagement étrange, exigé par la Grèce au nom du principe de réciprocité, que

¹ Laurent Lagneau, « Le secrétaire général de l'Otan critique l'idée d'autonomie stratégique européenne, 5 mars 2021 », site Zone militaire Opex360.com ; 'The EU cannot defend Europe': NATO chief, AFP, mars 2021.

² Voir de l'auteur : La Turquie dans l'OTAN, entre utilité et hostilités, Note IVERIS, 26 novembre, 2020.

l'OTAN non plus n'attaquera jamais un pays de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, ces détails en disent long sur la nette distinction entre les deux organisations. Malgré le fait que 21 Etats sont membres des deux à la fois, l'UE et l'OTAN ne se confondent point – un fait démontré de façon spectaculaire à l'occasion des tensions récentes autour des réserves d'hydrocarbures en Méditerranée orientale. La Grèce et Chypre étant membres de l'Union européenne, toute tentative de grignotage sur leurs frontières, maritimes ou autre, revient à remettre en cause celles de l'UE. Par conséquent, suite aux agissements turcs dans la région, le ministre grec des affaires étrangères a pu faire valoir : « La Grèce défendra ses frontières nationales et européennes, la souveraineté et les droits souverains de l'Europe ».¹ Une communauté de destin soulignée aussi par le secrétaire d'Etat français aux affaires européennes, Clément Beaune : « La Turquie mène une stratégie consistant à tester ses voisins immédiats, la Grèce et Chypre et, à travers eux, l'ensemble de l'Union européenne ».²

Il va de soi que l'Alliance n'est pas l'enceinte idéale pour défendre l'intégrité territoriale des Etats européens contre un pays allié. D'emblée, la France y voit donc une occasion pour affirmer une politique européenne de solidarité « envers tout Etat membre dont la souveraineté viendrait à être contestée »³. Cette remarque officielle de l'Elysée rappelle, en filigrane, la défense collective implicite qui se cache dans les traités européens depuis celui d'Amsterdam de 1997. Parmi les objectifs de la politique étrangère et de sécurité y figure déjà la « sauvegarde de l'intégrité de l'Union », autrement dit la défense des frontières extérieures. Cet élément – souvent ignoré, et pourtant plein de ramifications possibles – fut ajouté à l'époque à la demande explicite d'Athènes, avec le plein soutien de Paris.

32 - Non-duplication ?

Le critère de la non-duplication entre l'OTAN et l'UE comporte traditionnellement trois interdictions : il ne peut pas y avoir de « dédoublement » fonctionnel (la PSDC ne doit pas toucher au monopole de l'OTAN sur la défense collective) ; pas de duplication

¹ Les alliés de l'OTAN s'affrontent en Méditerranée, Fr24news, 26 août 2020.

² Audition de Clément Beaune, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, à la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, 17 septembre 2020.

³ Communiqué de l'Elysée, 12 août 2020.

capacitaire (en matière d'armement, les Européens sont priés de continuer à prioriser l'achat d'armements américains, au lieu de réfléchir en termes d'autonomie pour la BITDE – base industrielle et technologique de défense européenne) ; ni duplication des moyens de planification et de conduite (autrement dit, pas de Quartier général pour la PSDC)¹. Les deux premiers sujets – la défense collective et les achats d'armement – ont toujours été, plus ou moins implicitement, imbriqués l'un dans l'autre. Car c'est un fait : depuis la création de l'OTAN, les alliés qui se sentent protégés par le parapluie américain, affichent comme l'a remarqué le PDG de Dassault Aviation, « une vraie volonté d'acheter américain quels que soient les prix, quel que soit le besoin opérationnel »². Or l'incertitude, ces derniers temps, autour de la fiabilité des garanties américaines met à rude épreuve cette logique transactionnelle.

La revigoration en 2016 de la PSDC a suscité des inquiétudes, dans les milieux de l'OTAN, en particulier quant à un éventuel débordement de la nouvelle dynamique européenne vers la défense collective, chasse gardée de l'Alliance. Depuis, le Secrétaire général de l'OTAN passe le gros de son temps à lancer des mises en garde et martèle que « l'Europe ne peut pas se défendre ». A son malheur, pendant quatre ans il a dû le faire alors que le président Trump, de son côté, n'a cessé de jeter des doutes sur la garantie de défense de l'OTAN. Cette remise en cause de l'Article 5, par le président américain, a fait comprendre même aux plus atlantistes des Européens que, justement, il pourra bien arriver un jour où ils se retrouveront tous seuls pour se défendre. Une hypothèse qui donne lieu à d'âpres polémiques publiques, mais aussi à un foisonnant débat d'experts de part et d'autre de l'Atlantique.

L'un des échanges les plus intéressants s'est développé sur les colonnes de la revue britannique *Survival*, une publication de renom sous l'égide de l'IISS, *International Institute for Strategic Studies*. En avril 2019, une équipe de l'IISS a publié une étude estimant que les alliés européens de l'OTAN ne seraient pas capables de faire face à une

¹ Sur ce dernier point, peu de changements sont à signaler depuis l'état des lieux dressé dans le dernier numéro de *Défense & Stratégie* (n°44, pp23-24). L'exercice qui aurait dû valider la Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC en anglais) pour des missions dites « exécutives », avec emploi de la force militaire, fut reporté en raison de la pandémie de Covid-19. Voir : Lt. Colonel Stylianos Moustakis, "Military Planning and Conduct Capability – A Review of 2020", in *Impetus* n°30, hiver-printemps 2021, p.18.

² Voir de l'auteur : « Dassault Aviation, Eric Trappier ironique sur l'achat des F-35 par les Etats européens », *Theatrum Belli*, 17 mars 2014.

agression russe – les Etats-Unis devraient venir à leur rescousse¹. Fin 2020, Barry R. Posen, le directeur du Programme d'Etudes de Sécurité au prestigieux *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a pris le contre-pied de l'hypothèse et des affirmations de cette étude dans un article au titre parlant : « L'Europe peut se défendre »². Le débat n'était pas sans susciter des réactions, qui pour mettre en cause la pertinence des scénarii choisis, qui pour questionner les motivations et les messages politiques des papiers. D'un côté, l'étude de l'IISS fut vue par certains comme tombant à pic pour discréditer toute idée d'autonomie. De l'autre, Posen fut accusé d'être indulgent envers les faiblesses européennes uniquement pour mieux étayer la thèse de son récent livre qui préconise une politique étrangère de « retenue » pour les Etats-Unis³.

Quoi qu'il en soit, trois éléments du débat méritent que l'on s'y arrête. Premièrement, les intervenants des deux côtés s'accordent pour dire que le montant nécessaire pour combler les lacunes capacitaires des Européens (en vue d'une menace russe de type conventionnel) se situe aux alentours de 300 milliards d'euros. Or, comme le font remarquer même les chercheurs de l'IISS : rien qu'en comblant l'écart avec l'objectif de 2% du PIB sur lequel les alliés européens s'étaient engagés dans le cadre de l'OTAN, ils dépenseraient 100 milliards d'euros de plus... par an.⁴ Deuxièmement, François Heisbourg a introduit dans le débat la dimension nucléaire jusqu'alors complètement mise de côté. Comme il remarque, à juste titre : « le risque d'une guerre en Europe ne peut pas être analysée indépendamment du facteur nucléaire [car] la Russie n'envisage pas la moindre opération sur le théâtre européen sans un certain lien avec un menace nucléaire russe implicite ». Par conséquent, une « dissuasion élargie » serait « un élément indispensable de tout effort pour contrer une agression militaire russe »⁵. Une occasion en or, pour Posen, de rappeler la fragilité du concept même de dissuasion élargie : « La

¹ Douglas Barrie et al, *Defending Europe : Scenario-based Capability Requirements for NATO's European Members*, IISS Research Paper, avril 2019.

² Barry R. Posen, « Europe Can Defend Itself », *Survival* vol.62 n°6, décembre 2020 – janvier 2021.

³ Barry R. Posen, *Restraint – a New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Cornell University Press, 2015.

⁴ Douglas Barrie et al, « Europe's Defence Requires Offence », *Survival*, vol.63 n°1, février-mars 2021.

⁵ François Heisbourg, « Europe Can Afford the Cost of Autonomy », *Survival*, vol.63 n°1, février-mars 2021.

relation de dissuasion élargie entre les Etats-Unis et l'Europe a toujours été, elle aussi, une hypothèse problématique »¹.

Finalement, le débat sur la défense de l'Europe se focalise uniquement sur les lacunes européennes et fait abstraction de la question de la capacité des Etats-Unis de venir en aide. Après la guerre froide, le document de référence du Pentagone, le *Quadrennial Defense Review* (QDR) a déterminé que les Etats-Unis devaient être en mesure de mener (et de remporter) deux guerres à la fois, la condition sine qua non du statut de superpuissance². Cette approche fut la position officielle jusqu'à la Stratégie de 2012, où l'administration Obama y substitua une doctrine dite de « deux-moins » : l'objectif de remporter une guerre, tout en imposant des coûts inacceptables à un agresseur sur un autre théâtre³. Finalement, la Stratégie de 2018, sous le président Trump, a tiré les conclusions de la montée en puissance de la Chine et ne vise plus qu'une seule guerre à la fois, s'en remettant à la dissuasion sur un second théâtre⁴. Une évolution qui n'est certainement pas près de rassurer les alliés européens. D'autant qu'elle ne fait que renforcer les doutes, déjà exprimés dans le Rapport de la Commission Trident britannique – composée d'anciens ministres de la défense et des affaires étrangères, d'ex-ambassadeurs et chefs d'état-major – sur la volonté et la capacité des Etats-Unis de défendre l'Europe⁵.

Or, l'autre grand volet de l'interdiction de la non-duplication, l'armement, est directement lié à la perception des garanties de défense. Le sénateur américain Chris Murphy a clairement exposé la logique du donnant-donnant lorsqu'il s'est inquiété, sous le président Trump, de l'impact de la remise en cause de l'Article 5 sur les ventes d'armement. Cet élu démocrate du Connecticut a expliqué, lors d'une conférence, comment la garantie de l'OTAN apporte un bénéfice économique à son Etat, à condition que les Européens y croient : « grâce à cette alliance étroite, il est beaucoup plus probable que les Européens achètent des produits de Sikorsky et de Pratt & Whitney ». Murphy reproche à Donald Trump d'avoir

¹ Barry R. Posen, « In Reply: To Repeat, Europe Can Defend Itself », *Survival*, vol.63 n°1, février-mars 2021.

² *Quadrennial Defense Review*, Département de la Défense des Etats-Unis, 1997.

³ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Département de la Défense, 2012.

⁴ *National Defense Strategy*, Département de la Défense, 2018. Pour une analyse de cette nouvelle approche, voir Hal Brands - Evan Braden Montgomery, « One War Is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great-Power Competition », *Texas National Security Review*, vol.3, n°2 printemps 2020.

⁵ The Trident Commission, *Concluding Report*, juillet 2014.

jeté des doutes sur l'engagement américain pour la défense collective, car suite à cela « les alliés européens commencent à explorer d'autres options pour l'achat de leurs équipements militaires, y compris des initiatives préoccupantes qui excluraient les Etats-Unis »¹.

Il fait référence au Fonds européen de défense conçu, comme on l'a vu, pour cofinancer les projets d'armement européens à partir du budget communautaire. La participation de tiers – surtout celle des puissants industriels américains appuyés par leur gouvernement – serait contre-productive par rapport à l'objectif affiché d'autonomie. Les divisions entre Européens à cet égard sont reflétées dans la coupe spectaculaire du budget (de 13 milliards à 7 milliards pour le prochain cadre pluriannuel). Tant que les Etats-Unis n'obtiendront pas d'accès selon leurs propres termes, ses alliés européens les plus proches s'opposeront au renforcement de cet instrument. Inversement, s'ils obtiennent gain de cause et que les Etats-Unis deviennent éligibles au financement du FED (d'une manière ou d'une autre, par le truchement de la participation à la CSP par exemple), c'est la France qui devrait normalement y réduire son engagement. Car cela transformerait le budget du FED en une passoire permettant aux entreprises d'Etats tiers, en particulier américains, de siphonner à leur guise les dépenses européennes.

Ceci d'autant plus que cette logique s'applique déjà pour les achats d'armement en général. Comme le souligne un rapport récent de l'Institut Montaigne « Il n'existe toujours pas aujourd'hui de préférence européenne lors de l'acquisition d'équipement (...) l'acquisition de matériels américains consomme les budgets de défense des États, impacte les budgets restants pour les industriels européens et permet une certaine ingérence américaine dans les affaires de défense de l'UE »². Le rapport donne l'exemple des avions de combat : « Dans le domaine aérien par exemple, la participation au programme F35 de pays comme l'Italie, les Pays-Bas ou plus récemment la Belgique fragilise l'industrie européenne »³. Pour mémoire, c'est ce même avion que la ministre Florence Parly évoqua pour refuser le lien établi par Washington

¹ L'intervention du sénateur américain Chris Murphy au CSIS (Center for Strategic and International Studies): The Midterm Elections' Implications for the Transatlantic Agenda, Washington, le 14 novembre 2018.

² Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle, Rapport de l'Institut Montaigne, février 2021, p.141.

³ At the Vanguard - European Contributions to NATO's Future Combat Airpower, RAND Report, 2020.

entre garanties de défense et achats d'armement : « La clause de solidarité de l'OTAN s'appelle Article 5, et non pas Article F-35 »¹.

33 - Non-discrimination ?

Le domaine de l'armement continue d'être l'enjeu majeur du troisième D, celui de l'interdiction de toute discrimination envers les alliés non membres de l'UE. S'agissant d'un sujet névralgique, cette interdiction est, pour une fois, directement et publiquement invoquée pour assurer la présence des Etats-Unis dans les initiatives européennes. La saga de l'accès au FED s'est poursuivie, dans cet esprit, tout au long de l'année 2020.² Comme le note un rapport de l'Assemblée nationale : « Les discussions sont particulièrement tendues sur la question de l'éligibilité des entreprises des pays tiers, notamment celles du Royaume-Uni et des États-Unis, au FED. Les États membres sont divisés sur la question et, pour certains qui hébergent des filiales d'entreprises américaines, soumis à une forte pression des États-Unis pour une plus grande souplesse dans les critères d'éligibilité ». Et aux auteurs du rapport d'expliquer : « Il va de soi que si le FED devait être largement ouvert aux entreprises des pays tiers, c'est autant de financement en moins pour atteindre l'objectif de l'autonomie stratégique »³.

Quelques mois plus tard, le Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Clément Beaune, se veut rassurant : « Le fonds européen de défense vient financer nos propres projets d'autonomie stratégique européenne. Il est exclu de financer les pays tiers. La coopération structurée permanente, qui est une coopération de projet, inclut la possibilité d'intégrer des pays tiers à bord de certains projets, avec des règles d'approbation par les pays de l'Union européenne au cas par cas »⁴. En effet, aux termes du compromis bricolé sous la présidence allemande de l'UE, des « Etats tiers » peuvent entrer dans tel ou tel projet CSP à condition qu'il y ait pour cela une décision politique, et tant qu'il n'y a pas de fonds commun européen en jeu – du moins en principe. Pour

¹ Discours de Florence Parly à l'Atlantic Council: "The US- French relationship in a changing world", Washington, 18 mars 2019.

² Sur les antécédents de ce bras de fer, voir « Le double anniversaire OTAN - Défense européenne : « Plus ça change et plus c'est la même chose ! », in *Défense & Stratégie* n°44, hiver 2019, pp. 27-30.

³ Françoise Dumas & Sabine Thillaye, *Rapport d'information sur la relance dans le secteur de la défense*, N°3492, Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 6 novembre 2020.

⁴ Audition à la commission des affaires étrangères, de Clément Beaune, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, 16 février 2021.

rappel, la CSP et le FED ont été créés pour être complémentaires l'un de l'autre. La CSP peut être vue par certains acteurs extérieurs comme une éventuelle passerelle vers, ou un droit de blocage contre, le FED : soit pour accéder à celui-ci en tant que tiers, soit pour parvenir à en exclure tel ou tel programme du fait même de sa propre participation au projet correspondant.

De surcroît, le Secrétaire d'Etat Beaune se garde bien de préciser si la France avait réussi à imposer, en tant que critère *sine qua non*, ses deux conditions initiales pour l'accès d'un tiers à la CSP. A savoir : considérer comme un préalable non négociable le fait que la propriété intellectuelle et le droit d'exportation doivent rester, sans ambiguïté aucune, sous contrôle européen. Ou bien, au lieu de cela, les conditions générales ont été réduites, comme le laisse penser le communiqué de l'UE, à ce que le participant tiers « doit partager les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, ne doit pas porter atteinte aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et de défense et doit avoir conclu un accord pour échanger des informations classifiées avec l'UE »¹ Car si c'est le cas, l'objectif initial de non-dépendance est caduc et la CSP définitivement vidée de sa substance.

Le risque est d'autant plus grand que l'approche choisie par la nouvelle administration Biden est remarquablement intelligente. Les Etats-Unis tirent prétexte du « nouveau départ » dans les relations transatlantiques, après les années Trump, pour retourner la situation et présenter leur revendication d'accès comme le signe d'un nouvel engagement. C'est donc par désir de resserrer les liens entre alliés qu'ils souhaitent honorer de leur présence les initiatives européennes. La manœuvre est encore plus habile puisque Washington avance par paliers. Au lieu de viser tout de suite les questions les plus sensibles, les Etats-Unis vont se connecter d'abord au projet sur la mobilité militaire, qui fait lui aussi partie des quelque 50 projets de la CSP². Mais la porte-parole du Pentagone

¹ Coopération de l'UE en matière de défense: le Conseil fixe les conditions de la participation d'États tiers à des projets CSP, Communiqué du Conseil de l'UE, 5 novembre 2020.

² “U.S. ready to help EU speed up troop movement to meet Russia challenge”, Reuters, 2 mars 2021. La mobilité militaire est un des initiatives phares de l'UE. Elle vise à « lever les obstacles entravant les mouvements d'équipements et de personnel militaires dans l'ensemble de l'UE, afin de faciliter et d'accélérer leur mobilité, leur permettant ainsi de réagir rapidement et efficacement à des crises internes et externes ». Elle comporte trois volets: un projet CSP mené par les Pays-Bas, une communication conjointe de la Commission européenne relative à la mobilité militaire dans l'UE financée par le mécanisme pour

admet que ce n'est que le premier pas : « une étape cruciale pour identifier comment les États-Unis et l'UE peuvent travailler ensemble dans d'autres projets de la CSP, et pour explorer une éventuelle coopération entre les États-Unis et l'UE dans d'autres initiatives de défense de l'UE ». Jessica Maxwell ajoute que Washington voit dans l'approbation rapide par l'UE de la participation américaine un signe prometteur quant aux « engagements de l'UE et des États membres à garder les initiatives de défense de l'UE ouvertes aux États-Unis »¹. La messe est dite.

4- Union, quelle union ?

Plus l'UE parle d'autonomie, plus les appels à « plus d'intégration » se multiplient. Dans cette narration, le passage à la majorité qualifiée créerait, d'un coup de baguette magique, une Europe-puissance parlant d'une seule voix, à même de jouer son propre rôle sur l'échiquier géopolitique. Mais une telle vision simpliste a tendance de confondre la forme et le fond. Ce n'est pas du fait de la règle de l'unanimité que l'UE est incapable d'avoir une politique de puissance indépendante, bien au contraire. La position majoritaire parmi les partenaires européens a toujours été d'ignorer, voire vilipender les concepts de puissance et d'indépendance. S'il ne tenait qu'à eux, l'Europe serait, depuis fort longtemps, un 51^{ème} Etat américain voire, demain, une 24^{ème} province chinoise. L'exigence de l'unanimité est le seul garde-fou qui reste pour les quelques-uns, souvent la France seule, qui sont attachés à l'idée d'être maîtres de leur destin et faire leurs propres choix.

L'excellent article d'Hubert Védrine « Avancer les yeux ouverts » (écrit en 2002, mais qui n'a pas pris une ride depuis) résume parfaitement les options. L'ancien ministre des affaires étrangères y plaide pour « l'honnêteté intellectuelle » avant d'entamer les prochaines étapes de la construction européenne : « De deux choses l'une : ou bien nous acceptons, parce que nous estimons que l'ambition européenne prévaut sur toutes les autres ou parce que nous jugeons que le cadre européen est désormais le seul qui nous permette de défendre nos intérêts, de nous fondre progressivement dans cet ensemble. Et alors nous jouons à fond le jeu européen, le renforcement des institutions européennes et communautaires, la

l'interconnexion en Europe, et une initiative commune de l'Union et de l'OTAN.

¹ Sebastian Sprenger, "Pentagon pushes to partake in EU military mobility planning", *Defense News*, 2 mars 2021; "US-EU cooperation pitch on military mobility gets positive response", *Defense News*, 15 mars 2021.

généralisation du vote à la majorité. Et nous en acceptons par avance toutes les conséquences. Ou bien, considérant que nous ne pourrions pas préserver avec 9 % des voix au Conseil, 9 % des membres du Parlement, un commissaire sur 25, des positions et des politiques que nous jugeons fondamentales, nous refusons ce saut institutionnel »¹.

Parmi ces positions fondamentales, impossibles à préserver dans une Europe supranationale régie par la logique de la majorité, se trouve l'exigence d'autonomie et de puissance. Un épisode récent illustre à la perfection la solitude de la France et les dangers pour elle à céder aux sirènes européistes dans l'espoir d'une Europe-puissance imaginaire. Il s'agit de la passe d'arme, fin 2020, entre le président Macron et la ministre allemande de la défense Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK)². Celle-ci déclare, à la veille de la présidentielle américaine, que les « illusions d'autonomie stratégique européenne doivent cesser »³. Sur quoi, le président français rétorque : « Il ne faut surtout pas perdre le fil européen et cette autonomie stratégique, cette force que l'Europe peut avoir pour elle-même. Il s'agit de penser les termes de la souveraineté et de l'autonomie stratégiques européennes, pour pouvoir peser par nous-mêmes et non pas devenir le vassal de telle ou telle puissance et ne plus avoir notre mot à dire. »⁴. AKK persiste et signe : « L'idée de l'autonomie stratégique européenne va trop loin si elle implique que nous serions capables de garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité de l'Europe sans l'OTAN et sans les Etats-Unis. C'est une illusion »⁵.

Comme on pouvait s'y attendre, les autres pays européens se sont rangés du côté de l'Allemagne. Le ministre polonais de la défense Mariusz Błaszczak en a conclu que « nous devons être plus proches des Etats-Unis que jamais », et le Premier ministre espagnol Pedro Sánchez a fait savoir sans équivoque : « Je suis avec la vision allemande ». Le ministre italien de la défense, Lorenzo Guerini, voit

¹ Hubert Védrine, Europe : avancer les yeux ouverts, *Le Monde*, 27 septembre 2002.

² Voir de l'auteur, Germany's Transatlantic Ambiguities, FPRI Analysis, 5 mars 2021.

³ Annegret Kramp-Karrenbauer, Europe still needs America, *Politico*, 2 novembre 2020.

⁴ La doctrine Macron : une conversation avec le Président français, *Le Grand Continent*, 16 novembre 2020.

⁵ Allocution de la ministre allemande de la défense Annegret Kramp-Karrenbauer à l'Université Helmut Schmidt à Hambourg, 19 novembre 2020.

dans l'autonomie stratégique européenne la « confirmation du rôle de l'Europe en tant que pilier de l'architecture de sécurité collective basée sur le pacte transatlantique ». Son homologue portugais, João Gomes Cravinho, met en garde : « Essayer de faire en sorte que l'autonomie stratégique de l'UE fasse moins au sein de l'OTAN ou tenter de se séparer de l'OTAN serait, à notre avis, une grave erreur ». Difficile de ne pas voir, derrière ces discours, le positionnement des uns et des autres par rapport à Washington. Tout comme chacun se détermine en fonction de sa propre vision du monde par rapport à Pékin, Ankara ou Moscou. Les chercheurs de l'institut allemand SWP, qui conseille le gouvernement fédéral sur les questions de sécurité, constatent : les relations bilatérales entre les États membres de l'UE et les grandes puissances sont guidées par des « loyautés disparates et des intérêts contradictoires », ce qui rend une approche commune de l'autonomie stratégique difficile, pour ne pas dire inconcevable¹.

L'écrivain-philosophe anglais, G. K. Chesterton a brillamment exposé, il y a cent ans, la vacuité des arguments en faveur d'une union entre entités différentes : « L'Union c'est la force, l'union c'est également la faiblesse. Transformer dix nations en un seul empire peut s'avérer aussi réalisable que de transformer dix shillings en un demi-souverain [*aujourd'hui : dix pièces de dix pence en un Pound*]. Mais cela peut également être aussi absurde que de transformer dix terriers en un seul mastiff. La question dans tous les cas n'est pas une question d'union ou d'absence d'union, mais d'identité ou d'absence d'identité. En raison de certaines causes historiques et morales, deux nations peuvent être si unies que dans l'ensemble elles se soutiennent. Mais à cause de certaines autres causes morales et de certaines autres causes politiques, deux nations peuvent être unies et ne faire que se gêner l'une l'autre; leurs lignes entrent en collision et ne sont pas parallèles. Nous avons alors un état de choses qu'aucun homme sain d'esprit ne songerait jamais à vouloir continuer s'il n'avait pas été ensorcelé par le sentimentalisme du seul mot 'union' »². Dans l'Europe d'aujourd'hui, continuer signifie le nivellement par le bas et la dilution des ambitions.

¹ B. Lippert, N. von Ondarza, V. Perthes (eds.), *European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests*, The German Institute for International and Security Affairs (SWP), Research Paper, mars 2019.

² Gilbert Keith Chesterton, *Heretics*, recueil d'essais publié en 1905.

Une sortie vers l'Amérique? Le *Brexit* prend enfin forme

David Hanley

Professeur de science politique

Centre d'Etudes Européennes et Internationales, Université de Portsmouth

Fin janvier 2020, les Britanniques quittent donc de façon formelle l'Union Européenne¹. A en croire Boris Johnson, Premier ministre britannique, le *brexit* serait donc finalement effectué, à tel point qu'il interdit à ses ministres d'utiliser le mot. En réalité, le *brexit* est davantage un processus qu'une finalité, et le désengagement britannique à travers tant de domaines² ne fait que commencer. En ce printemps de 2021 nous essaierons de faire le point de ce processus et de deviner ses contours futurs. Or, les pourparlers entre Britanniques et Européens étant voués à s'étendre sur une longue période (l'échéance de décembre 2020, où la période de transition prit fin, n'étant qu'un leurre), nos analyses seront forcément provisoires. Cela dit, il nous semble possible à cette étape de dégager un certain nombre de conclusions quant à l'évolution probable des orientations britanniques.

Dans un premier temps nous reviendrons sur les trois années tumultueuses qu'a connues la vie politique britannique entre le référendum de juin 2016 et la prise de pouvoir de Boris Johnson, suivie de sa rapide renégociation des accords signés par Theresa May, mais répudiés par le parlement britannique, et sa victoire

¹ Cet essai continue les analyses développées dans David Hanley, « Colère et ressentiment en Angleterre; le référendum de juin 2016 sur le Brexit », *Défense et Stratégie* 41, printemps 2017, pp. 5-28.

² La complexité des rapports britannico-européens est succinctement évoquée dans Denis MacShane, *Brexit, No Exit ; why (in the end) Britain won't leave Europe*, London, I. B. Tauris, 2017, pp. 157-224. L'optimisme de l'auteur fut bien sûr excessif.

électorale écrasante de décembre 2019. Si nous insistons sur ce volet de politique intérieure, c'est pour une raison simple. Le *brexit* a ses origines dans les contradictions internes du parti conservateur; c'est cet organisme qui aura largement déterminé le cours des négociations et c'est lui qui pèsera de façon décisive dans l'évolution des rapports entre le Royaume-Uni (R-U) et l'Union européenne (U.E). C'est lui qu'on va rencontrer à chaque étape de notre analyse. A la différence d'explications du *brexit* qui adoptent une perspective empruntée aux relations internationales, ce regard 'de l'intérieur', pour ainsi dire, expliquera l'itinéraire tortueux des Britanniques vers la sortie. Ensuite nous ferons une analyse prospective des positions britanniques sur trois axes – économique, diplomatique, et stratégique ce qui nous permettra de voir - enfin - la couleur du *brexit* johnsonien.

*

1. Entre référendum et sortie : tâtonnements et obstruction

La victoire des *brexiteurs* au référendum de juin 2016 provoque la démission de D. Cameron et son remplacement par T. May. Celle-ci aura pour mission de définir l'approche britannique dans les négociations qui vont se dérouler avec l'UE. Car si les Britanniques ont voté la sortie, ils l'ont fait pour beaucoup de raisons différentes¹ (parmi lesquelles l'immigration semble avoir pris la première place²) et - sauf quelques protagonistes qui ont un agenda bien à eux – sans une idée précise du rapport futur entre l'Union et le Royaume-Uni. Certains *brexiteurs* semblent oublier que, en dehors de l'UE ou en dedans, la Grande-Bretagne se situera toujours à 30 km des côtes européennes; l'Amérique, dont les *brexiteurs* convaincus

¹ Harold Clarke et al., *Brexit : why Britain voted to leave the European Union*, Cambridge, CUP, 2017.

² On se fera une idée des motivations de beaucoup des *leavers*, souvent sans doute bien intentionnées mais néanmoins ambiguës (attachements communautaires qui recèlent un complexe de supériorité voire un racisme inconscient) en ayant recours à des sources non académiques. Par exemple, l'excellent roman de Jonathan Coe, *Middle England*, London, Penguin, 2019. Le journaliste James Meek offre une autre perspective, basée sur un travail empirique dans les provinces, qui souligne effectivement la puissance des mythes identitaires mobilisés par les *brexiteurs*; l'appel au sens commun et à l'ouverture qui fut l'argument essentiel des *remainers* peinait à s'imposer contre cette marée d'émotion. Voir son *Dreams of Leaving and Remaining*, London, Verso, 2019.

voudraient rapprocher de plus en plus le R-U¹, reste, elle, distante de 5000 km. La géographie va peser de tout son poids dans les rapports commerciaux que doivent nouer le R-U et l'UE.

T. May a fait de nombreuses erreurs en s'appliquant à sa tâche. Le premier, c'était d'invoquer l'article 50 sans avoir une idée claire du but qu'elle voulait atteindre et sans avoir exploré quelques pistes avec les Européens. Ce qui lui imposa d'emblée un délai de deux ans seulement pour aboutir à un accord. On peut comprendre plus aisément sa deuxième erreur, à savoir son choix de ministres, qui laisse trop de poids aux ténors du *brexit* (B. Johnson aux affaires étrangères, L. Fox au commerce international, D. Davis au ministère du *brexit*, créé de toutes pièces)². On comprend la volonté de cette femme, d'une fidélité exemplaire envers son parti, d'assurer l'unité de celui-ci, mais elle a fait la part trop belle aux eurosceptiques, qui lui poseront constamment des pièges avant de la renverser en 2019. Elle leur donne tout de suite des gages en esquissant une version plutôt dure du *brexit*; le R-U ne fera partie ni du marché unique ni de l'union douanière. Ces actions sont décisives. Elles pousseront le R-U vers une sortie dure, qui n'a jamais été proposée clairement aux électeurs. Le centre de gravité du débat se déplace vers la droite, et dans l'absence d'une opposition franche du Labour, la fraction eurosceptique du parti conservateur devient peu à peu maître du jeu. Cet épisode prouve bien donc que c'est le parti conservateur qui va être au centre de tout ce qui s'ensuivra.

Le déroulement des pourparlers est bien connu. Fin 2017 May arrive à un accord qui répond aux critères de l'Union et qui règle les droits des citoyens, la facture de sortie britannique et, croyait-on, la question épineuse de la frontière nord irlandaise³. C'est cette dernière qui posera problème. Tout le monde était d'accord (selon leurs déclarations publiques, du moins, car on peut franchement

¹ On pourrait faire une parodie des rêves de ces atlantistes en comparant leurs aspirations à cette 'ever closer Union' qu'on avait tant reproché à l'UE. On se rappellera que l'Union avait accordé à Cameron le droit pour son pays de se dissocier de cette aspiration.

² La création de ce ministère détonne par rapport aux tendances centralisatrices de May, qui a bien voulu garder la main sur les pourparlers en se fiant surtout à son conseiller Oliver Robbins. Davis, réputé pour son indolence et son inaptitude à comprendre certains dossiers, a été de toute façon vite marginalisé. Mais même l'existence de ce ministère fut un point d'appui pour les eurosceptiques durs.

³ Pour un récit concis et lucide voir Kevin O'Rourke, *Une brève histoire du brexit*, Paris, Odile Jacob, 2018.

douter si les *brexiters* durs comprennent quoi que ce soit à l'Irlande du Nord) qu'il ne saurait y avoir une frontière terrestre entre la République irlandaise et les six comtés encore assujettis au règne britannique. May avait accepté que l'Irlande du Nord reste de facto dans le marché unique pendant un temps indéfini jusqu'à ce que le R-U et l'Union puissent trouver un accord commercial dans les pourparlers qui devaient continuer après la sortie officielle des Britanniques. Ce qu'on appelle en anglais le *backstop*, vocable emprunté au cricket (quoi de plus anglais ?) et qui signifie une garantie ultime.

La droite de son parti fera une guérilla constante à May en hurlant à une atteinte à l'intégrité constitutionnelle. En particulier, les 10 élus unionistes protestants du DUP, dont sa majorité dépend, refuseront carrément le *backstop*. May essaiera à trois reprises de faire passer son accord, mais à chaque fois elle est battue par une coalition de la droite de son parti et l'opposition du Labour et des libéraux-démocrates (Libdem), qui espère soit stopper net le *brexit* soit faire voter un second référendum¹. Cette alliance lui fera finalement passer l'éponge en juillet 2019. Elle est remplacée par Johnson, qui ayant voté au début pour les accords, les refuse désormais. May est donc bien poignardée par les siens; la loyauté partisane paie rarement, semble-t-il. Johnson rouvre les pourparlers pour aboutir à un accord qui ressemble beaucoup à celui de May, à ceci près que sur l'Irlande du Nord, il remplace le *backstop*... par l'érection d'une barrière douanière au milieu de la mer d'Irlande. Ce qui sépare donc physiquement et juridiquement la province nord irlandaise de cette patrie chère aux unionistes, faisant fi des protestations patriotiques de Johnson et les siens. Johnson a vu que pour avoir un accord il fallait sacrifier les protestants ulstériens et il l'a fait sans broncher. Ceux-ci sont furieux mais n'y peuvent rien sinon s'associer au Labour et aux Libdem pour empêcher l'accord de passer le parlement. Johnson lui est confiant que la majorité des électeurs britanniques font aussi peu de cas des six comtés que lui-même et n'attendent que l'occasion de tester son analyse.

¹ Pour la valse-hésitation du Labour pendant cette période voir Gabriel Pogrund et Patrick Maguire, *Left Out: the inside story of Labour under Corbyn*, London, Bodley Head, 2020. Les comportements contradictoires des députés de tous bords sont bien analysés par Louise Thompson, 'From minority government to parliamentary stalemate: why Election 2019 was needed to break the brexit logjam' dans Jonathan Tonge et al. (dirs.) *Britain Votes: the 2019 General Election*, Oxford, OUP, 2020, pp. 48-64

En automne 2019 Johnson est pourtant pour le moment piégé. Il voudrait bien faire voter son accord par les députés mais n'a pas de majorité; la solution serait à ses yeux une dissolution et des législatives anticipées qui lui donneraient cette majorité. On le comprend, puisque les sondages lui donnent régulièrement un avantage de 9 à 10 points sur le Labour. Mais le *Fixed Parliament Act*, voté sous l'impulsion de D. Cameron, interdit au premier ministre de dissoudre la chambre des Communes selon sa volonté; pour cela il faut l'accord des deux tiers des députés¹. Johnson essaie à plusieurs reprises de provoquer un vote de défiance, mais les partis d'opposition refusent leur concours. C'est donc le blocage total.

Cependant, au mois de novembre, l'opposition change d'avis, jugeant qu'une élection pourrait lui profiter. Les nationalistes écossais du SNP croient qu'ils rafleront la presque totalité des sièges en Ecosse (la suite leur donnera raison); puisque leur priorité est l'Ecosse et son indépendance à terme, et non le Royaume-Uni, ils ne peuvent guère perdre. Si l'opposition est victorieuse, le *brexit* sera arrêté (du moins dans l'immédiat); si en revanche Johnson est reconduit et qu'il poursuit un *brexit* plus ou moins dur, cela poussera encore plus d'électeurs dans leurs bras. Les libéraux, qui se sont donné un nouveau chef en la personne de Jo Swinson, choyée par les médias de gauche en dépit d'un manque de compétence politique on ne peut plus évident, espèrent tout bonnement rafler quelques sièges à droite et à gauche dans les circonscriptions *remainer* qui ont voté largement contre le *brexit* en 2016. Si le pari de Swinson peut paraître risqué, celui de Jeremy Corbyn, chef du Labour, paraît franchement insensé. Grisé par sa performance en 2017 où il avait vu le score de son parti dépasser les 40%, notamment grâce à un ralliement dans les derniers jours de la campagne, il croit pouvoir répéter l'exploit². C'est pourtant oublier certains faits.

En 2017, la droite a quand même gagné 60 sièges de plus que le Labour. Ce que les *corbynistas* ne semblent guère avoir remarqué, eux qui parlent comme si leur parti avait gagné. Ensuite, les sondages donnent implacablement une avance à Johnson. Pire encore, sur les deux questions clés : Qui a la meilleure politique économique ? Qui fera le meilleur premier ministre ? Corbyn fait des scores ridicules.

¹ Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart, 2011, pp. 107-22.

² Philip Cowley and Denis Kavanagh, *The British General Election of 2017*, Basingstoke, Palgrave, 2018; Jonathan Tonge et al., *Britain Votes 2017*, Oxford, OUP, 2018.

La ligne du parti sur le *brex* pose un problème aussi. Le parti est visiblement divisé entre partisans du *brex* pour des raisons de gauche (ce qu'on appelle parfois le *lex*, c'est-à-dire la croyance en un 'socialisme dans un seul pays', non inhibé par les restrictions [largement imaginaires] qui seraient imposées par l'UE¹) et les *remainers*, en général partisans d'un second référendum. Cette tension est aussi visible sur le terrain. Dans les grandes villes et le Sud, le Labour parle surtout aux classes moyennes cultivées et relativement aisées. Mais dans ses bastions du Nord et des Midlands, ce fameux 'mur rouge' qui s'étend du Galles vers les Midlands, le Nord-Est et le Nord-Ouest, zones industrielles ou souvent post-industrielles, c'est une autre histoire. Là on a voté *brex* dans l'espoir de meilleurs lendemains en dehors de l'UE, blâmée à tort et à travers pour la stagnation de ces zones². Pour concilier ces deux électors distincts, Corbyn a fini par pondre un compromis. En cas de victoire, le Labour négocierait un nouvel accord avec Bruxelles (pas de problèmes là, évidemment!); cet accord serait ensuite soumis au référendum. Mais Corbyn lui-même ne prendrait pas position dans ce vote ! Il est difficile d'imaginer une posture plus inepte et moins convaincante. Un leader qui fait un accord et n'ose pas ensuite le recommander ? On voit facilement pourquoi les capacités de leadership du chef travailliste ne sont pas prises au sérieux³. Mais rien de cela ne semble compter auprès du cercle intime de croyants qui entourent Corbyn. Il lance sa campagne avec un manifeste qui promet beaucoup et dont le financement laisse planer des doutes. La campagne sera mal gérée du point de vue de l'organisation et de la communication, avec des

¹ Pour une défense succincte du *lex*, voir Larry Elliott, économiste en chef du *Guardian* et pur produit de l'école d'économie appliquée de l'université de Cambridge, place forte du keynesianisme irréductible. Voir son 'The left must stop mourning *brex* and start seeing its huge potential', *Guardian*, 31 décembre 2020.

² Pour comprendre les nouvelles fractures politiques révélées par le *brex*, mais en gestation depuis longtemps, voir l'étude très bien étayée de Maria Sobolewska et Robert Ford, *Brexitland*, Cambridge, CUP, 2020. Les auteurs décrivent un R-U de plus en plus polarisé entre deux visions de l'identité britannique, incarnées par les labels de *leave* et *remain*. Reste à savoir dans quelle mesure ce nouveau clivage identitaire supplantera – ou modifiera – le clivage socio-économique classique qui de tout temps structura la vie politique britannique.

³ Il paraît certain que Corbyn est en son for intérieur partisan du *lex*, bien qu'il ne l'ait jamais dit ouvertement. En tout cas, sa responsabilité dans le succès du *brex* sera lourde. Sous un leader plus combatif et plus franc, cette descente dans l'abîme aurait pu être évitée. L'étude de Poggrund et Maguire montre surtout un chef quasiment incapable de prendre une décision sur n'importe quel problème.

accusations de discrimination contre des candidats critiques de Corbyn. Contre cet amateurisme Johnson mobilise de vastes ressources; sur le plan programmatique, il se cantonne au seul mot d'ordre *Get Brexit done* (finissons-en avec le *Brexit*). Slogan simpliste et trompeur, bien sûr, mais efficace. Pendant la campagne, Johnson évite le plus possible les médias, afin d'éviter les gaffes qui ont jalonné sa carrière; il suffit de laisser l'opposition exposer quotidiennement ses divisions et son incohérence. Malgré le plaidoyer de beaucoup de *remainers* et des sondages qui suggèrent qu'une majorité des électeurs ne souhaite plus le *Brexit*, il n'y aura pas de pacte de désistement entre les partis opposés au *Brexit*; il n'y aura pas de front populaire des pro-européens. Tout est donc en place pour un massacre électoral, ce qui ne manquera pas de se produire.

L'enjeu de cette élection est clair. Victorieux, Johnson est maître du jeu. Son accord passera par le parlement britannique, le R-U sortira de l'Union début 2020 avec une période de transition qui va jusqu'en décembre 2020. Pendant ce temps, Johnson est censé trouver un accord sur les rapports futurs R-U/UE qui inclura notamment le commerce. Puisque tout est à négocier, nulle issue ne peut être exclue, y compris le *no-deal*. Bref, le cauchemar va continuer, mais c'est Johnson qui aura désormais l'initiative, le parlement n'étant plus en état de le mettre sous pression. Autrement dit, l'opposition, qui aurait pu ralentir ou même stopper le *Brexit*, en acceptant l'élection, met en jeu son atout le plus puissant dans l'espoir de tout gagner. Elle sera cruellement déçue.

Tableau 1. Elections législatives en Gde. Bretagne

	2015	2017	2019
	% voix exprimées/nombre de sièges		
Conservateurs	36.9 (331)	42.5 (318)	43.6 (365)
Travaillistes	30.4 (232)	40.0 (262)	32.2 (203)
LibDem	7.9 (8)	7.4 (12)	11,5 (11)
Nationalistes*	5.3 (59)	3.5 (39)	4.4(4)
Autres	19.4 (20)	6.8 (19)**	8.4 (23)

*Scottish National Party et Plaid Cymru (gallois)

** Inclut 10 DUP (Democratic Unionist Party, protestants nord-irlandais) qui ont fait un pacte avec T. May pour lui donner la majorité

Paradoxe s'il en fut, le nombre de bulletins en faveur de partis prônant soit un deuxième référendum soit tout bonnement le maintien du R-U dans l'Union dépasse le nombre de ceux votant pour le *brexit*. Traduit en termes de sièges, on a pourtant le résultat inverse; les conservateurs triomphent facilement. C'est le génie du système électoral; non seulement il faut avoir les voix, mais il faut aussi les avoir dans les bons endroits. Ce que Johnson a réussi de façon spectaculaire.

Ces résultats sont sans appel pour les travaillistes qui perdent 8% de leurs voix et une soixantaine de sièges. Avec une petite hausse d'un pour cent, la droite prend pourtant 47 sièges de plus pour en finir avec une majorité de 80. Effets pervers du système FPTP (*first past the post*, scrutin uninominal à un seul tour) dira-t-on, mais surtout verdict définitif sur le corbynisme. Une analyse plus fine permet de détecter quelques mouvements de fond au sein de l'électorat¹.

D'abord il faut constater que la droite l'emporte auprès de chaque groupe socio-économique, même les classes populaires ou CSP-, pour emprunter la terminologie française. Elle a retenu donc 84% de ses votants de 2017. Le Labour lui ne retient que 79% de ses anciens électeurs, perdant 9% aux conservateurs et 7% aux Libdem, signe certain de cette double pression contradictoire de la part des *brexiters* et des *remainers* à laquelle il était exposé. Dans la structuration du vote conservateur, le *brexit* semble avoir été déterminant. Pour le votant conservateur, cette question venait en premier lieu, le votant travailliste, lui, accordant plus d'importance aux questions socio-économiques, notamment l'avenir des services de santé. C'est ainsi que sur la totalité de ceux ayant voté *leave* en 2015, la droite en garde 73% (seuls 16% pour le Labour). Parmi les conservateurs ayant voté *leave*, 92% sont donc restés fidèles, alors que seulement 64% des travaillistes votant *leave* en 2015 restent avec leur parti, 24% optant pour les conservateurs. Voilà la raison pour laquelle la droite a pris de nombreux bastions travaillistes du fameux 'mur rouge' en Galles et dans le Nord; visiblement certains habitants de ces régions en perte de vitesse ont vu dans le *brexit* une martingale qui du coup renverserait des décennies de déclin. On verra bien si c'est le cas².

¹ Lord Ashcroft Polls (<https://lordashcrofthpolls.com>) 'How Britain voted and why', sondage post-électoral du 13 décembre 2019.

² Pour se faire une idée combien les habitants de ces zones 'laissées-pour-compte' ont investi dans les promesses du *brexit*, voir Deborah Mattinson, *Beyond the Red Wall: how Labour lost, how the Conservatives won and what will happen next*, London, Biteback, 2020. Les entretiens qu'elle a réalisés montrent les

Parmi ceux votant *remain* en 2015, le Labour ne prend que 47% (21% pour les Libdem). Parmi les conservateurs ayant voté *remain* en 2015, le parti en garde toujours 64%, 21% optant pour les Libdem. On a donc assisté à un chassé-croisé des électors; les classes populaires s'étant penchées vers la droite, les classes moyennes éduquées vers la gauche. Ces mouvements sont surtout inspirés par des facteurs identitaires, que le choix pour ou contre le *brexit* vient à incarner.

Bref, Johnson semble avoir trouvé un fort appui pour sa version du *brexit*. Même s'il risque d'avoir du mal à répondre à toutes les attentes suscitées par sa propagande, ses problèmes paraissent mineurs par rapport à ceux du Labour, écartelé entre *brexiter*s et *remainers*, sans parler de sa crise de leadership. Corbyn annonce sa démission mais sans se précipiter; le parti s'engage dans une longue campagne pour élire un nouveau chef. Keir Starmer, porte-parole du parti sur le *brexit* sera facilement élu. Typique de l'aile droite du parti, atlantiste et pragmatique, cet avocat de carrière incarne la continuité du blairisme. Si certains le trouvent plutôt terne, il était le seul à avoir l'allure d'un premier ministre. Ce qui est certain en revanche, c'est que si la candidate qui incarnait la continuité du corbynisme avait été choisie, le parti risquait de connaître le sort du PS français ou du PASOK grec.

2 - Après la victoire, quelle stratégie ?

La fatigue de l'électorat, les contradictions et la veulerie de ses opposants ayant apporté la victoire à Johnson, quelle sera sa stratégie pour « en finir avec le *brexit* » qui à vrai dire ne fait que commencer ?

Ivan Rogers, représentant du R-U à Bruxelles avant de démissionner, dégoûté par le manque de réalisme du gouvernement britannique, suggère que la première nécessité serait l'ouverture d'un véritable débat sur le compromis nécessaire entre le choix d'une souveraineté accrue et les inconvénients (économiques, diplomatiques) de cette option¹. Johnson reste encore plus insensible que May à ce conseil de spécialiste aguerri.

attentes, souvent irréalistes, de ces populations, que ni la droite ni la gauche sauront facilement satisfaire.

¹ Ivan Rogers, *Nine Lessons in Brexit*, London, Shortbooks, 2019.

Le choix de son gouvernement en dit déjà long. Celui-ci est peuplé de *brexiteurs* convaincus¹ et de ralliés qui, sentant le vent tourner, lui doivent désormais tout. La totalité des ténors pro-européens du parti (Philip Hammond, Anna Soubry, Dominic Grieve) ont soit perdu leur siège soit ne se sont pas représentés. Johnson a un parti à sa botte, dont beaucoup sont jeunes, ambitieux et élus dans des circonscriptions historiquement acquises au travaillisme. Il a donc les coudées franches. Il dispose aussi d'un chef de cabinet combatif et hyperactif en la personne de Dominic Cummings, organisateur, lors du référendum, de la campagne du *Leave*. Ce *brexiter* convaincu, aux croyances brouillées (on pourrait le classer comme une sorte d'anarchiste de droite) est connu pour son énergie, sa préférence pour une tactique de provocation permanente et le harcèlement de ses subordonnés. Il émet maint texte accusant les fonctionnaires de paresse et d'obstructionnisme et exige l'engagement absolu en faveur du *brexite*. Beaucoup voyaient en ce permanent politique jamais élu le personnage le plus puissant après Johnson – vision sans doute exagérée, mais Cummings dispose d'une influence certaine². Il remporte une première victoire en forçant le départ du ministre des finances S. Javid; ce dernier aurait essayé de contrer, au nom de la stabilité financière, les dépenses planifiées par Johnson/Cummings afin de sécuriser les sièges récemment gagnés dans les bastions travaillistes.

La nomination la plus importante est pourtant celle de David Frost, nommé exprès pour conduire les pourparlers avec Bruxelles, le ministère du *brexite* étant tout bonnement supprimé. Ce diplomate de carrière, *brexiter* convaincu, détonne par rapport à ses collègues du Foreign Office, plutôt partisans de l'UE comme Oliver Robbins, négociateur en chef de T. May avant d'être évincé avec sa patronne. Frost connaît bien Bruxelles pour y avoir fait plusieurs stages, et il a passé un moment dans le privé comme lobbyiste pour les industries

¹ Beaucoup viennent du European Research Group (faction de droite eurosceptique au possible qui a eu un rôle-clé dans la défenestration de T. May).

² La nomination d'un collaborateur réputé dynamique afin de bousculer le conservatisme prétendu du fonctionnariat n'est pas nouvelle. On se souviendra de Steve Hilton, gourou de l'informatique nommé par D. Cameron ou même John Birt, qui avait sévi dans la BBC avant d'être recruté par T. Blair. Ces aventuriers n'ont pas duré longtemps avant de se retirer en se plaignant de leur incapacité à dynamiser l'administration. Cummings risquait d'être autrement plus coriace. Il fallut qu'il soit pris en flagrant délit en contournant le confinement pour que Johnson le remercie, tardivement, à contrecœur et, à en croire la presse, sous l'influence de la compagne de Johnson et sa nouvelle directrice de communications, grande amie de celle-ci.

du whisky. A Oxford il s'est spécialisé dans les études françaises...du Moyen Age. Ce qui l'a sans doute amené à faire sienne une vision du monde rigoureusement souverainiste. Dans une allocution publique à Bruxelles le 17 février 2020¹ – qui normalement aurait été faite par un ministre et non un commis² – Frost dit que le R-U en sortant de l'UE ne fait que regagner des droits souverains que par implication les 27 autres n'auraient plus. Comme si l'adhésion aux règles d'un marché intégré qui sont les mêmes pour tous les participants et l'acceptation des quelques politiques communes constituaient une atteinte fondamentale à l'Etat nation. La croyance en la permanence de l'état westphalien est de tout évidence toujours en vigueur. Ce qui est clair pourtant c'est que Johnson lui-même va conduire les pourparlers par le truchement de Frost; les autres ministres (Affaires Etrangères, Commerce, etc..) peuvent s'attendre à jouer les figurants.

Ces mots de Frost en disent long sur les pourparlers à venir. Quand on y ajoute les déclarations de Javid, émises peu avant son éviction, selon lesquelles le R-U n'acceptera aucun alignement sur les normes de l'UE (sanitaires, commerciales, etc..) contre un accès plus généreux au marché unique, on voit que Johnson va poursuivre le but qui a toujours été sien, à savoir le maximum d'avantages contre le minimum d'obligations; avoir le beurre et l'argent du beurre (*have your cake and eat it*)³. Afin de maintenir la pression sur l'Union, Johnson prend aussi un ton parfois belliqueux, assénant qu'en aucun cas le R.-U, ne prolongera la transition au-delà du 31 décembre 2020; en même temps B. Lewis, son ministre pour l'Irlande du Nord, prétend qu'il n'y aura pas de contrôles sur les marchandises transitant entre l'Angleterre et l'Irlande du Nord, ce qui contredit clairement les accords signés⁴. Michel Barnier, le négociateur de l'UE, demande poliment si Lewis a bien lu ceux-ci...

¹ Le texte entier se trouve à <https://www.spectator.co.uk>, 18 février 2020.

² L'économiste Will Hutton est plus sévère, voyant en Frost un laquais de Johnson. 'Johnson's *brex*it flunkey sums up all that's wrong with his master's trade fantasies', *Observer* 23 février 2020. Début 2021 Frost sera bombardé *lord*, ce qui permet à Johnson de l'installer directement dans le cabinet sans passer par une élection. Il assurera la responsabilité de la mise en vigueur du TCA, au grand dam de Michael Gove, réputé plus souple. Avis au monde donc que la confrontation sera à l'ordre du jour dans les rapports entre Londres et l'UE.

³ Pour une analyse historique des positions britanniques, qui semblent vouloir reprendre l'ancienne logique de la préférence impériale, voir Kevin O'Rourke, *op.cit.*, pp. 58 et seq.

⁴ Un exemple éloquent de la technique johnsonienne est sa menace de s'affranchir des obligations face à l'Irlande du Nord, abrogeant unilatéralement un traité que le gouvernement de May avait signé. Cette rupture du droit

Ces actions confirment un élément clé de la technique johnsonienne, à savoir une stratégie de la tension. Son électorat est constitué de deux blocs – les ‘laissés-pour-compte’ des zones en perte de vitesse et des gens aisées et âgées dans le Sud de l’Angleterre qui normalement n’ont que faire de ces premiers. La colle identitaire qui réunit ces éléments disparates est tout simplement le *brexit*, croyance en un avenir radieux (sans doute pas le même des deux côtés) auquel le seul obstacle ne serait que cet Autre – l’Européen, l’immigré, le bureaucrate de Bruxelles. Il s’agit donc au fond d’un bloc identitaire davantage qu’un bloc sociologique ou *bloco storico*, en langage gramscien. Or, vu la tension qui existe entre les exigences de ses deux électorats, Johnson a intérêt à prolonger un climat de ressentiment, de xénophobie où l’Autre est toujours à blâmer pour ces lendemains qui chanteront moins qu’on n’avait cru. D’où le langage belliqueux, la menace de ne pas respecter les accords signés et de temps à autre de monter une querelle de toutes pièces¹. La pêche paraît un domaine parfait pour ce genre d’escarmouche et l’on peut parier que nous en verrons un certain nombre, malgré l’accord de décembre 2020. Derrière tout cela nous voyons encore les impulsions partisans ; il s’agit bel et bien de garder le pouvoir pour les Tories, quel qu’en soit le prix.

Cette démarche doit être vue aussi par rapport au personnage de Boris Johnson (que ses amis appellent Al, abrégé d’Alexandre, son nom préféré, Boris n’étant que pour les médias). Il est difficile de voir en lui un idéologue, malgré une aptitude à manier la rhétorique de la droite nationaliste. Il n’est même pas certain qu’il ait une vision nette de l’avenir britannique. D’une part il s’entoure de néo-libéraux atlantistes ne rêvant que de diminuer l’état, d’autre part il parle volontiers comme un *one nation tory*, c’est à dire une droite plus sociale prête à dépenser sinon à redistribuer (voir tout son discours

international relève d’un état-voyou. Il a fallu l’arrivée de Joe Biden, irlandais de souche, à la présidence des E-U pour que Johnson renonce à cette pantalonnade.

¹ On peut ajouter à cette liste le refus de participer au mandat d’arrêt européen malgré les objections de la police. Il est difficile d’imaginer qui, en dehors de la pègre londonienne en cavale dans le Sud de l’Espagne, profitera de ce geste démagogique. L’accord final prévoit un niveau élevé de coopération policière, mais plus compliquée, plus lente et moins efficace que ce qui existait avant, notamment grâce à l’exclusion du R.-U. du deuxième système d’information Schengen. Voir Gemma Davis, ‘Judicial co-operation and law enforcement in the *Brexit* deal’, *Newsletter UK in a Changing Europe* 30 décembre 2020.

à propos du ‘nivellement par le haut’ du Nord de l’Angleterre)¹. Ce qu’on peut dire avec une relative certitude, c’est qu’il est un excellent tacticien, qui repère très vite la faiblesse de l’adversaire. Apte à sentir quand le vent tourne, il est prêt à changer d’idées sur le champ s’il le juge nécessaire (les ulstériens l’ont appris à leurs dépens). Son but, c’est surtout de garder le pouvoir, pour son parti et pour lui. Comme toute sa classe sociale, il estime que seules les élites dont il fait partie² sont habilitées à gouverner; l’exercice du pouvoir ressemble d’ailleurs à un jeu de cartes où le bluff et l’audace sont des atouts. Il s’intéresse peu aux détails, se fiant à sa morgue et aux tournures d’esprit pour sortir des situations gênantes. Or, ces qualités peuvent vous mener loin dans une culture politique basée sur la déférence, comme celle de l’Angleterre, où l’on apprend tôt à respecter ce genre d’orgueil surtout quand il est mâtiné d’un certain humour dont Johnson a le secret. Sur la scène internationale, cela se passe pourtant autrement; les interlocuteurs se sentent en face de quelqu’un d’imprévisible et d’insaisissable, ce qui suscite une méfiance certaine quand on entre en pourparlers. Alors que, si les pourparlers doivent réussir, la confiance doit être au rendez-vous.

Après maint coup médiatique de part et d’autre, menaces de rupture et revirements de dernière minute (britanniques pour la plupart), l’accord *Trade and Cooperation Act* (TCA) est dûment signé à la dernière seconde³. Ce qui surprend peut-être le grand public, que les médias de droite avaient soigneusement préparé pour un *no-deal*, mais sûrement pas les professionnels. Le spectre d’un chaos logistique, bien plus grave que ces milliers de camions immobilisés qu’on avait déjà cachés dans des parkings construits exprès pour éviter des bouchons trop visibles, la crainte d’une pénurie de médicaments ou de rupture des chaînes de production dans la manufacture ont suffi pour convaincre Johnson d’abandonner sa fiction d’un *no-deal* et de signer un accord minimal qui laisse en suspens beaucoup de dossiers. L’accord passe le parlement britannique sans problème, Starmer ayant ordonné à ses troupes de voter pour (une poignée de députés eut le courage de s’abstenir)⁴. Il

¹ Pour le rôle historique du Nord de l’Angleterre dans l’économie politique du R.-U. voir Tom Hazeldine, *The Northern Question – a History of a Divided Country*, London, Verso, 2020.

² Eduquées dans les meilleures écoles privées et les universités d’Oxford et de Cambridge.

³ 2202A123(01) –EN-EUR-Lex (europa.eu)

⁴ Starmer espère qu’une fois les accords en vigueur, la polarisation identitaire autour du *brexite* diminuera et qu’on retournera à la politique ‘normale’. C’est compter sans la profondeur de ce clivage et la capacité illimitée de la droite à jouer dessus.

l'a présenté comme un triomphe, selon ses habitudes, mais à l'examiner de près, on voit que le *brexit*, loin d'être fait ne fait que commencer.

On peut utilement considérer l'évolution des rapports futurs entre R-U et UE sous trois chefs – économie, diplomatie et stratégie.

2.1 Poisson contre finance ? Les problèmes et les conséquences d'un accord commercial

La première série de pourparlers, ainsi que les déclarations des deux parties, mettaient déjà bien au jour les conflits potentiels¹. S'agissant d'un accord commercial comportant le moins de restrictions possible sur les plans tarifaires et réglementaires, l'UE insiste sur une stricte adhésion au fameux *level playing field* (règles de concurrence loyale en matière de normes et standards, surtout en ce qui concerne les subventions aux entreprises); le R-U pour sa part refuse de voir cette exigence uniquement sur le plan commercial mais la prend plutôt comme une atteinte à sa souveraineté. Il revendique par conséquent le droit de diverger des normes européennes là où il le juge nécessaire. Posture maximaliste qui vise surtout une audience domestique qui a voté pour la 'reprise du contrôle', alors que comme le rappelle Catherine Barnard, tout accord, même le plus modeste, entraîne une certaine perte de souveraineté².

Ce qui explique un autre point de discorde. L'UE voulait un accord global touchant sur tous les domaines commerciaux, les Britanniques cherchaient visiblement un accord par secteur (Barnard croit qu'ils aspiraient à un accord de type suisse, dont la complexité agace de plus en plus l'Union, même pour ce pays qui n'a pas du tout la taille du R-U). Sans doute croyaient-ils pouvoir exploiter d'éventuels différends entre les 27 dans l'espoir d'obtenir gain de cause (ce qui a été leur tactique depuis 2016, bien que leurs tentatives de division n'aient pas apporté grand' chose, comme on a pu le voir à propos de l'Irlande). Une approche sectorielle servirait aussi un autre dessein britannique, à savoir le découplage du dossier pêche du reste des pourparlers. Les Européens insistaient

¹ Pour une analyse experte des dimensions différentes des pourparlers voir les Newsletters du 'thinktank' *UK in a Changing Europe*, dirigé par Anand Menon. Cet organisme a aussi produit une analyse compréhensive des accords *Brexit and beyond*, disponible sur son site web www.ukandeu.ac.uk. Avec le *Centre for European Reform* de Charles Grant, cette institution est la meilleure source en langue anglaise pour suivre le déroulement du *brexit*.

² Catherine Barnard, 'Six key messages on the UK's negotiating position', *Newsletter UK in a Changing Europe*, 20 février 2020.

que tout soit négocié à la fois et même qu'un accord sur le poisson soit trouvé en premier lieu. En fait, les Britanniques avaient deux atouts – le poisson et les services financiers¹, où le bilan de leurs échanges avec l'UE est largement positif, alors que pour les produits industriels c'est le contraire. Même pour le poisson, leur position était pourtant moins forte qu'on pourrait croire²; si la majorité du poisson pris par l'UE se trouve dans les eaux britanniques, la plupart de celle-ci est ensuite exportée...vers l'Europe. Car les Anglais ne mangent pas en général les espèces capturées dans leurs eaux, préférant celles qu'ils importent des pays du continent. On se trouvait donc devant une situation de dépendance mutuelle qu'on croirait vite réglée par un compromis pragmatique. Hélas, c'est méconnaître l'importance symbolique - et politique - de la pêche. Cette industrie représente 1% du PNB, mais elle est concentrée dans ces villes côtières qui ont voté massivement pour le *brexit* (et ensuite pour la droite en 2019). Sur le plan de l'imaginaire, l'image du brave pêcheur renvoie bien à ce mythe du Britannique insulaire résistant aux éléments et à l'étranger qui a peuplé le discours des *brexiters*. On pouvait donc s'attendre à des batailles importantes sur ce dossier. Les Britanniques devaient essayer de troquer l'accès plus généreux au marché unique pour leurs services financiers contre des prises de poisson plus importantes pour les Européens, mais est-ce que les rapports de forces plaident en leur faveur ?

Les termes de l'accord final démontrent bien que non³. Sur la plupart des dossiers, c'est à l'UE que revient l'avantage. Johnson a obtenu un accord zéro tarifs/zéro quotas pour les manufactures, quitte à faire des concessions majeures sur le poisson (les syndicats de pêcheurs crient à la trahison, mais ils ne devraient pas être étonnés; Johnson les a roulés dans la farine comme il a fait avec les unionistes ulstériens). Il s'agit pourtant d'une victoire à la Pyrrhus, car les barrières non-tarifaires (règles phytosanitaires et règles d'origine) s'érigent tout de suite. La presse regorge déjà de lignes de camions bloqués faute des papiers corrects, de poissons qui pourrissent alors qu'on cherche les papiers qui certifient leurs origines, de transporteurs continentaux qui refusent d'exporter vers l'Angleterre à cause des complications bureaucratiques, de pénuries dans les grandes surfaces, de menaces sur les lignes de fourniture de

¹ Pour une bonne analyse du poids de la finance voir David Edgerton, *The Rise and Fall of the British Nation: a Twentieth Century History*, London, Penguin, 2018

² Un excellent résumé des rapports de force poissonniers se trouve dans Tony Connelly, *Brexit and Ireland*, 2e edn., Londres, Penguin, 2018, pp. 130-57.

³ Sam Lowe, 'The EU-UK trade and co-operation agreement: a platform on which to build?', *CER Insight* 12 janvier 2021 www.cer.eu

l'industrie automobile (Nissan ne décourage pas les rumeurs sur la fermeture de son usine dans le Nord-Est d'Angleterre), voire des PME auxquelles le ministère de commerce international conseille (officieusement) de se réinstaller...sur le continent.¹ Comme le disait l'inspecteur de douane néerlandais au camionneur britannique dont il venait de confisquer le sandwich jambon/fromage pour raisons sanitaires, « Bienvenue au *brexit* ! »². Et l'accord ne dit rien sur les services financiers³. A présent il y a une période de tolérance pour les sociétés vendant des produits financiers au sein de l'UE; quand celle-ci prendra fin, l'accès à chaque secteur du marché financier devra être négocié séparément et âprement. Les grandes sociétés n'ont pas attendu, certains postes ayant déjà été déplacés vers l'UE⁴.

Ce chaos initial se réduira sans doute dans une certaine mesure, mais il n'est donc pas surprenant que beaucoup d'analystes prévoient un déclin de 6 à 7% du PIB sur la prochaine décennie⁵. Le déclin sera lent plutôt que vertigineux et il sera masqué au début par le rebond (relatif) de l'économie une fois que le COVID reculera définitivement.

Déclin il y aura pourtant, et à ceux qui pourraient y voir une chance pour le pays de se tourner vers d'autres activités pour doper l'économie, on se demandera seulement dans quels secteurs, exactement ? Celui où l'on a, historiquement, un clair avantage compétitif, c'est bien sûr la finance. Qu'on vient de sacrifier pour des raisons de basse politique. Quant au fameux accord avec les Etats-Unis, il a reculé de quelques années avec l'élection de Joe Biden, et de toute façon, une nation de 350 millions n'allait jamais faire de cadeaux à un pays de 60 millions ne faisant plus partie d'un

¹ Toby Helm, 'Move to EU to avoid Brexit costs, firms told', *Observer* 23 janvier 2021.

² 24 heures plus tôt ce même sandwich aurait été, bien sûr, parfaitement conforme aux règles sanitaires. Si le camionneur allait de Belfast à Dublin, le sandwich serait toujours acceptable, mais non s'il allait à ...Liverpool, pourtant bien situé en Angleterre! La 'reprise du contrôle' entraîne évidemment des effets imprévus (du moins pour ceux qui préfèrent ne pas voir).

³ Sarah Hall, 'What does the trade deal mean for financial services', *Newsletter UK in a Changing Europe*, 27 janvier 2021.

⁴ Dans une conférence de presse du 19 janvier 2021 le gouverneur de la Banque de France fait valoir que le *brexit* a déjà apporté à la France 2,500 postes de travail et 170 milliards de commerce en actifs. Il y voit une splendide occasion pour les places financière du continent de se renforcer au préjudice de la City. Voir news@thelocal.fr

⁵ Jonathan Portes, 'Brexit and the economy: what next?', *UK in a changing Europe newsletter*, 21 janvier 2021.

bloc commercial. On a signé un accord avec la Turquie. Mais comme pour les Etats-Unis, qu'est-ce qu'on va vendre à ces pays qu'on ne leur vend pas déjà ? En quoi exactement la participation britannique au Marché Unique empêchait-elle d'accroître le volume d'échanges existants avec ces pays ? La diminution des échanges avec l'Europe ne peut être compensée par des gains à la petite semaine ailleurs dans le monde. Même et surtout dans ce Commonwealth blanc et anglo-saxon qui peuple les fantasmes des *brexiteurs* durs, pour qui l'Empire n'a jamais péri¹.

C'est donc face à un recul économique que Johnson fera ses choix politiques. Le premier de ceux-ci sera d'honorer ou non sa promesse de rééquilibrer le pays, en réduisant notamment l'inégalité Nord/Sud. C'est largement sur cette promesse qu'il a gagné le pouvoir. Si l'Europe est la cause principale des difficultés économiques britanniques, alors logiquement la sortie de l'Europe devrait amorcer le renouveau. Ce simplisme n'occulte pas bien sûr des vérités gênantes. Tout gouvernement soucieux de corriger les déséquilibres régionaux devra engager un effort volontariste inédit, avec un programme d'investissement public massif. Ce qui implique des emprunts ou des hausses d'impôts. Or dans un pays déjà surendetté par les emprunts dus au COVID (le ministre des finances Rishi Sunak, possible successeur de Johnson, a découvert tardivement, comme ses collègues partout, les vertus du keynesianisme), il s'avérera difficile de trouver les sommes nécessaires. Surtout pour un parti attaché à la prudence fiscale (voire l'austérité de la dernière décennie) et dans un contexte où les marchés assortiront leurs prêts de conditions plus sévères. L'issue probable sera la continuation de la politique que Londres pratique envers le Nord depuis un siècle, c'est-à-dire le service minimum²; il y aura quelques mesures étatiques, quelques encouragements à l'investissement privé, mais pas de grand plan de reconstruction. Et ce saupoudrage sera très ciblé, visant à garder les anciens sièges travaillistes qu'on a capturés dans le Mur Rouge. Car voilà encore la ligne directrice de la politique johnsonienne – garder le pouvoir par tous les moyens. C'est une perspective à court terme, mais jusqu'ici efficace.

¹ Pour la permanence de l'idéologie impériale-nostalgique voir Michael Kenny and Nick Pearce, *Shadows of Empire: the Anglosphere in British Politics*, London, Polity, 2017.

² Voir Tom Hazeldine, *op.cit*

2.2 Diplomatie: faire cavalier seul ?

Cette navigation à vue se voit bien dans les autres domaines affectés par le *brexit*, à commencer par la diplomatie. Christopher Hill a dressé le bilan d'une possible diplomatie post-*brexit* fort intéressant, mais qui pêche peut-être par un excès d'optimisme; car Johnson soumettra toujours les choix rationnels basés sur des compromis réalistes avec des interlocuteurs professionnels à ses choix tactiques du moment, qui dépendent lourdement de sa capacité d'enflammer les émotions et les préjugés¹. On vient d'avoir un exemple classique avec la décision de refuser le plein statut d'ambassadeur au représentant de l'UE à Londres; il y a 142 pays qui accordent ce statut, y compris l'Amérique de Trump qui l'ayant d'abord refusé, a ensuite changé d'avis. La presse de qualité s'étonne de cette insulte gratuite sans se rendre compte qu'elle est faite simplement pour plaire aux votants du *brexit*, sans égard pour les problèmes que cela pourrait poser, disons quand les pourparlers sur la finance reprendront. On aura dit son fait à l'étranger. Le geste démagogique prend le pas sur le compromis de sens commun.

Le premier défi diplomatique, et non le moindre, se situe à l'intérieur même du pays. Il s'agit tout bonnement de la cohérence territoriale du R.-U.². L'Ecosse et l'Irlande du Nord ont voté *remain* par des majorités considérables, quitte à se trouver exclus de l'Europe grâce au poids des votes anglais (l'Angleterre représente 85% de la population de cette union déséquilibrée). Or, les indépendantistes du SNP (Scottish National Party), au pouvoir dans le parlement d'Edimbourg depuis une décennie et grands favoris pour rafler la mise dans les élections écossaises de 2021, se sont déjà emparés du vote pro-européen de 2016 pour demander un nouveau référendum sur l'indépendance écossaise³. Ils ont su très habilement lier la cause indépendantiste à l'adhésion à l'UE⁴. Toute proposition de référendum doit pourtant obtenir l'aval de Londres, ce qui donne à Johnson un formidable pouvoir de blocage. On risque donc d'aller vers un affrontement entre deux légitimités et une crise constitutionnelle durable, à l'instar de la Catalogne. Comme les dirigeants de Madrid, Johnson comptera sur le temps pour pourrir la situation, tout en s'engageant dans ces polémiques identitaires si nécessaires à la mobilisation de sa base. On ne verra

¹ Christopher Hill, *The Future of British Foreign Policy: Security and Diplomacy in a world after Brexit*, London, Polity, 2019.

² Perry Anderson, 'Ukania perpetua', *New Left Review* 125, septembre-octobre 2020, pp. 35-108.

³ Celui de 2014 avait vu la victoire du *non* (55% contre 45%)

⁴ Sobolewska et Ford, *op.cit.*, pp. 250-283.

pas donc de sitôt une Ecosse indépendante, plutôt une intensification de la guerre identitaire¹.

On évoque aussi une éventuelle réunification irlandaise, mais là non plus il ne faut pas aller trop vite². S'il est vrai que dans la pratique, l'Irlande du Nord fait partie de l'UE, avec libre circulation des biens et des personnes, s'il est vrai que beaucoup de protestants nord irlandais ont demandé le passeport irlandais, il ne faut pas oublier qu'une minorité significative refuse l'intégration avec la République. Nous aurions pu donc logiquement nous attendre dans l'immédiat à la continuité du partage de pouvoir entre catholiques et protestants, tout en laissant l'avenir ouvert. Car paradoxalement il aura fallu le drame du *brexit* pour réveiller les institutions politiques de Belfast mises en sommeil depuis quelques années par le boycottage d'un côté ou de l'autre. On aurait pu croire que désormais le sens commun et la conscience qu'il y a des gains politiques à engranger en administrant l'Ulster devaient prévaloir.

Un tel scénario relativement optimiste négligeait malheureusement l'irruption de facteurs imprévus. En l'occurrence, les milices loyalistes, furieuses devant les délais et le blocage du trafic commercial entre l'Angleterre et l'Ulster, ont pris les devants, menaçant les douaniers nord irlandais de mort, tout simplement, selon leurs habitudes. Ceux-ci ont naturellement cessé le travail, paralysant les échanges entre l'Ulster et l'Angleterre. Le gouvernement de Johnson a répondu à cette insubordination exactement comme tous ses prédécesseurs depuis 1912, en capitulant devant l'intimidation. Londres suspend unilatéralement – et illégalement – le protocole. Il faut dire qu'il a été encouragé dans cette démarche par les actions de l'UE, ou plus exactement d'Ursula von der Leyen, qui avait elle-même menacé de suspendre les accords dans le contexte de la « mini-guerre vaccinale »³. Cet acte irréfléchi, qui aurait entraîné le renvoi immédiat de son auteur dans

¹ Anderson fait valoir que même une Ecosse indépendante aurait un obstacle de taille à contourner lors d'une demande d'adhésion à l'UE, à savoir l'Espagne, proie comme le R.-U. à des forces centrifuges.

² Pour l'Irlande, l'absence de tarifs facilitera le transport des exportations qui doivent pour la plupart transiter par l'Angleterre, Cela dit, les délais frontaliers risquent de poser problème pour celles-ci, essentiellement agricoles. En revanche, l'absence d'une frontière terrestre sur l'île même facilitera les échanges entre la République et les six comtés, ces derniers restant membres de l'UE en tout sauf nom,

³ On se souviendra que la présidente de la Commission a agi de la sorte afin d'empêcher les firmes continentales d'exporter des vaccins clandestinement vers l'Angleterre en passant pas les six comtés.

une entreprise privée, est plein de conséquences. L'Irlande est exposée de nouveau aux extrémistes : et le Parlement Européen hésitant à ratifier les accords de divorce, le *no-deal* redevient une possibilité. Ce qui ne déplairait pas à Lord Frost.

Johnson présidera donc un pays sujet à de fortes pressions centrifuges, mais qu'il peut espérer de tourner à son avantage.

Qu'en est-il de ses relations avec l'extérieur ?

Le *brexit* signifie la fin de la participation britannique à tous les mécanismes de coopération politique développés par l'UE depuis les années 1970. D'un accord général, la contribution britannique à ces instances a été de très haute qualité¹ et les Britanniques ont souvent aidé l'Union à trouver des positions communes. Surtout les liens avec les Etats-Unis ont permis à Londres de jouer ce rôle de 'pont'. Les ponts sont pourtant faits pour qu'on marche dessus, et dans une certaine mesure c'est ce qui risque d'arriver. Le fantasme d'une récréation du Commonwealth en sorte d'Empire 2.0 s'avérant vite creux, Londres sera écartelé entre Bruxelles et Washington. La proximité et le poids de l'Union l'obligeront à coller d'assez près à la ligne des chancelleries européennes, même s'il pourra à l'occasion jouer cavalier seul².

Mais s'il veut peser dans des dossiers tels l'Iran, il faut que ce soit de concert avec les Européens. Vis-à-vis de l'Amérique, le tropisme atlantiste de la classe politique britannique (droite comme gauche) ne peut que croître. Une réélection de Trump aurait encouragé le pire des suivismes (à l'intérieur comme à l'étranger); mais la volonté de Biden de revenir vers le multilatéralisme lui épargnera cette tentation. Mais quid de l'élection possible en 2024 d'une nouvelle version de Trump, isolationniste et imprévisible ? On peut demander si, Trump réélu, les Britanniques seraient restés fidèles à la politique européenne vis-à-vis de l'Iran.

Quoi qu'il en soit, les rapports de force entre ces deux alliés du 'rapport spécial' s'inclineront encore plus en faveur des Etats-Unis, comme on le verra lors de la négociation de ce fameux accord commercial dans lequel Johnson a tant investi. A supposer que Biden, fier de son ascendance irlandaise et attentif à tout dérapage

¹ Michel Rocard, *Si ça vous amuse: chronique de mes faits et méfaits*, Paris, Flammarion, 2010, pp.217-251.

² Par exemple son silence vis à vis des manoeuvres d'Erdogan en Méditerranée et Caucase, alors que les Européens ont fait entendre leur voix. Il est vrai que Londres vient de signer un accord commercial avec Ankara.

sur le dossier nord irlandais, consente enfin à amorcer les pourparlers¹. Entre temps on verra sans doute une consolidation du leadership franco-allemand au sein de l'Union, d'autant que le départ des Britanniques réduit la possibilité de cette coalition d'états libéraux voire 'frugaux' du Nord et de l'Est de l'Europe que Londres avait vainement essayé de susciter afin d'obtenir un meilleur accord sur son départ. Un autre paradoxe du *brexit* serait donc le renforcement de la solidarité européenne, alors que les *brexiters* les plus conséquents ont toujours voulu carrément abattre l'Union.

Londres se retrouvera donc en cavalier seul. La rhétorique souverainiste de *Global Britain* sonnera toujours aussi fort, mais la réalité sera celle d'un pays moyen, ballotté entre des forces plus puissantes, cherchant à retrouver une influence qu'il vient de jeter à la poubelle. Cela n'empêchera pas ses dirigeants à jouer la provocation sur de nombreux dossiers – l'affaire de l'ambassadeur est un exemple, sans doute verra-t-on demain des escarmouches entre bateaux pêcheurs, et ainsi de suite. La température de la « mini-guerre des vaccins » augmente de jour en jour. Dans tous ces cas, le véritable jeu relève, comme toujours, de la politique intérieure; il s'agit d'envoyer un message au bloc identitaire qu'on tient tête à l'Autre. Peu importent les conséquences à terme pour les relations internationales du pays. C'est à ce niveau-là qu'il faut comprendre la politique étrangère johnsonienne.

2.3 Stratégie : à l'Ouest rien de nouveau ?

C'est le document gouvernemental de mars 2021 qui esquisse les grandes orientations stratégiques du *Global Britain* une fois consommé le divorce avec l'UE². Plusieurs observations se dégagent d'une première lecture de ce texte. Il est d'abord rédigé dans un langage plutôt abstrait, mâtiné de nombreuses fioritures rhétoriques ; comment caractériser autrement des phrases telles que (p.13) « l'engagement du R.-U. en tant que force pour le bien dans

¹ Le rapport spécial a une grande valeur symbolique pour les Britanniques, bien moins pour les Américains. Il consiste essentiellement en l'échange de renseignements et l'accès à la technologie nucléaire. L'instrumentalisation politique qu'on en fait dans le discours politique est sans proportion avec sa valeur réelle. Valeur qui diminuera encore plus alors que Washington parlera désormais plutôt à Berlin et à Paris qu'à Londres.

² *Global Britain in a competitive age : the integrated review of security, defence, development and foreign policy*, March 2021. CP 403. Disponible sur www.gov.uk/official-documents.

le monde » ? Cela s'explique sans doute en partie par le fait que le texte s'adresse en premier lieu à une audience domestique, que l'on veut visiblement rassurer quant à l'importance du pays dans le monde, alors qu'il vient de quitter l'Europe. C'est à peine si celle-ci figure dans le texte d'ailleurs, tant la cécité géographique des *brexiters* est en évidence¹. Dans l'ensemble on a l'impression que les rédacteurs ont fait preuve d'un optimisme de commande; on leur a dit de présenter le choix de l'isolement comme une grande opportunité (on parle beaucoup de « l'agilité » dont profiterait le pays désormais libre du joug bruxellois), alors qu'eux, professionnels de la diplomatie, en savent plus long.

On parle donc beaucoup d'une présence globale du R.-U. Globale par rapport à l'Europe, s'entend². Mais que signifie ce slogan dans le concret ? On évoque une réorientation vers la Pacifique (*Pacific tilt*), et Liz Truss, ministre du commerce extérieur, se fait forte d'avoir demandé l'adhésion britannique au Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership. Johnson a même expédié un porte-avions britannique dans la mer de la Chine-Sud, à la remorque de la flotte américaine ; ce qui serait la contribution britannique au *containment* (pour emprunter l'expression des années 1940) de l'expansionnisme chinois.

On peut se demander pourtant combien d'échanges il faudra faire avec la Pacifique pour compenser les 20% de commerce perdus avec l'UE. Et de s'interroger quant à l'influence qu'aura cette politique sur Pékin. On a du mal à s'imaginer, par exemple, que la répression à HongKong va cesser du jour au lendemain au vu de la canonnière britannique. N'est pas Palmerston qui veut³. Bref, cette rhétorique globalisante est creuse ; comme toute la politique johnsonienne elle vise une audience anglaise, trop contente jusqu'ici de se laisser bercer.

¹ Ainsi pour Paul O'Neill, 'le R.-U. porte son regard sur soi et voit ce qu'il veut voir', *The UK's Integrated Review - seeing through a glass darkly*, Voir dans *Commentary*, March 2021, sur www.rusi.org.

² Cette notion est pleine d'arrière-pensées. En 1967 le gouvernement travailliste avait mis fin à la présence militaire britannique en Asie (« à l'Est de Suez » pour reprendre le mot de l'époque). Les nostalgiques impérialistes de type Johnson n'ont jamais pardonné cette décision. Mais concrètement, pas plus qu'en 1967, une présence militaire significative (soit sans caution américaine) est irréalisable. Ce qui n'empêche pas de vendre cette illusion à une audience domestique avide de voir rehausser le prestige britannique.

³ Plus que les autres pays occidentaux, le R.-U. se trouve écartelé entre d'une part sa volonté de contenir la Chine et d'autre part sa dépendance massive par rapport à l'investissement chinois, parfois dans des secteurs clés comme le nucléaire, où le gouvernement Cameron leur a donné des contrats juteux.

Une dernière considération est celle de la sécurité¹. On sait que lors des pourparlers, Londres a essayé de monnayer sa force militaire, bien que stricto sensu la défense soit un domaine à part. Il a aussi fait la fine bouche devant plusieurs aspects de la coopération policière, toujours au nom de la souveraineté. Comme souvent, les postures et la rhétorique servent à cacher une réalité, en ce cas banale². Au fond, les données de la sécurité européenne évoluent peu. L'OTAN reste le premier outil, d'autant que la France l'a pleinement rejointe³. Même les gestes de Trump (son hostilité envers l'UE, son indulgence vis-à-vis de la Russie) n'y ont pas changé grand-chose, et le retour de l'atlantisme classique sous Biden ne fera que renforcer le statu quo. Biden continuera à demander comme ses prédécesseurs que les Européens augmentent leurs dépenses militaires; ceux-ci se hâteront lentement à obtempérer. La question d'une éventuelle autonomie militaire européenne restera d'actualité⁴; la France s'y montrera plus favorable que les autres, notamment de l'Allemagne atlantiste. Il se développera un certain nombre de collaborations techniques dans la fabrication des armes, etc., dont les Britanniques resteront à distance, préférant sans doute des partenariats transatlantiques. Les structures existantes de la PSDC n'atteindront pas la dimension qui permette de parler d'une « armée européenne ». Dans tout cela le rôle des Britanniques sera ce qu'il a toujours été – moitié dedans, moitié dehors; quoique son absence des structures transnationales existantes ne lui permettra plus de bloquer les progrès vers une intégration accrue. A supposer toute fois que les Européens en veulent... ils n'auront plus de prétexte, de toute façon.

Le lien primordial avec le continent restera pour Londres bilatéral. Les accords de Lancaster House de 2010 permettent aux deux seules puissances européennes dotées de forces armées de première qualité, à savoir le R.-U. et la France, de collaborer où et quand cela

¹ Suite à son *Integrated Review* le gouvernement a publié *Defence in a Competitive Age* (Defence Command Paper CP411). Voir www.gov.uk/government/publications/defence-in-a-competitive-age. Ce document mériterait évidemment une analyse détaillée ; nous reprenons ici seulement les traits essentiels.

² Jean-Pierre Stroobants, 'Après le *brexit*, une défense européenne affaiblie ou libérée?', *Le Monde* 21 janvier 2021.

³ L'*Integrated Review* reconnaît dûment que la relation la plus importante est celle, bilatérale, avec les USA, « partenaire commercial et investisseur le plus significatif » (p.19).

⁴ Barry R Posen, 'Europe can defend itself'. *Survival* 62, 6, déc.2020-janv, 2021, pp.7-34.

leur convient¹. L'expédition libyenne de 2011 a démontré l'efficacité militaire de cette collaboration (avec l'aide, essentielle, des Etats-Unis), de même que la gestion catastrophique de la victoire a illustré les dangers inhérents à ce genre d'intervention, y compris l'absence d'une stratégie de sortie. On peut pour le moment difficilement imaginer une répétition de cet épisode, et il est certain qu'on ne verra pas de troupes britanniques déployées au Sahel (pas officiellement, du moins). Mais la capacité reste intacte, et les QG des deux côtés savent qu'ils disposent d'un outil efficace.

Deux dernières considérations doivent être notées. Même si a priori elles ne semblent guère relever de l'UE, il y a quand même un lien profond entre ces choix et le besoin de démontrer aux Britanniques que le départ de l'Europe apporte ses fruits. L'accroissement des dépenses militaires est le plus important depuis la fin de la guerre froide. Cela permettra des rééquipements nécessaires, notamment pour la marine ; reste à savoir si cet argent sera géré avec le laxisme habituel des forces armées britanniques ou si le MOD sera enfin capable de rédiger des contrats tant soit peu contraignants pour les sociétés d'armements. Ce qui est certain, c'est qu'une bonne partie de cette manne sera dépensée dans les sièges du « Mur Rouge »², récemment gagnés par la droite.

L'autre grande surprise est la décision d'accroître la capacité des ogives nucléaires (contrairement au traité de non-prolifération). En termes militaires, c'est un geste inutile, qui ne fera guère trembler les Russes ou les Chinois, car les arsenaux existants sont capables de détruire la planète plusieurs fois. Politiquement, pourtant, c'est encore de la 'viande rouge' pour les électeurs de droite. Comme toujours sous le johnsonisme, il n'y a que cela qui compte.

¹ Les capacités britanniques seront accrues par la promesse johnsonienne de trouver 16 milliards de livres supplémentaires pour la défense (voir note 54 ci-dessus). Reste à voir quelle proportion de ce montant sera vraiment 'nouvelle', vu les contraintes fiscales évoquées ci-dessus.

² Terme journalistique, mais évocateur, qui désigne des circonscriptions historiquement acquises au Labour, donc des zones essentiellement industrielles ou post-industrielles. Il s'agit d'un arc qui va du Sud du pays de Galles à travers les Midlands et comprend le Nord-Est et le Nord-Ouest.

Conclusion

Le *brexit* a reconfiguré la vie politique britannique d'une manière brutale, à l'instar des grandes transformations post 1945 ou de l'assaut du thatchérisme. S'il semble désormais irréversible, il faut se souvenir qu'il n'était pas inévitable. Ses origines, ainsi que la façon dont il a été mis en œuvre, se trouvent dans les conflits internes du parti conservateur. Les *brexiteurs*, longtemps minoritaires, ont su exploiter des tendances profondes dans l'électorat britannique – méfiance des élites, ressentiment des 'laissés-pour-compte', xénophobie voire racisme sous-jacent - en faisant le lien entre l'UE et les problèmes socio-économiques. En jouant sur l'immigration, ils ont réveillé des réflexes identitaires qui se sont exprimés dans un refus de l'Autre, donc de l'UE. Le système électoral a fait le reste; il a suffi de 37% des inscrits pour faire passer le *brexit*. Cette victoire est le travail d'un groupe de professionnels de la communication, appuyés par des éléments de la finance spéculative, des milliardaires de l'informatique et quelques barons médiatiques. Ce n'était pas le désir du grand capital financier ni manufacturier, mais pour une fois la politique l'a emporté sur l'économie. Une fois le verdict tombé, il fallait négocier la nature de la sortie britannique. Là, la rigidité et les erreurs de May, la division des *remainers* et l'incompétence et la veulerie de Corbyn, ont peu à peu ouvert la porte aux partisans d'un *brexit* dur, qui a fini par sembler aux électeurs la seule façon d'en finir avec le *brexit*.

Sauf que ce ne sera jamais fini. Les *brexiteurs* semblaient parler, comme si, une fois le *brexit* effectué de façon formelle, l'Europe disparaîtrait pour ainsi dire. Mais elle sera toujours là, à 30 kms. Londres passera des années à négocier et renégocier chaque aspect de l'accord, y compris ce secteur de services dont son économie dépend. Les rapports de force ne plaident pas en sa faveur. Le R.-U connaîtra un déclin économique lent. Sur le plan diplomatique, il luttera pour s'imposer là où il avait de l'influence; il se tournera davantage vers l'Amérique, mais de plus en plus en suppléant. Sa vie politique sera empoisonnée par des « *culture wars* » (guerres anglo-anglaises) que la droite exploitera pour mieux consolider le bloc identitaire qui la soutient.

Et la « reprise du contrôle » de la souveraineté dans tout cela ? Les souverainistes ont maintenant une politique d'immigration. Désormais, les immigrés européens qui viennent cueillir les fruits et légumes, travailler dans les EHPAD et dans tout le secteur touristique devront avoir un visa. A supposer qu'ils veuillent toujours travailler dans un pays qui leur est si visiblement hostile. C'est là le résultat le plus tangible de ces années de lutte. Satisfaction aux 37% donc, mais pour combien de temps ?

L'« actualisation » de la loi de programmation militaire (2019-2025): Adaptation ou continuité ?

Patrice Buffotot

Observatoire Européen de Sécurité

1- L'actualisation de la LPM en 2021

La caractéristique de la Loi de Programmation Militaire (LPM) adoptée en juillet 2018¹ est de faire porter l'essentiel du financement sur les deux dernières années à savoir en 2024 et 2025. L'enveloppe financière pour les cinq premières années de la loi (2019-2023) est fixée à 197,87 milliards d'euros. Les budgets pour les trois premières années de 2019 à 2021 ont été respectés². Il reste encore à valider les budgets de 2022 (41 milliards d'euros) et de 2023 (44 milliards). Le financement pour les deux dernières années 2024 et 2025 devait être déterminé lors de l'actualisation de la LPM prévue au cours de l'année 2021. Mais la décision sera-t-elle prise ? La situation économique provoquée par la crise sanitaire modifie la donne et sur le plan politique, on est à moins d'un an des élections présidentielles de mai 2022. Une décision prise cette année pourrait être remise en cause, contestée par le futur président élu en mai 2022. En effet la hausse annuelle des crédits militaires devrait passer de 1,7 milliard à 3 milliards d'euros. L'article 3 de la loi prévoit que « Les crédits budgétaires pour 2024 et 2025 seront précisés à la suite d'arbitrages complémentaires dans le cadre des

¹ Loi N°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. In *JORF* du 14 juillet 2018, pp 1 à 26. Le Rapport annexé, pp 26 – 63.

² Les budgets ont été respectivement de 35,9 milliards d'euros p 2019, de 37,6 milliards pour 2020 et de 39,3 milliards pour 2021.

Voir à ce sujet : Patrice BUFFOTOT, « France : Deux années de politique de défense (2019-2020) », paru dans PSEI, Numéro 15, *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, Questions de Paix et de Sécurité Européenne et Internationales, mis en ligne le 08 janvier 2021,

URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2446>.

actualisations prévues à l'article 7, prenant en compte la situation macroéconomique à la date de l'actualisation ainsi que l'objectif de porter l'effort national de défense à 2 % du produit intérieur brut en 2025 ».

L'article 7 fixe l'actualisation de la LPM avant la fin de l'année 2021 et en détermine les objectifs : « Cette dernière aura notamment pour objet de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs jusqu'en 2025. Ces actualisations permettront de vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens consacrés. Ces actualisations permettront également de vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique des équipements et fixeront des objectifs annuels dans ces domaines »¹.

Cependant la ministre des armées Florence Parly explique que cet exercice d'actualisation n'est « pas en effet un exercice traditionnel de programmation militaire. Nous avons à gérer les programmes et leurs aléas, exactement comme lorsque l'on construit une maison. Nous serons donc peut-être amenés dans cet exercice à décaler certaines cibles et certains jalons, sans que cela ne remette en cause, jamais, l'atteinte de nos ambitions »². Les incertitudes qui se dessinent dans les futures décisions prises dans le cadre de cette actualisation, peuvent expliquer en partie pourquoi le Parlement sera tenu à l'écart de ces choix.

11 - Le Parlement tenu à l'écart de l'actualisation

La ministre des armées, Florence Parly annonce lors de son audition le 19 février 2021 par la Commission des forces armées de l'Assemblée nationale qu' « il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la loi de programmation militaire ».³ Le parlement ne sera pas associé cette fois à cet exercice contrairement à la loi précédente (LPM 2014-2019) où le parlement avait débattu de l'actualisation au cours de l'année 2015. Pour le groupe de réflexion Mars⁴ « cette décision relève de l'erreur de droit et de la faute politique ». C'est une erreur de droit car l'article 7 de la LPM prévoit bien dans son dispositif une

¹ Loi N°2018-607 du 13 juillet 2018, op cit, p.2.

² Propos liminaire de Florence Parly, ministre des Armées, lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 4 mai 2021., p.6.

³ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, séance du 19 février 2021, Compte rendu N°36, p.6.

⁴ Le groupe de réflexion Mars est composé d'une trentaine de personnalités françaises issues d'horizons différents, des secteurs public et privé et du monde universitaire

actualisation par le parlement avant la fin de l'année 2021 et en détermine les objectifs. Il estime qu'« on évite, dans un Etat de droit, de modifier un texte de loi, adopté par le parlement, par un acte réglementaire pris par l'exécutif! »¹. L'effet de cette décision est désastreux sur l'opinion publique qui s'intéresse aux questions de défense car « l'abandon de l'actualisation législative tend à semer le doute dans cette partie de l'opinion ; immanquablement, pense-t-on, quand on cache sa copie, c'est qu'on n'a pas tout dit ! » Ce procédé risque de briser le consensus politique qui existe sur la défense car « le Parlement est purement et simplement écarté de l'élaboration d'une politique publique majeure : la défense de la nation, raison d'être de l'Etat ». Cette façon de procéder permet d'éviter le lent processus législatif entre le gouvernement qui rédige le projet de loi initial et les deux chambres qui amendent le projet en commission et en séances publiques. Les deux chambres doivent enfin se mettre d'accord sur un texte commun. La raison officielle invoquée par le gouvernement pour ne pas passer devant le parlement, est l'encombrement du calendrier parlementaire. Pour ce groupe de réflexions Mars cette façon de procéder du gouvernement « illustre la dérive gestionnaire d'un pouvoir dépourvu de sens de l'Etat et incapable d'élaborer une stratégie » et cette technique lui permet « de circonvenir le Parlement sur un certain nombre d'arbitrages qui lui ont été défavorables en 2018 »².

12- L'actualisation de la *Revue stratégique* de 2017

La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, adoptée en 2017 a servi de cadre théorique pour préparer la LPM³. Pour réaliser son actualisation, le ministère des armées procède de la même façon. Il publie fin janvier 2021 une *Actualisation stratégique 2021* qui doit servir de réflexion à cette adaptation de la LPM aux évolutions de la situation internationale⁴.

¹ Groupe de réflexion Mars, « Actualisation de la LPM: Le parlement écarté, une faute politique » in *La Tribune* du 22 mars 2021.

² Le gouvernement avait été désavoué, y compris par sa majorité, sur les modalités de contrôle de l'exécution de la LPM et sur la question de la limitation des restes à payer (article 8) , Groupe de réflexions Mars, op cit, p.3.

³ Voir Patrice BUFFOTOT, « La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire, 2019-2025 », PSEI N° 9, 2018. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>

⁴ *Actualisation stratégique 2021*, Avant-propos de la ministre des armées, Ministère des armées, DICOd – Bureau des Editions, 2021. 56 p.

La première partie de ce document aborde la question du contexte stratégique et constate l'accélération de sa dégradation. Elle analyse ensuite les crises, puis les menaces à savoir le terrorisme, la compétition stratégique entre puissances et la prolifération.

La deuxième partie est consacrée à l'évaluation de notre effort d'adaptation engagé par la LPM. L'objectif est « la construction d'une véritable capacité européenne d'action qui permettra aux Européens d'être des alliés crédibles au sein de l'OTAN et de consolider leur propre souveraineté nationale *via* un outil de défense complet, moderne et cohérent » (p.27).

Elle précise bien que : « notre effort national ne suffira pas pour faire face à l'accélération de tendances stratégiques déstabilisatrices : la recherche de convergences et de coopérations accrues avec nos partenaires est donc indispensable et passe par une articulation crédible entre l'UE, l'OTAN et les cadres de coopération ad hoc plurilatéraux, en particulier l'Initiative européenne d'intervention (IEI) » (p.31). Elle rappelle que « l'OTAN reste le fondement de la défense collective du continent européen et du lien transatlantique, ainsi que de la culture nucléaire des Européens » (p.32). La France prend toute sa part à la défense collective mais elle estime nécessaire un nouveau « contrat politique modernisé » entamé par le groupe de réflexion auprès du secrétaire général de l'OTAN.

L'actualisation passe en revue l'action de la France dans les différentes zones du monde : L'Europe où elle joue un rôle d'équilibre, l'Afrique, le Moyen-Orient et la zone Indo Pacifique.

Elle souligne toute l'importance de l'industrie de défense pour une autonomie nationale et propose de poursuivre les coopérations industrielles qui « impliquent la création de dépendances mutuelles avec nos partenaires » (p.40).

Elle estime que « l'hypothèse d'un affrontement direct entre grandes puissances ne peut plus être ignorée » et que « d'ici 2030 et au-delà, les tensions actuelles et les ruptures possibles nous imposent donc de nous préparer à des scénarii d'engagement dans un conflit majeur » (p.45). Il est par conséquent nécessaire de disposer d'un modèle d'armées complet, étoffé et capable d'agir dans les champs matériels et immatériels, qui nous permettra également d'entraîner plus facilement nos partenaires européens (p.45).

La ministre des armées Florence Parly déclare aux députés de la Commission de la défense nationale et des forces armées le 19 février 2021 qu'au regard des conclusions de cette actualisation de la *Revue stratégique* « nous avons constaté que la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités, conservent

toute leur pertinence. Le président de la République a réaffirmé avec force que les engagements pris seront tenus et que nous continuerons de mettre en œuvre, à l'euro près, la loi de programmation militaire »¹.

Dans ce contexte, « il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la LPM. Toutefois, nous procéderons à des ajustements en accélérant nos efforts sur certaines ambitions portées par la LPM. Et nous sommes justement ici pour en discuter »

La ministre des armées affirme que « la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités conservent toute leur pertinence ». Les cinq grandes priorités sont de :

- 1- Poursuivre la remontée en puissance de notre outil de défense.
- 2- Approfondir la construction de l'autonomie stratégique et de la souveraineté européenne qui doit se faire en cohérence avec les évolutions de l'OTAN.
- 3- Travailler à la consolidation de notre base industrielle et technologique de défense (BITD).
- 4- Bâtir un modèle d'armée complet, cohérent, innovant et agile dans le haut du spectre.
- 5- Enfin les armées doivent concourir à la résilience de la nation.

Florence Parly explique dans la conclusion de sa présentation que « cette Actualisation stratégique pourrait nous inquiéter tant le portrait de notre environnement stratégique est sombre. Certes, elle nous oblige à redoubler de vigilance. Mais nous devons avoir confiance dans la capacité de nos armées à se réformer en permanence et à s'adapter à ce contexte dégradé, afin de garantir la sécurité et la protection de nos intérêts, de la France et des Français »².

Pour le groupe Mars, le document « *Actualisation stratégique 2021* » publié par le ministère des armées, censé servir de cadre géostratégique pour l'actualisation de la loi « ressemble davantage à une plaquette de la DICod³, voire un prospectus électoral, qu'à un document de référence traitant de sécurité nationale ». Si ce document, élaboré sous la direction de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, présente des « analyses pertinentes », il comporte « des

¹ Assemblée nationale, Compte rendu N°36 du 19 février 2021, Audition de la ministre des armées, Florence Parly, p 6.

² Audition de Florence Parly, A.N CR N°36 du 19 février 2021, op cit, p. 6 à 8.

³ Il s'agit de la Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICod) placée sous la direction du ministre des armées.

affirmations péremptoires... qui relèvent davantage de la propagande que de l'analyse objective »¹.

Cette « actualisation stratégique » semble faire désormais partie d'un rituel obligé pour les politiques de défense des pays européens. La France a connu les Livres blancs sur la défense puis la Revue stratégique (plus rapide dans son élaboration) et maintenant « l'actualisation » de cette revue. De nombreux autres pays procèdent de même façon comme par exemple la Grande-Bretagne qui vient de publier début mars 2021 le *Global Britain in a competitive age : the integrated review of security, defence, development and foreign Policy* complétée le 16 mars par un autre document *Defence in a Competitive Age*. Il semblerait bien que ces deux documents relèvent eux aussi du même procédé de fabrication que *l'Actualisation stratégique* française². Ces textes sont des exercices théoriques qui ne peuvent servir à élaborer une politique de défense, faute d'un projet politique dans le domaine international.

Il en est de même pour l'OTAN qui a constitué un groupe de travail qui, sous la direction de son secrétaire général, a publié le 25 novembre 2020, un document de travail « *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère* »³. Les documents adoptés par l'OTAN servent à rallier les états membres aux nouveaux objectifs politico-stratégiques fixés par les Etats-Unis.

13 - Une impasse financière ?

Les crédits budgétaires pour les deux dernières années de la LPM, 2024 et 2025, ne sont pas prévus par la LPM. Il serait logique que le futur président de la République élu en mai 2022 et la future majorité issue des élections de juin 2022, décident de fixer les budgets pour ces deux dernières années. Ils pourraient aussi, si la situation internationale l'exigeait, élaborer une nouvelle LPM en fonction du choix du futur modèle d'armée.

Les prévisions de financement de l'ensemble de la LPM (2019-2025) sur sept ans s'élèvent à 295 milliards d'euros. Si l'on retire

¹ Groupe de réflexions Mars, « Actualisation de la loi de programmation militaire : le Parlement écarté, une faute politique », in *La Tribune* du 22 mars 2021, p.2

² Voir l'analyse de ces deux documents par David Hanley dans son article, « Une sortie vers l'Amérique ? Le Brexit prend forme », le paragraphe 2.3 Stratégie : à l'Ouest rien de nouveau ? (voir pp.52-54)

³ *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère*. Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN. Le 25 novembre 2020. 83 p.

les 197,87 milliards pour financer les années 2019 à 2023, il faudra presque 100 milliards pour les deux dernières années 2024-2025. La crise économique permettra-t-elle un tel effort financier ?

2- Le modèle d' « Armée 2030 » est-il dépassé ?

Il faut rappeler que le modèle d'armée défini par « *l'Ambition 2030* »¹ fixe comme ambition aux armées françaises la capacité de pouvoir être engagées simultanément sur trois théâtres d'opérations dans la durée, d'assumer le rôle de Nation cadre sur un théâtre et d'apporter une contribution majeure sur un théâtre d'opération unique au sein d'une coalition dans le cadre d'un contexte de combats de haute intensité.

On constate que l'actuelle LPM 2019-2025 permet, grâce à un effort financier, de remettre à niveau les armées françaises mais cet effort risque d'être malgré tout insuffisant pour atteindre les objectifs fixés par le modèle 2030. Or ce modèle n'est même pas encore réalisé que l'on s'aperçoit qu'il ne serait plus adapté à la situation internationale et surtout qu'il serait dans l'incapacité d'affronter une guerre de haute intensité.

Le général François Lecointre, chef d'état-major des armées l'affirme aux députés de la Commission des armées le 18 octobre 2018 en déclarant : « Nous sommes une armée de temps de crise, mais pas de temps de grande conflictualité. Nous ne sommes pas en mesure, et nous n'avons pas de scénario prévoyant d'être engagés dans une guerre interétatique massive. Nous avons reconstitué une partie des stocks objectifs de munitions, par exemple, mais ces derniers ne permettront évidemment pas de s'engager dans un conflit majeur »². Le modèle actuel ne permet que des interventions extérieures dans le cadre de conflits de faible intensité mais pas de participer à un conflit majeur en Europe centrale. Le général Lecointre précise, lors de son intervention devant la commission des armées le 17 juillet 2018 que « Ce type d'intervention ne serait possible que dans le cadre de l'OTAN et avec un soutien massif des

¹ Ministère des armées, Projet de loi de programmation militaire 2019/2025. Rapport annexé, voir § 12 « une ambition 2030 pour construire un modèle d'armée à la hauteur des enjeux stratégiques, pp 6-9. Référence : (Nor : ARMX1800503L/Bleue-1)

² Général François Lecointre, CEMA, in Assemblée nationale, Compte rendu N°15 de la commission de la défense nationale et des forces armées, jeudi 18 octobre 2018, p.23.

Etats-Unis »¹. Si l'on veut mener des opérations de haute intensité, il faudra augmenter l'effort financier.

Il faut bien comprendre que si la LPM est exécutée à la lettre, sans baisse des crédits militaires, ce qui a été le cas jusqu'à présent, elle permettra uniquement de mettre les armées françaises à niveau et de supprimer un certain nombre de faiblesses. Elle devra éviter le piège dans lequel l'Armée britannique (Army) est tombée, en multipliant les opérations extérieures comme en Afghanistan puis en Irak, ce qui a provoqué une rupture de ses capacités dont elle n'est toujours pas sortie.² L'état-major français a mis en garde les responsables politiques de ne pas tomber dans la même erreur.

Il est évident que si on veut fixer de nouvelles missions aux armées, comme celles qui étaient les siennes avant la chute du mur de Berlin, à savoir la dissuasion, la participation à une guerre de haute intensité, la défense du territoire contre des actions de guérilla et enfin de projeter des forces à l'extérieur. Cela nécessitera un changement de modèle et aura un coût financier.

Si l'on prend comme base de comparaison l'Armée de terre de 1987 qui venait de connaître une réorganisation avec la création de la Force d'action rapide (FAR), les effectifs globaux étaient de 262.000 hommes (pouvant être portés à 532.000 en cas de guerre) alors qu'ils ne sont plus que de 115.000 hommes en 2020, soit 43,8% des effectifs de 1987. En 34 ans, l'armée de Terre a perdu 147.000 hommes. Entre temps il y a eu la professionnalisation de l'armée et la réduction de son format. Il est évident qu'elle ne peut plus remplir les mêmes missions avec des effectifs aussi réduits. Et ce malgré un équipement plus performant.

L'armée de terre pouvait participer à une guerre conventionnelle de haute intensité avec le Corps de bataille constitué de 3 corps d'armée de 55.000 hommes chacun, pouvant être renforcé par la FAR, forte de 47.000 hommes (54.000 hommes en temps de guerre). Cette nouvelle force pouvait aussi être engagée seule pour des interventions extérieures ou en appui aux forces régionales sur le territoire qui assurent la défense opérationnelle du territoire (DOT). Mise en place le 1^{er} mars 1973, la DOT est constituée de

¹ A.N, Compte rendu N°71 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 17 juillet 2018, Session extraordinaire 2017-2018, p. 25.

² Voir Jonathan Bailey, Richard Iron, Hew Strachan, *British Generals in Blair's wars*, Routledge, août 2013, 408 p. et aussi David Ucko, Robert Egnell, *Counterinsurgency in Crisis. British and the Challenges of modern warfare*. Colombia University Press, octobre 2013. 240 p.

forces régionales, fortes de 160.000 hommes dont seulement 48.000 hommes d'active, les 112.000 autres sont des réservistes. Enfin chaque Délégation militaire territoriale (DMT) dans chaque département est dotée d'un régiment interarmes divisionnaire (RIAD) dont les effectifs se situent entre 900 et 1350 hommes. A cela s'ajoute 6 régiments d'infanterie chargés de la surveillance des frontières. En 2020, il n'y a plus que les 115.000 hommes d'active de l'armée de terre, plus une réserve opérationnelle (garde nationale) forte de 25.000 hommes (et 16.000 hommes pour l'armée de l'Air et la Marine, soit un total de 41.000 hommes). Nous sommes loin des effectifs de 1987. Un seul exemple dans le domaine de l'armement. Le nombre de chars lourds en 1987 était de 1.500 chars (*AMX30*) pour les trois Corps d'armée, il est actuellement de 222 chars (*Leclerc*). L'armée de terre n'est absolument pas dimensionnée pour un combat de haute intensité ou pour contrer une attaque de basse intensité qui nécessiterait des effectifs importants pour contrôler le territoire.

Le modèle 2030 obsolète ?

Le général (2S) Vincent Desportes dans un article publié dans la *Revue de défense nationale* (RDN) pose la question de la pertinence de conserver le modèle mis en place il y a plus de 50 ans. « Notre modèle de défense, théorisé il y a plus d'un demi-siècle et à peine modifié depuis, reste-t-il pertinent alors que le monde, et ses technologies, ont profondément changé ? Notre système binaire, menace mégatonnique et modeste force expéditionnaire, répond-il aux options nouvelles ? Mieux vaut en douter dès à présent »¹.

Pour lui la faille de notre modèle « est celui du contournement de la dissuasion, érigée en nouvelle Ligne Maginot ». L'erreur selon lui, s'est produite avec le Livre blanc de 2008 avec l'introduction d'une « fausse bonne idée » avec la création des quatre fonctions stratégiques : « Prévention, Dissuasion, Protection et Intervention » auxquelles on a ajouté en 2013 une cinquième fonction « Connaissance et Anticipation ». Les inventeurs de ces fonctions, ajoute-t-il « pensaient dominer la complexité de la défense en la répartissant en morceaux disjoints dans des boîtes étanches ... inventées pour la facilité des écritures comptables imposées par la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de finances) ». Il estime que c'est une faute intellectuelle. En effet « La création de la fonction stratégique « Dissuasion », en la réduisant aux seuls éléments de la

¹ Général Vincent Desportes, « La dissuasion, une fonction globale », in *Revue Défense nationale*, N°840, mai 2021, pp.53-58.

force nucléaire, a installé dans les esprits le découplage du nucléaire et du conventionnel, ce que nous sommes d'ailleurs les seuls à faire ». Cette doctrine du « Tout ou rien » n'est pas crédible. En effet « l'exécutif doit disposer d'options multiples. L'architecture de dissuasion, globale par nature, doit comporter des forces conventionnelles robustes capables, d'une part d'assurer la sécurité des Français sur le territoire national comme à l'étranger et de parer aux agressions limitées ». La faiblesse des forces conventionnelles ouvre l'opportunité à un adversaire de contourner notre dissuasion. Pour le général Vincent Desportes, il n'existe « Pas de crédibilité du système global de dissuasion sans capacité d'engagement conventionnel dur, de forces importantes et résilientes, bien loin de ce dont nous disposons aujourd'hui ». Il faut que les forces conventionnelles soient renforcées afin qu'elles puissent mener des combats de haute intensité et « penser le territoire national comme un véritable théâtre d'opérations dans toutes ses dimensions ».

Pour le général Vincent Desportes le modèle d'armée actuel ne peut servir « que pour des actions ponctuelles sur des durées de temps courtes »¹. Ce modèle repose sur la force nucléaire et une force conventionnelle projetable pour réaliser des expéditions limitées. Mais ce modèle ne permet plus « de conduire des guerres et de les mener à des résultats ». Cette dégradation de la capacité à mener la guerre « car l'Europe a tué la guerre sur son sol. Nous avons alors fait l'erreur de le généraliser au reste du monde : parce que la guerre avait disparu chez nous, elle devait avoir disparu ailleurs ».

La LPM 2019-2025 que l'on va actualiser en 2021 « a redonné un peu d'air aux armées » grâce à l'effort financier mais « nous sommes loin du compte... et l'important c'est que cet effort ne diminue pas »

3 - Une solution européenne à nos difficultés ?

La solution proposée par le président de la République pour combler les faiblesses de notre modèle d'armée est de miser sur un développement de la défense européenne. Mais l'équation est compliquée car tous les Etats membres de l'Union ne suivent pas avec enthousiasme ce projet. A cela s'ajoute la question de

¹ Gavroche. Vos entretiens. « Il nous faut renouer avec la puissance ». Entretien avec le général Vincent Desportes le 16 avril 2021, <http://gavrochemedia.fr/il-nous-faut-renouer-avec-la-puissance-entretien-avec-le-general-vincent-desportes/elouan/>

l'OTAN. Le nouveau président des Etats-Unis Joe Biden semble bien décidé à reprendre en main l'organisation en lui fixant de nouveaux objectifs comme lors du sommet de Rome les 7-8 novembre 1991.

31- L'Union européenne

La France continue à poursuivre sa politique consistant à bâtir une défense européenne dans le cadre de l'UE.

Le président Emmanuel Macron a relancé dès son arrivée à l'Elysée la défense européenne lors de son discours fondateur à la Sorbonne le 26 septembre 2017 : « *Pour une Europe souveraine, unie et démocratique* »¹. Depuis cette date, le président ne cesse de revenir dans ses discours, ses entretiens à la presse sur la nécessité de progresser vers plus de défense européenne. C'est par exemple l'entretien accordé à *The Economist* du 7 novembre 2019 dans lequel il parle de « la mort cérébrale de l'OTAN ». C'est ensuite le discours du 70^{ème} anniversaire de l'OTAN, les 3-4 décembre 2019 dans lequel il demande la création d'un groupe de sages pour procéder à une révision stratégique des finalités de l'OTAN. C'est le discours du 7 février 2020 devant la 27^e promotion de l'Ecole de guerre où il réitère ses ambitions pour une défense européenne. C'est le discours prononcé le 15 février 2020 lors de la 56^{ème} conférence sur la sécurité de Munich dans lequel il cherche à rassurer ses partenaires européens atlantistes en déclarant que « la sécurité collective européenne a deux piliers : l'OTAN et l'Europe de la défense ». Il propose de nouveau de rentrer dans un « dialogue stratégique ». Certaines propositions se concrétisent comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI) ou la création du Fonds européen de défense (FEDef)².

La ministre des armées Florence Parly explique que la France prendra la présidence de l'Union européenne le premier semestre de l'année 2022 et en profitera pour « bâtir un consensus autour de nouvelles ambitions pour l'Europe dans le domaine de la défense et de la sécurité. Nous avons déjà identifié un certain nombre

¹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

² Voir le § 3- « la relance de la défense européenne » dans Patrice BUFFOTOT, « France : Deux années de politique de défense (2019-2020) », paru dans PSEI, Numéro 15, *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, Questions de Paix et de Sécurité Européenne et Internationales, mis en ligne le 08 janvier 2021, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2446>.

d'objectifs à l'horizon 2030. En termes de méthodologie, nous essayons de reproduire à l'échelle européenne des travaux que nous avons menés au plan national »¹. Enfin elle affirme aux députés que « L'autonomie stratégique européenne se construit pas à pas, par différentes approches, politiques et capacitaires, avec la coopération structurée permanente, la facilité européenne pour la paix » (p.20). Elle reconnaît que dans le domaine de l'industrie d'armement avec les projets franco-allemands en cours (le SCAF et le MGCS) « La coopération n'est jamais simple, surtout s'agissant d'un programme d'armement aussi complexe » et que le temps est compté « puisque les élections allemandes approchent (septembre 2021) et que le Bundestag va arrêter de se réunir au début de l'été (p.20).

Quelle est cette nouvelle ambition de la France ?

L'initiative allemande de la « *boussole stratégique* » lancée en 2020 par la Chancelière Angela Merkel, sorte de boîte à outils pour les Européens, doit permettre « d'anticiper un éventuel désengagement militaire américain ». Annegret Kramp-Karrenbauer, la ministre allemande de la Défense, a expliqué à la sous-commission de la sécurité et de la défense du Parlement européen, le 14 juillet »², que la *boussole stratégique* devrait déboucher lors de la présidence française de l'UE. Son objectif est de mettre de la cohérence dans les diverses initiatives prises ces dernières années comme la Facilité européenne pour la paix (FEP), le Fonds européen de la défense (FEDef), la Coopération structurée permanente (CSP)...

Lors du Conseil européen virtuel des 25-26 février 2021 les membres du Conseil ont échangé avec le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg. A la suite de ce débat, « Ils ont réaffirmé leur détermination à renforcer la capacité de l'UE à agir de manière autonome, ainsi que la nécessité pour l'UE d'assumer une plus grande responsabilité pour ce qui est de sa sécurité » mais ils ont aussi déclaré qu'ils étaient déterminés à coopérer étroitement avec l'OTAN. Enfin « Ils ont souligné qu'ils se réjouissaient à la perspective de coopérer avec la nouvelle administration américaine sur un programme transatlantique fort et ambitieux comprenant un dialogue étroit sur la sécurité et la défense »³. Le président

¹ Audition de Florence Parly, ministre des armées in Assemblée nationale, *Compte rendu* N°36 du 19 février 2021 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, p.13.

² Laurent Lagneau, « L'Allemagne veut une boussole stratégique pour l'Union européenne », OPEX360, le 20 juillet 2020.

³ Conseil européen. Vidéoconférence des membres du Conseil européen, les 25-26 février 2021. Principaux résultats. URL :

Emmanuel Macron a profité de cette réunion pour rassurer les partenaires européens en leur expliquant que l'autonomie stratégique ne va pas à l'encontre de l'Alliance mais, au contraire, la renforce¹.

Pour le Groupe de réflexions Mars, il n'est pas sûr que cette boussole ait les ambitions du Conseil européen d'Helsinki des 10-11 décembre 1999 qui avait fixé une capacité militaire de 50 à 60.000 hommes, déployables en 60 jours pour une durée d'un an². Pour lui « la définition des menaces, voire d'intérêts communs, n'y changera rien. Car rien ne remplace la volonté de faire. Or elle est aujourd'hui absente »³. La France perd tous les arbitrages au niveau de la Commission européenne, que ce soit le projet de « mobilité militaire », du budget alloué au FEDef (seulement un milliard par an sur la période 2021-2027), le plan de relance de 750 milliards ne comporte pas de volet militaire. Bref, selon ce Groupe, « Sur tous ces dossiers, Paris a perdu les négociations faute de soutien de Berlin et donc d'avoir su intégrer les rapports de force permettant la recherche d'un intérêt commun ». Cet échec s'explique par la faiblesse politique du « couple franco-allemand ». A cela s'ajoute le fait qu'une majorité des européens craignent la création d'un axe hégémonique franco-allemand qui pourrait les marginaliser.

Le groupe prévoit des avancés dans les domaines de la gestion des crises, du soutien aux partenaires, de la résilience et du développement capacitaire. « Mais en termes d'ambition militaire, en vue par exemple de la concrétisation d'un « pilier européen » de l'OTAN, il n'y aura rien de nouveau ». Il estime en conclusion que l'Europe n'a que faire d'une « boussole », d'un concept théorique mais a un besoin urgent « de renforcements capacitaires, et de capacités mieux adaptées aux nouvelles menaces. C'est pour cette raison que l'Union européenne sera toujours prise de court par l'organisation concurrente, l'OTAN.

Les rapprochements de l'UE avec l'OTAN

Dans les faits l'Union européenne se rapproche de plus en plus de l'OTAN. Ainsi les ministres de la défense de l'UE ont approuvé le

<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2021/02/25-26/>

¹ Anne Rovin, « La défense européenne en quête de boussole », in *Le Figaro* des 27-28 février 2021, p.8.

² Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), Conclusions de la Présidence, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fr.htm

³ Groupe de réflexions Mars, « Défense : la boussole stratégique de l'UE a-t-elle d'ores et déjà perdu le nord ? » In *La Tribune* du 12 avril 2021 ?

6 mai 2021 la participation des Etats-Unis, du Canada et de la Norvège au projet européen de « mobilité militaire » qui permet de faciliter les mouvements de troupes venant de ces pays. Ce projet dirigé par les Pays-Bas vise à réduire les délais bureaucratiques pour les mouvements transfrontaliers des troupes. L'UE financera à la hauteur de 1,7 milliards d'euros sur 7 ans la modernisation des infrastructures comme les ponts, les routes et les voies ferrées pour faciliter cette « mobilité militaire ». La ministre allemande de la défense Annegret Kramp-Karrenbauer affirme qu'il s'agissait « d'un « bond en avant dans la coopération concrète lorsqu'il s'agit de garantir que les troupes puissent être déployées en Europe au delà des frontières nationales »¹.

Enfin quatre pays l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie soutiennent le projet de création au sein de l'UE d'une « force d'intervention rapide » de 5.000 hommes, projet qui doit être discuté avec le secrétaire général de l'OTAN. Cette force reposerait sur les Groupements tactiques de l'UE (GTUE) créés en 2007 qui n'ont jamais été mis en œuvre. Pour Laurent Lagneau « les mêmes causes produisant les mêmes effets, s'il n'y a pas de convergence politique, culturelle et opérationnelle, il y a tout lieu de penser que ce projet restera dans un tiroir ». Or l'OTAN possède déjà une force de réaction rapide (Nato Response Force) ainsi qu'une Force opérationnelle interarmées de 5.000 hommes. L'OTAN prépare de son côté le projet d'une « nouvelle initiative de réactivité » (NRI) qui serait forte de 30 bataillons mécanisés, 30 escadrons et 30 navires de combat².

32 - L'OTAN

Les futures grandes orientations de l'OTAN se dessinent à partir du Rapport d'un groupe de dix experts chargé d'entamer le processus de réflexion visant à renforcer la dimension politique. Ce rapport remis le 25 novembre 2020 au secrétaire général Jens Stoltenberg est examiné par les ministres des affaires étrangères lors d'une réunion virtuelle le 1er décembre 2020 dans le cadre du projet « *OTAN 2030* » qui doit être débattu³.

¹ « L'UE associe les Etats-Unis, le Canada et la Norvège à un projet de mobilité militaire », *Le Figaro-AFP* du 6 mai 2021.

² Laurent Lagneau, « Un projet visant à doter l'UE d'une force de réaction rapide refait surface », *OPEX360*, 7 mai 2021.

³ *OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère*. Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN. Le 25 novembre 2020. 83 p. Consultable sur le site :

Le secrétaire général doit, après concertations, formuler des propositions au prochain conseil de l'Organisation au cours de l'année 2021. Ce projet semble bien concurrencer « la boussole stratégique » de l'UE.

La ministre des armées, Florence Parly, est satisfaite de la position du nouveau président américain J.Biden. En effet ce dernier « a indiqué sa volonté de renforcer le lien transatlantique avec l'Europe. C'est une très bonne nouvelle. En tant que Français, nous avons aussi un rôle moteur à jouer pour que ce lien avec notre allié américain soit le plus dynamique possible, en particulier au sein de l'OTAN » mais en même temps elle souhaite « qu'il ne limite pas notre ambition de bâtir une véritable autonomie stratégique européenne ». Elle reprend l'antienne qui date des années quatre-vingt-dix, à savoir « qu' « il n'y a aucune raison d'opposer l'Alliance atlantique et l'Union européenne. Elles sont complémentaires et doivent se renforcer l'une l'autre. Je ne doute pas que nous pourrions avancer dans ce sens »¹.

L'OTAN, organisation concurrente de l'UE dans le domaine de la sécurité a toujours une longueur d'avance comme l'explique le Groupe de réflexions Mars : « L'UE sera toujours à la remorque de l'OTAN, qui a une bonne longueur d'avance dans l'élaboration de sa « vision 2030 ». Un nouveau concept stratégique est d'ailleurs attendu pour le sommet du premier semestre 2021 à Bruxelles, ce qui reviendra à saper par anticipation toute velléité de pensée d'autonomie pour l'UE, qui doit finaliser sa « boussole stratégique » un an plus tard. L'initiative « NATO 2030 » a été lancée en juin 2020 pour renforcer l'Alliance politiquement, militairement et lui donner une perspective plus mondiale tout en restant focalisée sur sa nature « régionale »².

Le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg ne se prive pas d'affirmer que « L'Union européenne n'est pas en mesure de défendre le Vieux continent et ne doit pas affaiblir l'OTAN avec sa volonté d'autonomie ». Pour lui la fin du désengagement militaire américain en Europe fait tomber l'argument de l'autonomie stratégique européenne. Et d'envoyer un message au président français en affirmant que « toute tentative d'affaiblir le lien, de

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Fre.pdf

¹ Audition de Florence Parly, A.N CR N°36 du 19 février 2021, *op cit*, p.12

² Groupe de réflexions Mars, « Défense : la boussole stratégique de l'UE a-t-elle d'ores et déjà perdu le nord ? » in *La Tribune* du 12 avril 2021.

diviser l'Europe et l'Amérique du Nord, ne fera pas qu'affaiblir l'OTAN et divisera l'Europe »¹.

33- A quoi sert l'OTAN ?

Des critiques se font jour sur l'utilité de cette organisation de sécurité. Ainsi le général Vincent Desportes estime qu'« il serait temps que l'Alliance atlantique, qui est une organisation parfaitement dangereuse pour la paix dans le monde, s'interroge sur elle-même ». L'OTAN doit mettre fin à la politique agressive surtout vis-à-vis de la Russie².

Le Cercle de Réflexion Interarmées (CRI)³ adresse une lettre ouverte au Secrétaire général de l'OTAN dans laquelle il critique le projet « OTAN 2030 ». Pour lui la menace russe dans ce projet est totalement artificielle et a pour objectif de « mettre au pas les alliés européens derrière les Etats-Unis, en vue de la lutte qui s'annonce avec la Chine pour l'hégémonie mondiale »⁴. La véritable menace contre l'Europe est l'islamisme radical qui prend la forme du terrorisme. La transformation de l'OTAN qui se dessine dans ce projet consiste à « justifier l'outil militaire de cette alliance en la transformant en un instrument politique, incontournable, de gestion de vastes coalitions internationales, au profit d'une véritable gouvernance planétaire, allant même jusqu'à passer outre les décisions de l'ONU et écrasant les souverainetés nationales ! »

En revanche le groupe de réflexions Mars a une position plus nuancée sur la question. Pour lui l'OTAN est indispensable car « Malgré tous ses défauts, à commencer par son utilité discutable pour un pays doté de l'arme nucléaire, appartenir à l'OTAN procure certains avantages, ne serait-ce que de ne pas avoir d'ennemi à ses frontières »⁵. Le groupe estime que la France doit rester dans l'OTAN, ne serait-ce que pour l'empêcher « de dériver vers une sorte de « Sainte Alliance », qui poursuit des buts de guerre

¹ Laurent Lagneau, « Le secrétaire général de l'OTAN critique l'idée d'autonomie stratégique », *OPEX360* du 5 mars 2021

² Gavroche. Vos entretiens. « Il nous faut renouer avec la puissance ». Entretien avec le général Vincent Desportes le 16 avril 2021,

³ Le CRI est composé d'officiers généraux et supérieurs ayant quitté le service actif ainsi que des civils. Le texte est présenté par le général de brigade aérienne (2S) Grégoire Diamantidis.

⁴ « OTAN 2030 : « Il faut stopper ce train fou avant qu'il ne soit trop tard », in *CAPITAL*, publié le 11 mars 2021

⁵ Groupe de réflexions Mars, « OTAN, inutile et indispensable » in *La Tribune*, du 20 avril 2021, pp.4-5. URL : <https://www.latribune.fr/opinions/otan-inutile-et-indispensable-882596.html>

contraires à nos intérêts ». C'est peut être accorder à la France un pouvoir qu'elle n'a pas en réalité. Enfin l'autre intérêt est technique. L'OTAN a mis en place « des standards d'interopérabilité et des procédures de fonctionnement » que l'on ne pourrait reconstituer dans le cadre d'une Europe de la défense.

Une autonomie stratégique européenne ?

Pour le général Vincent Desportes la France n'a pas de véritable autonomie parce qu'« Aujourd'hui, la France ne peut pas conduire d'opérations dont les Américains ne souhaiteraient pas l'existence ». Pour nos interventions, nous dépendons des moyens américains que nous ne possédons pas. Or il constate que les Etats-Unis basculent de plus en plus vers l'Asie et nous devons prendre conscience qu' « en 2040 la majorité des Américains n'aura plus aucune racine européenne »¹ et l'Europe ne sera plus alors leur priorité. La France est devenue une puissance moyenne qui se trouve dans l'incapacité de se doter d'un « système de défense cohérent ». Elle doit donc nouer des partenariats avec d'autres puissances européennes, qui pourraient déboucher sur une alliance. La France n'a plus les capacités militaires suffisantes pour peser sur l'ordre international. Pour le général Desportes « Elle peut jouer dans des petits conflits,... dans des petites opérations. Mais elle n'a pas le poids militaire pour jouer un rôle dans l'affrontement des mastodontes. Il n'y a qu'une union de pays qui puisse jouer un rôle stabilisateur, et celui-ci doit être joué par l'Europe »².

Pour d'autres, comme le groupe de réflexions Mars, il faut au contraire « réinvestir l'effort national de défense au sein de l'OTAN plutôt que de continuer à poursuivre la chimère de *l'Europe de la défense*, car c'est à l'OTAN que se situent les leviers d'influence... Les différents dispositifs de l'Union européenne de défense ne sont que des mirages aux alouettes »³.

La nécessité de faire des choix stratégiques

Depuis la professionnalisation des armées par le président Jacques Chirac en 1996, les présidents successifs se sont refusés à faire des choix et ils ont préféré conserver ce modèle « complet » qui s'est progressivement dégradé avec la réduction des budgets de défense

¹ Gavroche, op cit.

² In *Gavroche*, op cit.

³ « OTAN, inutile et indispensable », in *La Tribune* du 20 avril 2021.

ce qui fait qu'aucune Loi de programmation militaire n'a été respectée, à l'exception de l'actuelle, ce qui provoqué un affaiblissement progressif du modèle.

La question qui se pose actuellement est de savoir si la France peut tout faire : la dissuasion nucléaire, la projection des forces à l'extérieure, la participation à la défense de l'Europe avec l'UE et l'OTAN et enfin la défense du territoire français. Les « capacités militaires » attribuées aux armées, doivent être en cohérence avec les objectifs de la politique étrangère. Il devient nécessaire de bien choisir nos futurs engagements car les armées sont à la limite de leurs capacités d'intervention. Les chefs militaires ont fait le constat qu'avec le modèle d'armée existant, la France n'est plus capable de mener seule une guerre de haute intensité sans l'appui des Etats-Unis.

Le consensus sur la défense

Le choix du futur modèle de défense est important et il risque de remettre en cause le consensus politique sur la défense. En effet si l'on veut conserver le modèle complet actuel (Armée 2030), capable de couvrir tout le spectre des missions, il serait nécessaire d'augmenter les crédits militaires d'une façon conséquente. Si on veut un modèle de défense plus ramassé compatible avec un effort financier qui soit supportable, il faudrait faire des choix dans les systèmes d'armes, dans le choix les missions confiées aux armées et réduire nos ambitions stratégiques. Ce choix du futur modèle de défense nécessitera l'ouverture d'un débat politique au parlement et dans le pays. Mais cet exercice semble difficile à cause de l'état de déliquescence des partis politiques. En effet les grands partis traditionnels ont disparu de la scène politique et avec eux leur capacité d'expertise dans le domaine de la défense. Ce phénomène risque d'empêcher tout débat approfondi sur les questions de défense et la formation d'un consensus solide. Le pouvoir exécutif risque, comme pour d'autres sujets, de se retrouver seul face à l'opinion publique qui peut brutalement changer d'avis. Le Parlement ne jouera plus son rôle de contrôle de la politique du gouvernement dans ce domaine mais surtout sera dans l'incapacité de construire un consensus politique sur un modèle de défense. C'est une situation dangereuse qu'il faudrait éviter surtout dans le domaine de la défense.

*

* *

L'émergence opérationnelle des armes à énergie dirigée de type laser

Général André Bourachot (2^{ème} section)

Historien militaire¹

C'est un vieux rêve des romans de science-fiction. Déjà Archimède détruisait, dit-on, la flotte romaine dans le port de Syracuse à l'aide de miroirs renvoyant la lumière sur les navires qui transportaient les soldats romains assiégeant la ville lors de la deuxième guerre punique. La littérature fantastique est remplie de ces histoires de « rayons de la mort » qui annihilent cités, véhicules, avions, navires et équipages. Dans *La guerre des mondes* de H. G. Wells, paru en 1898, c'est un « rayon ardent » qui désintègre tout sur son passage. La transposition en 1938 en un feuilleton radiophonique par Orson Wells sur la chaîne de radio américaine CBS provoquera une panique dans la zone d'écoute de la station. D'autres productions, *Star Wars* pour ne citer que les plus récentes, ont popularisé des engins détruisant hommes et machines de façon instantané et sans rémission sous l'effet de ce qui semble être un simple rayon de lumière.

Ce qui tenait du conte pour grandes personnes et du film d'horreur semble être en passe de devenir réalité !

¹ Il est l'auteur notamment de « *Joffre, de la préparation de la guerre à la disgrâce (1911-1916)* », Bernard Giovanangeli éditeur, 2010, ainsi que « *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française* », Bernard Giovanangeli éditeur, Tome I : (1870-1918), 2011. 287 p. et Tome II : (1918-1940), 2012. 367 p. Avec Henri Ortholan « *Les deux sièges de Paris : 1870-1871* », Bernard Giovanangeli éditeur, 2016. 527 p. Il a aussi publié « *République, Armée et Franc-maçonnerie* », Bernard Giovanangeli éditeur, 2019. 321 p. Il vient de publier avec Henri Ortholan : « *Les épurations de l'armée française (1940-1966). Le conflit de devoir de l'officier* », Paris, Editions l'Artilleur - Bernard Giovanangeli, 2021. (Voir compte rendu dans la rubrique Notes de lecture de ce numéro, p.109))

Qu'est-ce qu'une arme à énergie dirigée ?

Dans tous les cas, une arme à énergie dirigée a la capacité de propager un faisceau d'ondes électromagnétiques sur une cible physique en vue au moins de l'endommager, au mieux de la détruire. On distingue deux grands types d'armes : les armes issues de la technologie du laser, acronyme de l'anglais (*Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation*) et celles dites armes à micro-ondes. Dans ce dernier cas, le but est d'envoyer un signal électromagnétique puissant sur les circuits électriques ou/et électroniques d'une cible afin de les rendre inopérants. C'est le cas, par exemple, de la foudre qui peut, dans certains cas, « griller » les composants d'un ordinateur. C'est également l'effet recherché par l'explosion d'armes nucléaires dans des conditions particulières d'emploi ; dans ce cas, on parle d'Impulsion Electro Magnétique ou IEM ou encore *EMP (Electro Magnetic Pulse)* en anglais. L'IEM a l'avantage d'être non létal pour l'homme s'il s'applique sur de courtes périodes et l'inconvénient d'avoir un effet sur les circuits assez peu prédictif. Dans le pire des cas, les systèmes de communication et les réseaux de transport d'énergie seraient gravement endommagés. Dans le présent article, nous décrirons l'évolution des armes laser.

La technologie du laser n'est pas récente ; elle date des années 50-60 et a progressivement connu des applications de plus en plus importantes dans de très nombreux domaines civils. On rappelle qu'il s'agit d'un dispositif qui produit un rayonnement lumineux cohérent¹ dans le temps et l'espace et reposant sur un processus d'émission stimulée, le « pompage ». Il peut fonctionner en continu ou par impulsion. Il existe de très nombreux types de laser qui diffèrent essentiellement par les sources d'excitation et les longueurs d'onde sur lesquelles ils opèrent ; ceux utilisés pour les armes ont été le plus souvent au début de leur apparition des lasers dits chimiques, dont l'excitation initiale des atomes était produite par une réaction chimique.

L'utilisation en tant qu'arme a été évoquée très tôt. On se souvient des déclarations du président Reagan en 1983 concernant le projet baptisé Initiative de Défense Stratégique (IDS) ou *Strategic Defense Initiative*² (SDI) qui, avaient pour but de promouvoir l'installation dans l'espace de lasers capables de détruire en vol les têtes de

¹ À la différence de la lumière ordinaire qui ne l'est pas.

²<https://web.archive.org/web/20160306023546/http://fas.org/spp/starwars/program/milestone.htm>.

missiles soviétiques. Ces lasers à rayons X¹ produits par une explosion nucléaire devaient permettre de focaliser un faisceau destructeur sur les missiles agresseurs. Un organisme de recherche, le *Strategic Defense Initiative Organization (SDIO)* se mit au travail pour conclure, trois ans plus tard, à l'impossibilité de réaliser de tels matériels. Cela ne mit d'ailleurs pas fin aux recherches puisque ce premier organisme se transformera en *Ballistic Missile Defense Organization (BMDO)* qui continue à œuvrer sur d'autres bases sans avoir complètement abandonné le développement des lasers.

Avantages et restrictions d'emploi des armes laser

Pourquoi cette recherche ininterrompue dans la mise au point d'armes laser ? Rappelons qu'in *fine*, détruire une cible revient toujours à lui appliquer une certaine quantité d'énergie, quelle que soit la forme qu'elle prend. L'énergie apportée par le laser conduit à la destruction de cette cible par la conversion de l'énergie en chaleur pouvant aller jusqu'à la fusion et même la vaporisation des matériaux qui la constituent ; énergie appliquée et durée de son application sont évidemment les paramètres importants du succès de l'opération. Un rayon laser possède une très grande directivité du faisceau sur des distances théoriquement importantes ; l'énergie s'applique instantanément en ligne droite et le faisceau n'est pas soumis au champ de gravité : contrepartie, il n'est pas possible de faire des tirs masqués. Chaque tir a un coût très faible et supprime le problème logistique posé par l'approvisionnement en munitions pour les armes classiques. La puissance du laser peut, enfin, être modulée en fonction de l'effet à obtenir.

Restent à résoudre de nombreux problèmes. L'énergie appliquée sera fonction de la puissance d'émission et cette puissance d'émission est nécessairement liée à un système de production (électrique le plus souvent aujourd'hui pour les armes) qui doit être suffisant, pérenne et le plus souvent mobile. Un des problèmes rencontrés est le dégagement de chaleur qui doit être évacuée par un refroidissement approprié. C'est une des raisons pour lesquelles les armes laser embarquées sur des navires semblent être plus faciles à réaliser que d'autres.

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Project_Excalibur

Une autre grande difficulté à résoudre est de pallier les effets de ce que les Anglo-Saxons appellent le *blooming*¹, effet d'autant plus important que l'arme est plus puissante. Les molécules de l'atmosphère, à la différence du vide, peuvent absorber ou distordre le faisceau du laser par suite de la variation de l'indice de réfraction du milieu traversé. C'est ce qu'on peut observer en été lorsque apparaissent ce qu'on appelle des « ondes de chaleur » qui viennent brouiller la vision des objets. La technologie a dû emprunter à l'astronomie qui, face au même problème et à la turbulence atmosphérique, avait développé des systèmes dits « d'optique adaptative ».

Les systèmes d'armes actuelles

Le *Department Of Defense (DOD)* travaille sur les armes laser depuis les années 80, comme nous l'avons vu. Il faudrait plusieurs pages pour citer tous les programmes² de recherche engagés au cours du temps. Les prototypes des armes qui ont atteint la maturité technique et qui vont entrer assez rapidement en service ont des puissances maximales qui peuvent aller jusqu'à 150 kW. Ce sont souvent des lasers composés de plusieurs fibres optiques. Dans chaque fibre, circule un faisceau de lumière dopé par des métaux appelés terres rares (Erbium, Ytterbium, etc.) dont les molécules ont des propriétés d'amplification. L'excitation initiale est produite par des diodes un peu particulières appelées diodes laser. Les faisceaux provenant des différentes fibres sont ensuite combinés en un seul par un dispositif qui agit un peu comme un prisme en concentrant les rayons avec en sus la possibilité de varier la puissance d'émission suivant les besoins. On estime qu'on atteint aujourd'hui un rendement de l'ordre de 20 à 30 % entre la puissance électrique demandée et la puissance délivrée sur la cible. Il reste encore à assurer le pointage et la stabilité du faisceau sur cette cible (et même la partie visée de la cible) à la distance (plusieurs kilomètres) requise. Enfin la miniaturisation joue un rôle important si l'on veut assurer une mobilité satisfaisante aux systèmes (notamment aéroportés) et aux sources d'énergie.

¹ M. Philbert, M. Billard, G. Fertin, J. Lefèvre. THERMAL BLOOMING OF HIGH POWER LASER BEAMS. *Journal de Physique*, Colloques, 1980, 41 (C9), pp.C9-149-C9-154. [ff10.1051/jphyscol:1980920ff](https://doi.org/10.1051/jphyscol:1980920ff). [ffjpa-00220574f](https://doi.org/10.1051/jphyscol:1980920ff)

² <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2309408/dod-officials-discuss-framework-for-advancing-directed-energy-weapons/>

Les cibles

Elles sont loin de recouvrir la panoplie complète des systèmes existants faute d'une puissance d'émission suffisante et il n'est toujours pas question, par exemple, de détruire en vol une tête de missile¹. En fait, l'action des armes qui vont apparaître est double, à la fois létale et non létale. Dans ce dernier cas le faisceau laser a pour but de détruire ou d'aveugler les capteurs adverses y compris l'œil humain : dans le monde anglo-saxon, on parle alors de *dazzler*. Les autres cibles identifiées aujourd'hui comme susceptibles d'être détruites sont souvent de petite taille mais leur qualification de cible dépend beaucoup de leur vulnérabilité intrinsèque. Ainsi les drones, les obus de mortier, les missiles du champ de bataille ou antinavires, les véhicules terrestres non blindés, les embarcations légères sont des candidats à une destruction par arme laser.

Les programmes quasi matures

On les trouve évidemment surtout aux États-Unis qui communiquent beaucoup sur le sujet. En 2020, un laser, encore de démonstration, d'une puissance d'une centaine de kW, installé à bord du navire d'assaut amphibie *Portland* réussissait à abattre un drone. À la suite, la société *Lockheed Martin* a obtenu un contrat pour équiper certains navires de la marine américaine d'un système d'arme laser baptisé HELIOS² pour : *High Energy Laser with Integrated Optical-dazzler and Surveillance*. Un premier bâtiment, le destroyer *USS Pebble*, sera doté en 2021 d'un laser multi fibres d'une puissance de l'ordre de 60 kW³. C'est un bâtiment de la classe *Aegis* qui dispose déjà d'un système d'armes plus classique à base de missiles anti-aérien et anti-navire. L'arme laser est prévue pour s'intégrer au sein de ce dispositif et, notamment, de celui de la conduite de tir automatisée. On voit que le laser ne se substitue pas à l'existant mais vient en complément. L'ambition reste, cependant, modeste ; il s'agit principalement de contrer la menace représentée par les drones (notamment volant en essaims) et les embarcations légères. A remarquer que les futurs porte-avions de la classe *Gerald Ford* sont prévus pour embarquer jusqu'à six systèmes laser. Dans le domaine aérien, les défis sont autrement difficiles à relever. Il ne s'agit plus d'embarquer une arme sur un gros porteur type

¹ Un *Boeing 747* équipé d'un laser chimique expérimental a détruit un missile en vol en phase ascendante en janvier 2010 ; voir :

<https://www.airforce-technology.com/projects/abl/>

² <https://www.thedefensepost.com/2021/01/14/us-navy-helios-system/>

³ Des puissances plus élevées suivront.

Boeing 747 seul à même, à l'époque, de contenir l'ensemble du système, mais bien d'équiper un appareil, genre *F 15* ou *F 35*, dans lesquels la place et les capacités d'emport sont limitées par la taille et les qualités aéronautiques à respecter. D'autre part, la stabilité de la ligne de visée et de tir avec des mobiles volant à grande vitesse dans un environnement particulièrement instable est probablement difficile à assurer.

Le programme, connu sous le nom de *SHiELD*¹ pour *Self-Protect High Energy Laser Demonstrator*, prévoit d'installer pour 2024 un *pod* laser en lieu et place d'un réservoir supplémentaire. Les cibles envisagées sont les missiles air-air et plus généralement surface-air. Notons que certains officiels américains ont exprimé leur scepticisme, ainsi, Mike Griffin², ancien patron de la recherche au Pentagone, déclare : *So, I'm just extremely skeptical of that*. Les deux contractants, que sont *Lockheed Martin* et *Northrop Grumman*, sont pourtant confiants dans la réalisation d'une telle arme. On remarquera que l'installation de cet équipement va à l'encontre de la furtivité recherchée par l'emport de l'armement en soute.

Enfin, l'armée de terre américaine a également des programmes de recherche et d'expérimentation en cours, par exemple le système *Tactical Ultrashort Pulsed Laser for Army Platforms* embarqué sur des véhicules blindées ou non.

D'autres réalisations

D'autres nations ont travaillé le sujet et se sont dotées de matériels dont on ne sait pas exactement s'il s'agit d'armes encore en expérimentation ou qui ont déjà atteint un stade opérationnel. Il semble que, le plus souvent, il s'agisse d'armes non létales qui s'apparentent beaucoup au *dazzler* américain. Elles ont donc comme emploi le plus probable l'aveuglement des systèmes adverses et, en priorité, les divers satellites. Après avoir développé les systèmes 1K17 *Szhatie*, SLK *Sanguine* et 1K11 *Stilet*, la Russie, par la voix du président Poutine³, a présenté en 2018 le système terrestre et mobile dénommé *Peresvet*⁴. Il aurait pour cible principale les optiques des satellites ennemis ; d'autres, utilisables contre des

¹<https://breakingdefense.com/tag/self-protect-high-energy-laser-demonstrator-shield/>

²<https://breakingdefense.com/2020/05/griffin-skeptical-of-anti-missile-airborne-lasers/>

³<https://fr.sputniknews.com/defense/202006221043992096.->

⁴<https://francais.rt.com/international/56326-armee-russe-devoile-images-imposant-systeme-combat-peresvet-videos>.

drones et des cibles de la même catégorie, seraient en développement. La Chine communique peu sur ses travaux dans ce domaine. Il semble bien cependant qu'elle se soit dotée, ou se dote, d'armes type *dazzler*.

Plus proche de nous l'Allemagne a lancé un programme d'expérimentation. Le ministère allemand de la Défense a attribué un contrat¹ à MBDA *Deutschland* et à *Rheinmetall* pour « construire, intégrer et tester » à partir de la fin de 2021 un démonstrateur d'arme laser destiné aux corvettes K130 [Classe *Braunschweig*] de la *Deutsche Marine*, en l'occurrence sur la frégate *Sachsen*. Ce laser est composé de douze fibres optiques d'une puissance globale de l'ordre de 20 kW. Ce contrat fait suite à de nombreux essais effectués dans les années précédentes.

Pour ce qui est de la France², l'ONERA³ (Office National d'Etudes et de Recherches Aérospatiales) sous contrat de la DGA (Délégation Générale à l'Armement) travaille le sujet depuis plusieurs années. Elle a mené des expériences sur des satellites en fin de vie, en l'occurrence le satellite Spot dont les capteurs ont été éblouis. Il semble qu'une arme du type *dazzler* soit en développement avec pour objectif de neutraliser⁴ des satellites circulant sur des orbites basses et hautes. D'autre part, l'expertise de l'ONERA dans le domaine de l'optique adaptative est mondialement reconnue et lui donne des atouts pour la mise au point des armes. La ministre des Armées, Mme Parly a évoqué le sujet en février 2020 chez un industriel⁵, dont la compétence dans le domaine des lasers est très importante, en déclarant : « À moyen terme, le rôle des armes laser sera étendu pour protéger davantage nos forces contre les menaces ».

*

¹<https://www.navalnews.com/naval-news/2021/01/rheinmetall-and-mbdawin-contract-for-naval-laser-weapons-system/> d'armes.

² Voir aussi : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b1574_rapport-information#

³ <https://www.numerama.com/politique/525203-le-laser-future-arme-de-la-france-pour-neutraliser-les-satellites-adverses.html>

⁴ https://www.bfmtv.com/economie/entreprises/industries/la-france-pourrait-se-doter-d-un-laser-pour-aneantir-proprement-les-satellites-enemis_AN-201906160023.html.

⁵ CILAS pour « Compagnie Industrielle des Laser » qui a remporté un contrat concernant le programme préparatoire de l'agence européenne de défense sur les armes lasers, dénommé TALOS, d'une durée de 3 ans. La CILAS construit les lasers utilisés par le projet Mégajoule.

Pour conclure, l'arrivée des armes laser dans l'arsenal des diverses nations devient petit à petit une réalité. Si elles sont coûteuses en R et D, leur fabrication n'exige pas de gros investissements industriels. Elles vont donc venir compléter les systèmes existants sans encore les remplacer. Il semble bien que leur premier emploi vise à aveugler les capteurs des systèmes adverses, y compris les satellites de reconnaissance ou de communication. La destruction, et non pas la simple neutralisation, de cibles de plus en plus « dures » dépendra de la capacités des armes à opérer en assurant une grande concentration et une stabilité parfaite du faisceau émis, quelles que soit les conditions atmosphériques et l'environnement. Par ailleurs, l'augmentation de la puissance d'émission nécessite de toujours plus grandes quantités d'énergie qu'il sera difficile de produire ou de stocker, notamment pour les armes aéroportées. La réussite ou l'échec du programme *SHiELD* sera probablement un révélateur du degré de maturité atteint par la technologie. Enfin, la mise en service des nouveaux vecteurs hypersoniques¹ posera un nouveau défi difficile à relever !

*

* *

¹ Nouveaux engins hypervéloces (vitesse supérieure à mach 5) dont se dotent progressivement les principales puissances.

HISTOIRE

Un cas d'école : la guerre de 1870-1871 ou le symptôme d'un effondrement intellectuel de l'armée française et de l'élite politique

Patrice Buffotot

La défaite militaire de la France face à la Prusse et à la Confédération de l'Allemagne du Nord est révélatrice de l'effondrement intellectuel des militaires mais aussi de l'ensemble des forces politiques de l'époque. Cette défaite a provoqué un véritable traumatisme dans la population française qui prend brutalement conscience du nouveau statut de la France : elle est devenue une puissance moyenne incapable désormais de vaincre seule une puissance européenne. Il ne semble pas que les politiques en aient tirés les leçons puisque même en 2021, certains nostalgiques entendent par exemple toujours célébrer les 150 ans de la Commune de Paris et perpétuer un mythe¹ qui s'est forgé à la fin du XIXe siècle. Il serait temps de tirer les leçons de ces trois échecs militaires successifs que la France a connus en à peine dix mois : du 19 juillet 1870 au 28 mai 1871. Le premier échec est celui des armées impériales, le deuxième celui des armées républicaines et le troisième celui de la Commune de Paris. Le premier échec entraîne la disparition de l'Empire, le second provoquera l'échec électoral du Gouvernement provisoire lors des élections de 1871 avec l'arrivée d'une Assemblée conservatrice et enfin celui de la Commune dont l'expérience politique s'est muée en guerre civile

¹ Raoul Girardet dans son ouvrage *Mythes et mythologies politiques*, éditions du Seuil, 1986, explique que le mythe politique est un système de croyance cohérent et complet ; sa légitimité repose sur sa simple affirmation. Il « est bien fabulation, déformation ou interprétation objectivement récusable du réel ». Ce récit légendaire exerce une fonction explicative pour la compréhension du présent et un rôle de mobilisation politique.

pour finalement provoquer l'échec du modèle politique qu'elle voulait instaurer.

1- L'échec des armées impériales (19 juillet 1870 - 4 septembre 1870)

La guerre trouve son origine dans l'opposition de la France à la succession du trône d'Espagne par un prince allemand, Léopold de Hohenzollern-Sigmaringen en 1868. La France voit dans ce projet la volonté de l'Allemagne d'encercler la France. En février 1870, suite à des négociations, le Roi de Prusse retire cette candidature. Mais le 13 juillet 1870, l'ambassadeur de France, le comte de Benedetti aborde le Roi de Prusse lors de sa promenade à Bad Ems et sollicite un entretien pour avoir la confirmation que la Prusse s'engageait à ne plus présenter de candidature allemande. Le conseiller diplomatique du Roi adresse un télégramme au Chancelier Bismarck à Berlin pour lui rendre compte des échanges. Bismarck va adresser une version « résumée » de cette dépêche aux ambassadeurs et à la presse. Dans cette version, il transforme une conversation impromptue en un incident diplomatique et cache les éléments apaisants. La dépêche d'Ems du 13 juillet 1870 tend en quelque sorte un piège aux Français et à l'Empereur Napoléon III qui se trouve confronté à une opinion publique enflammée. Même s'il y a eu manipulation de la part du Chancelier, les Français ont décidé malgré tout de donner « une leçon » à ces prussiens qui prennent trop d'importance en Europe. Les Français se croient encore à l'époque de la victoire de Iéna le 14 octobre 1806 où Napoléon 1^{er} bat les troupes prussiennes et entre à Berlin le 27 octobre. Cette défaite va provoquer la naissance d'un fort mouvement nationaliste en Prusse avec la volonté de venger cette défaite en imitant le modèle militaire français¹.

Le 15 juillet un débat s'instaure à l'Assemblée. Des députés de l'opposition (Thiers, Gambetta, Arago) demandent à voir les pièces diplomatiques avant de prendre une décision mais la majorité refuse. Le maréchal Le Bœuf, ministre de la Guerre, répond aux députés qui lui demandent si nous étions prêts à faire la guerre : « J'entends par là que si la guerre devait durer un an, nous n'aurions pas besoin d'acheter un bouton de guêtre ! »². Le soir même, la Chambre dans un enthousiasme patriotique vote la déclaration de

¹ Le Chancelier Bismarck a résumé la situation par cette formule : « Sans Iéna, pas de Sedan »

² Henri Ortholan, *L'armée du Second Empire (1852-1870)*. Editions Soteca-Belin, 2009, p.319.

guerre par 245 voix pour, 10 contre et 5 abstentions. La déclaration est transmise le 19 juillet aux Allemands.

Ainsi pour une question « d'honneur », la France n'hésite pas à déclarer la guerre à un pays qu'elle sous-estime sur le plan militaire malgré les succès militaires prussiens récents, une victoire contre le Danemark en 1864 (la guerre des Duchés ou du Schleswig) puis contre l'Empire Austro-Hongrois le 3 juillet 1866 à Sadowa (Königgrätz). La France s'aperçoit qu'un pays comme la Prusse, peuplé seulement de 22 millions d'habitants, peut aligner 500.000 hommes, soit le double de l'armée française. La Prusse a copié le système français napoléonien en instaurant le système de la réserve qui vient compléter les troupes d'active en cas de mobilisation.

Napoléon III avait bien perçu la faiblesse des armées françaises. C'est la raison pour laquelle il avait demandé de préparer une nouvelle loi créant des réserves. C'est le projet de Loi du maréchal Niel sur le recrutement de l'armée du 1^{er} février 1868 qui prévoyait un service actif de 5 ans suivi de 4 ans dans la réserve puis 5 ans dans la garde nationale mobile. Non seulement cette loi est arrivée trop tard mais surtout l'élément le plus important, celui de la création d'une réserve, n'a pas été adopté, l'opposition politique s'y étant opposée¹. De Gaulle explique que le projet s'est heurté « aux passions des partis politiques, attaqué de front par la gauche opposante qui niait le péril de la guerre et sommait le gouvernement de renoncer à l'armée permanente, sourdement combattu par la droite qui craignait voir grandir l'impopularité du régime ». La conséquence de cet aveuglement, c'est qu'« en 1870, la France se jetait dans une guerre de peuples, armée pour une guerre locale »². Gambetta, élu d'opposition, préconisait la suppression de l'armée permanente et pensait qu'en cas de menace, la levée en masse suffirait pour battre l'adversaire comme l'avaient fait les soldats de l'an II (1793-1794). Le corps législatif pour arranger le tout, décide de réduire les crédits militaires.

En juillet 1870, l'armée impériale se trouve ainsi en état d'infériorité numérique face aux troupes prussiennes et de la Confédération de l'Allemagne du Nord, fortes de 462.200 fantassins, 56.000 cavaliers et 1.584 pièces d'artillerie (soit 15 corps

¹ « Loi sur le recrutement de l'armée et de la garde nationale mobile » du 1^{er} février 1868 ou loi Niel. L'article 30 précise que « les militaires de la réserve ne peuvent être rappelés à l'activité qu'en temps de guerre par décret de l'Empereur » in JPH Thomas & F.Cailleteau *Retour à l'armée de métier*, Paris, Economica, 1998, p.200.

² Charles de Gaulle, *La France et son armée*, Paris, Plon, 1938. Edition du LdP, 1973, N°3547, pp 172-173.

d'armée). Napoléon III ne peut opposer que 200.000 fantassins, 25.000 cavaliers et 900 canons, regroupés dans 6 corps d'armée.

A cela s'ajoute le fait que l'armée impériale ne possède pas de grandes unités constituées en temps de paix. Il faut donc les créer dans l'urgence après la déclaration de guerre. Le plus grave, c'est qu'aucun plan d'opération n'a été préparé¹. Il est vrai qu'il n'existe pas d'Etat-major général au ministère de la Guerre pour en concevoir un. Les différentes armées seront toujours dans l'improvisation permanente ce qui aura pour conséquence, explique de Gaulle, que « nos forces ne cesseront pas d'être ballotées entre des projets contradictoires »².

L'armée n'a pas non plus de doctrine militaire. Raoul Girardet nous rappelle que « Le règlement de manœuvre d'infanterie de 1862 reproduit celui de 1832, qui ne fait que reprendre celui de 1791, ce dernier introduisant en France les dispositions essentielles des règlements prussiens du milieu du XVIIIe siècle ». Il constate que l'Etat d'esprit des officiers se caractérise « non seulement par une pauvreté des conceptions stratégiques et tactiques évidente à tous les degrés de la hiérarchie, mais souvent même pour un dédain ouvertement affiché à l'égard de tout calcul et de toute prévision manœuvrière »³. Cet état d'esprit semble partagé par l'ensemble de la classe politique de l'époque que ce soit le personnel politique de l'Empire mais plus surprenant, par les membres du Gouvernement de Défense nationale puis par les chefs de la Commune de Paris.

A cela s'ajoute le fait que l'armée impériale n'a prévu aucun plan de mobilisation, aucune planification du trafic ferroviaire pour transporter les unités avec leur armement et leur matériel. Par exemple, il n'existe aucun service d'étapes de l'armée pour réguler et orienter le mouvement des troupes. Enfin il n'existe aucun plan de concentration des unités à l'exception de trois pôles : Metz, Strasbourg et Chalons sur Marne où doivent se former les trois armées. Un exemple de la pagaille de la concentration des unités nous est donné par le général Michel qui télégraphie au ministre de la guerre, le 21 juillet : « Suis arrivé à Belfort ; pas trouvé ma

¹ Voir de Xavier Boniface, chapitre 1 « De la guerre franco-allemande à la Commune 1870-1871 », pp.21-56 ; in *Histoire militaire de la France*, Tome II : *De 1870 à nos jours*, (sous la direction de Hervé Drévuillon et Olivier Wiewiorka), Paris, éditions Perrin-/ministère de la défense, 2018.

² Charles de Gaulle, *La France et son armée*, op cit, p.176.

³ Raoul Girardet, *La société militaire dans la France contemporaine (1815-1939)*, Paris, librairie Plon, 1953, pp.102 et 110. (Coll Civilisations d'hier et d'aujourd'hui)

brigade, pas trouvé général de division. Que dois-je faire ? Sais pas où sont mes régiments »¹.

Il n'est pas étonnant que la campagne militaire menée par l'Empereur ait été particulièrement courte. Elle dure en effet 44 jours, de la déclaration de guerre le 19 juillet 1870 à la signature de la capitulation le 2 septembre 1870.

Deux armées sont constituées pour protéger les frontières : l'armée d'Alsace (Mac Mahon) forte de 70.000 hommes qui couvre la ligne du Rhin et l'armée de Lorraine (Bazaine) avec 150.000 hommes. Une troisième armée est en cours de constitution à Chalons. Ces armées ne sachant manœuvrer, feront une guerre de siège, puisque elles se replieront dans les deux grandes places fortifiées de Sedan et de Metz.

Charles De Gaulle dans son ouvrage *La France et son armée*, publié en 1938, explique que les généraux français ont été actifs sur le champ de bataille « comme s'ils espéraient suppléer par l'action personnelle à tout ce qui leur manque de méthode et de moyens »².

La bataille de Metz (14-18 août 1870)

Napoléon III prend le commandement de l'armée du Rhin à Metz le 28 juillet et laisse la régence à l'impératrice Eugénie restée à Paris. L'armée du Rhin se fait battre du 4 au 6 août 1870 et perd 6 généraux, 15.000 tués et blessés et 6.000 prisonniers. Le 12 août Napoléon III abandonne le commandement de l'armée du Rhin et nomme le maréchal Bazaine pour le remplacer. Il a perdu ses pouvoirs militaires et politiques. Le jour même Nancy est occupée par les allemands. L'Empereur décide de réunir l'armée du Rhin avec celle de Chalons qui est en cours de formation et donne l'ordre à Bazaine de se diriger sur Verdun. Ce qu'il fait le 14 août. L'objectif de Moltke est de couper la ligne Paris-Nancy-Metz et empêcher l'arrivée de renforts. Trois batailles décisives vont avoir lieu. L'armée française résiste et obtient des succès tactiques mais Bazaine n'exploite pas ces succès malgré sa supériorité numérique. Il préfère rester sur ses positions. Le 18 août de durs combats se déroulent à Gravelotte et à Saint-Privat mais Bazaine ne réagissant pas, les troupes allemandes ont le temps de se reconstituer et lancer une nouvelle offensive. Les batailles de Borny-Noisseville, Rezonville et Saint-Privat, ont provoqué la perte de 40.800 allemands (tués et blessés) contre 32.800 pour les français.

¹ Cité par Xavier Boniface, op cit, p.23.

² Charles de Gaulle, op cit, p.179.

L'échec des batailles des frontières et autour de Metz s'explique par le fait que « nulle part il n'a été question de manœuvrer et de passer à la contre-attaque »¹.

La capitulation de Sedan (2 septembre 1870)

La prise de Strasbourg par les allemands était importante sur le plan symbolique. En effet, ils estimaient que cette « ville allemande » avait été conquise par Louis XIV et trouvaient légitime de la récupérer. Le blocus de Strasbourg commence le 20 août 1870 et les allemands commencent le bombardement de la ville. Pendant ce temps les restes de l'armée du Rhin arrivent à rejoindre Chalons entre le 13 et 17 août où Mac Mahon rencontre Napoléon III avec le général Trochu. L'Empereur nomme le général Trochu gouverneur militaire de Paris pour préparer son retour et Mac Mahon, commandant de l'armée de Chalons, forte de 80.000 à 140.000 hommes. Sa mission est de rejoindre l'armée de Bazaine qui doit se replier sur Verdun mais il n'arrive pas à savoir où il se trouve. Le 23 août l'armée de Chalons quitte Reims

Bazaine s'est enfermé le 19 août dans Metz et va être encerclé par les Allemands. Le siège débute le 20 septembre et se terminera le 28 octobre. L'armée de Chalons, qui devait se diriger vers Metz pour délivrer les troupes de Bazaine, se trouve elle aussi encerclée à Sedan. Napoléon III signe la capitulation de la garnison le 2 septembre 1870. Il se constitue prisonnier et part en Allemagne ainsi que 75.000 soldats prisonniers (dont 20.000 pendant les combats). Les Français ont perdu 13.000 tués et blessés dont 5 généraux. Une fois de plus, l'infanterie française a été désorganisée par la puissance de l'artillerie prussienne. L'héroïsme des troupes de marine à Bazeilles ou des cavaliers de la 1^{ère} division de réserve du général Jean-Auguste Margueritte à Floing², ne peut compenser les erreurs stratégiques du commandement. Il est vrai, comme l'explique François Roth, que « la défaite résulte d'une succession d'erreurs dont la responsabilité incombe d'abord aux politiques parisiens, c'est-à-dire l'Impératrice régente Eugénie et le général, comte de Palikao (Charles Cousin-Montauban) nommé par la Régente le 9 août 1870 président du Conseil et ministre de la guerre. Leur aveuglement « a acculé l'armée de Mac-Mahon vers une position intenable »³.

¹ Voir Henri Ortholan, op cit, p.334.

² Ce sera la dernière charge de cavalerie de l'armée française. La puissance de feu rend désormais les charges de cavalerie inutiles sur le plan de l'efficacité militaire. La cavalerie servira pour le renseignement.

³ François Roth, op cit, p.129.

Le général Trochu ne pouvant tenir Paris, l'impératrice Eugénie est obligée de fuir en Grande-Bretagne. Il reste encore l'armée de Bazaine retranchée à Metz.

2- L'échec militaire du Gouvernement provisoire (4 septembre 1870 - 28 janvier 1871)

Le 4 septembre les républicains Léon Gambetta et Jules Favre annoncent à l'Hôtel de Ville la déchéance de l'Empereur et proclament la République ainsi que la constitution d'un gouvernement de Défense nationale. La légitimité de ce nouveau gouvernement est contestée notamment par Adolphe Thiers qui regrette qu'il n'y ait pas eu une passation légale du pouvoir. Gambetta explique que c'est uniquement un pouvoir chargé de la défense nationale. La question qui se pose est en effet de savoir s'il faut arrêter les combats et négocier la paix ou au contraire continuer la guerre. Le gouvernement est divisé sur la conduite à tenir. En effet la France est isolée sur le plan diplomatique. Elle ne reçoit aucun appui de la Grande-Bretagne, de la Russie, de l'Autriche-Hongrie et même de l'Italie. Moltke a donné l'ordre à ses troupes de marcher sur Paris dès le 4 septembre. Jules Favre tente de négocier la paix avec Bismarck les 19 et 20 septembre mais l'accord est impossible à cause des revendications allemandes sur la question de l'Alsace-Lorraine. Paris est complètement encerclé par les troupes allemandes le 20 septembre. C'est le début du siège de Paris. Près de 200.000 habitants des départements autour de Paris sont venus se réfugier dans la ville.

21- La capitulation de Metz (20 août 1870-28 octobre 1870)

L'armée commandée par le maréchal Bazaine s'est installée autour de la place forte de Metz. Elle est forte de 180.000 hommes comprenant les troupes régulières renforcées par les unités de place ainsi que des francs-tireurs. Metz est encerclé le 20 août par 150.000 hommes sous les ordres de Frédéric-Charles dont l'objectif est d'obtenir la capitulation des forces françaises rapidement. Mais le siège dure plus que prévu, ce qui n'arrange pas les Allemands car ils vont devoir mener deux sièges à la fois, celui de Metz où se trouve l'armée principale de la France et en même temps celui de Paris qui devient effectif le 20 septembre.

Le maréchal François Achille Bazaine, après l'échec d'une tentative de percée le 31 août, se résigne au blocus et se réfugie dans l'inaction. Il entame des négociations le 16 septembre avec Frédéric-Charles qui demande la reddition de la place de Metz et

de l'armée de Lorraine. Bazaine échafaude le projet irréaliste d'aller rétablir l'ordre à Paris. Les habitants républicains de Metz refusent la capitulation. Ils appelleront Bazaine, « le traître de Metz ». Face à l'échec des négociations, il ne lui reste plus que deux solutions : la capitulation ou la sortie en masse. Après deux mois de siège, l'armée n'est plus en état de mener une attaque. Un jeune capitaine du génie Louis Rossel refuse la captivité et arrive à s'enfuir pour aller à Bruxelles puis rejoindre Paris afin de se mettre au service des armées de Gambetta. On le retrouvera plus tard à la Commune. Bazaine capitule le 28 octobre. Le bilan est lourd : 38.000 morts et blessés, 137.000 prisonniers dont 3 maréchaux (Bazaine, Canrobert et Le Bœuf) et 9 généraux. Les troupes sont désarmées et envoyées prisonnières en Allemagne. La France n'ayant plus d'armée régulière, on pense que la guerre est terminée mais les républicains décident au contraire de continuer « une guerre à outrance ».

22- L'échec des trois armées de province

Avec le siège de Paris, une délégation du gouvernement s'installe à Tours le 16 septembre 1870 pour prendre le relais du Gouvernement de défense nationale enfermé dans Paris. Les communications entre les deux pouvoirs vont être de plus en plus difficiles. Cette délégation comprend trois ministres délégués (Crémieux, Glais-Bizoin et l'amiral Faurichon qui est secondé par le général Lefort. Ces deux derniers vont d'ailleurs démissionner). Gambetta, qui arrive à quitter Paris en ballon le 7 octobre 1870, rejoint Tours et prend alors les fonctions de ministre de l'Intérieur et de la Guerre. Cette délégation va se comporter en gouvernement bis pour secourir la ville de Paris, assiégée.

Continuer la lutte contre les Prussiens nécessite de constituer en urgence de nouvelles armées. C'est Gambetta qui va jouer un rôle important. Il exalte la levée en masse¹ qui avait été décidée par la Convention le 24 février 1793 pour s'opposer à la première coalition contre la France. Il annonce le 2 novembre la mobilisation des hommes de 21 à 40 ans ce qui représente un volume de 1,4 million d'hommes. En réalité, moins de la moitié (600.000 hommes) seront mobilisés. Ces effectifs importants vont poser de graves problèmes de logistique (habillement, armement, ravitaillement et transport) et surtout d'encadrement car il manque des officiers et sous-officiers d'active. Ils se répartissent en 230.000 hommes pour les armées (dont 80.000 provenant de l'armée

¹ Son adversaire le général Helmuth von Moltke, chef d'état-major de l'armée prussienne depuis 1857, ne prend pas au sérieux ces civils bavards qui veulent faire la guerre. Pour lui, Gambetta « n'était bon qu'à lancer des proclamations incendiaires et démagogiques » in François Roth, op cit, p.276.

impériale), 111.600 hommes pour la garde nationale mobile et 180.000 pour la garde nationale, ce qui permet de constituer 12 corps d'armée.

Bismarck ne s'attendait pas à ce que les Français poursuivent la guerre. Mais cette fois, il n'aura pas à affronter des armées professionnelles et instruites. Ce sont des armées improvisées, dotées d'un armement hétéroclite, sans entraînement. Elles sont plus proches des milices que des armées professionnelles. Ce sera une guerre que l'on peut qualifier de « populaire ». L'objectif politique de Gambetta est avant tout de briser le siège de Paris, mais il n'a aucun plan global pour battre les armées allemandes commandées par le général Von Moltke.

Trois armées sont mises sur pied : l'Armée de la Loire, la plus importante, qui doit briser le siège de Paris, l'Armée du Nord et celle des Vosges.

1-) **L'armée de la Loire**

Le général Louis d'Aurelle de Paladines, un royaliste, est nommé le 23 septembre par le Gouvernement de défense nationale, à la tête de 3 divisions territoriales de l'Ouest puis en novembre 1870, Commandant de la première armée de la Loire. Malgré quelques succès tactiques, il va subir des échecs successifs. En effet les troupes allemandes venant de Metz deviennent opérationnelles fin novembre et Moltke peut reprendre l'offensive. Un conflit éclate entre les politiques de la délégation et le général d'Aurelle conscient des limites de son armée. La valeur militaire de la garde nationale mobile est faible. Les Allemands attaquent en direction de la ville du Mans, puis Châteaudun et Vendôme. Le général d'Aurelle veut se replier au sud de la Loire et abandonner Orléans. Gambetta et Freycinet refusent cette option et lui donnent l'ordre de défendre Orléans à tout prix. C'est un échec puisque les Allemands l'investissent le 5 décembre. Gambetta retire le commandement au général d'Aurelle qui dénoncera les ingérences des politiques dans la conduite de la guerre. Il est mis en disponibilité le 7 décembre 1870 et remplacé par le général Chanzy.

L'armée de la Loire n'est pas défaite mais disloquée. Gambetta décide de la reconstituer, autour du Mans, ce sera la seconde armée de la Loire. Elle est forte de deux corps d'armée. Il en confie le commandement au général Antoine Chanzy le 6 décembre. Elle se déploie entre Gien et Blois mais ne peut empêcher la progression des troupes allemandes qui menacent Tours où se trouve la Délégation. Celle-ci décide de quitter la ville le 9 décembre pour

aller s'installer à Bordeaux. Gambetta pense pouvoir encore mener une guerre longue pour épuiser les troupes allemandes. Il reconstitue une troisième fois l'armée de la Loire avec trois corps d'armée aux effectifs théoriques de 115.000 hommes mais qui sont composés de jeunes gardes mobiles inexpérimentés.

L'armée de la Loire est battue devant la ville du Mans les 10-11 janvier 1871 et Frédéric Charles entre dans la ville le 22 janvier 1871. Les troupes de Chanzy démoralisées sont repoussées vers la Bretagne et la Basse Normandie. La ville de Tours est occupée.

Gambetta n'a pas réussi à modifier le déséquilibre initial entre les troupes prussiennes et les troupes françaises. Il ne peut lutter contre la puissance de feu d'une armée professionnelle, organisée et disciplinée. La délivrance de Paris est désormais hors de sa portée.

2- L'armée du Nord

C'est une armée secondaire dans le dispositif. Elle a en effet des effectifs plus faibles que les autres armées. Le 20 octobre le général Bourbaki met en place une armée de 17.500 hommes renforcés par la garde nationale mobile. Mais il ne s'entend pas avec les républicains locaux et demande son rappel. Il est remplacé temporairement par le général Farre. Le général Manteuffel avec 67.000 hommes repousse l'armée du Nord à 170 kilomètres de Paris et début décembre, elle n'est plus une menace pour les allemands. Elle est isolée du reste du pays et le général Faidherbe, rappelé d'Algérie, en prend la direction. Il cherche à empêcher Manteuffel d'occuper la ligne Rouen - Le Havre. Malgré des succès tactiques, il n'a pas les moyens de les exploiter et doit se replier. Il organise une percée vers l'Oise mais il arrête le 19 janvier 1871 à Saint-Quentin et doit se replier. Désormais il n'a plus les moyens suffisants pour mener une nouvelle offensive.

3- L'armée des Vosges ou l'armée de l'Est

Les places de Belfort et de Besançon résistent toujours en octobre. Le colonel Denfert-Rochereau adopte une défense éloignée de la place au lieu de se replier à l'intérieur. Il dispose de 17.000 hommes dont 3.500 de l'armée d'active.

L'armée des Vosges sous la direction de Garibaldi stationne à Autun. Elle est composée de volontaires italiens et espagnols. Ils sont 6.000 en novembre et ils seront renforcés par des unités de francs tireurs et de gardes mobiles pour atteindre l'effectif de 20.000 hommes fin janvier. Garibaldi organise des coups de main contre les garnisons allemandes mais ne mène pas d'opérations classiques ce qui a pour conséquences d'entraîner des représailles sur la population civile par les troupes allemandes.

Gambetta met en place une nouvelle armée de l'Est pour porter secours à Belfort assiégé puis dans un second temps pour aller couper les communications allemandes en Haute Alsace. Il nomme Bourbaki à la tête de cette future armée de 120.000 hommes mais combien d'entre eux sont opérationnels ? En effet un grand nombre d'unités de la garde nationale n'a jamais combattu. La concentration des unités s'opère au nord de Besançon. Il se dirige vers Belfort qu'il atteint le 12 janvier, mais le 17 il est repoussé par les troupes du général Manteuffel et ses troupes en déroute s'enfuient vers la Suisse. Le général Clinchant remplace alors Bourbaki. Les allemands mènent une offensive dans l'Yonne et attaquent Dijon où se trouve Garibaldi. Le coup d'éclat de ce dernier a été la destruction le 21 janvier d'un pont près de Toul par un corps franc qui interrompt pour deux semaines le trafic ferroviaire sur la ligne Strasbourg-Paris. Cette action isolée, de type guérilla, n'a eu aucun effet sur l'issue de la guerre. En effet le trafic ferroviaire est détourné mais continue de fonctionner. Le 30 janvier Garibaldi évacue Dijon pour se replier sur Chalon et Chagny. Il faut souligner que seul le colonel Aristide Denfert-Rochereau a réussi à résister au siège des allemands pendant 1109 jours, jusqu'à l'armistice. Il sera surnommé le « Lion de Belfort ».

Les trois armées de secours constituées d'unités diverses et de jeunes gardes nationaux inexpérimentés, sans aucune coordination entre elles, ont été défaites les unes après les autres face à la puissance de feu des Allemands. Ces combats n'ont fait qu'augmenter le nombre des pertes humaines et des destructions matérielles.

23- Le premier siège de Paris : (20 septembre 1870 - 28 janvier 1871)¹

Il ne faut oublier l'armée de Paris qui assure la défense de Paris et ses abords à partir des fortifications qui ceignent la ville. Cette armée n'a mené que des attaques ponctuelles sans aucun effet contre les Allemands. Le général Trochu est pressé de faire « une percée » mais il n'a aucun plan. Il décide une attaque à l'Est de Paris le 28 novembre, attaque qui doit être synchronisée avec celle de l'armée de la Loire. Mais cette dernière n'aura pas lieu pour la simple raison que Gambetta n'a jamais reçu le message de Trochu envoyé par ballon². Il lance son attaque le 30 novembre. C'est le

¹ André Bourachot et Henri Ortholan, op cit, p.527.

² Le ballon qui transportait le message a atterri près d'Oslo !

général Ducrot qui à la tête de 58.000 hommes arrive à bousculer les allemands et à franchir la Marne mais ce n'est qu'un succès tactique. Le général Moltke n'est pas inquiet : « Où peuvent-ils aller ? » se demande-t-il. En effet, pour lui, une percée à l'Est n'est pas un danger d'autant plus qu'il sait que l'armée de la Loire est en pleine déroute, ce qu'ignore Trochu. Le 3 décembre les troupes françaises se replient après avoir perdu 6.000 hommes. Après cet échec, c'est le retour à l'immobilisme.

Les Prussiens attendent que Paris se rende faute de vivres. Les stocks dans Paris devaient permettre de tenir 45 jours. Les Prussiens hésitent à bombarder la capitale à cause de ses conséquences sur l'opinion internationale, notamment anglaise. Les Prussiens décident malgré tout, de commencer les bombardements le 5 janvier 1871. Ils vont tirer au total 53.500 obus jusqu'au 26 janvier 1871, date de l'armistice.

Gambetta réclame une sortie à tout prix ! Sous la pression, le général Trochu déclare que « le gouverneur de Paris ne capitulera jamais ». La sortie « torrentielle » de 60.000 hommes se déroule le 19 janvier sur Buzenval et Montretout (St Cloud). C'est un échec. Les troupes françaises perdent 4.000 hommes contre 600 allemands. Le général Trochu démissionne de son poste de Gouverneur de Paris. Il est remplacé par le général Vinoy.

Avec cet hiver particulièrement rigoureux, la population parisienne souffre du froid et de la faim. Cette situation provoque une augmentation de la mortalité dans la population, notamment chez les enfants et les personnes âgées. Les réserves de nourriture sont en voie d'épuisement.

Jules Favre obtient l'accord du gouvernement pour négocier. Il rencontre Bismarck à Versailles et signe le 26 janvier une convention d'armistice. Le cessez-le feu intervient le jour même pour une durée de 21 jours (jusqu'au 19 février). Le 27 janvier sont signées les conventions militaires. L'armistice entre en application le 28 janvier 1871. Les forts sont occupés par les troupes allemandes. Paris peut conserver 12.000 hommes pour le maintien de l'ordre, plus des gardes nationaux. D'autre part, la ville doit verser une indemnité de 200 millions de francs.

Le bilan des pertes militaires est de 30.000 hommes contre 12.000 Allemands.

24-L'intrusion des politiques dans les opérations militaires

Les républicains vont poursuivre les erreurs commises par l'entourage de l'Empereur en intervenant dans le déroulement des

opérations militaires. Ainsi Gambetta intervient dans les décisions des chefs militaires qui par ailleurs ne sont pas d'accord entre eux. Ainsi Gambetta et Charles de Freycinet, polytechnicien, veulent destituer le général d'Aurelle qui leur avait expliqué qu'une nouvelle attaque serait un échec. Sommé de lancer cette attaque par les politiques, celle-ci débouche sur un échec. Cela provoque une rancœur chez les militaires à l'égard des politiques républicains. C'est encore Gambetta qui presse le général Trochu de faire une « sortie torrentielle » pour briser le siège de Paris.

Charles de Gaulle dénonce aussi des pratiques néfastes comme les promotions fantaisistes des chefs militaires par les politiques, qui ne fait que s'ajouter à la pagaille déjà existante : « On voit accéder à des grades élevés des gens dont les principaux titres sont leurs amitiés politiques, voire même des aventuriers dont l'indignité fait scandale »¹.

André Bourachot et Henri Ortholan tirent la leçon de cet épisode malheureux dans leur ouvrage : « Il fallait choisir, faire la guerre ou faire de la politique, et pour mieux faire la guerre, interdire la politique et, surtout faire la guerre de la France et pas la guerre de Paris »². Malgré cet exemple, la Commune fera exactement le contraire.

25- La fin du gouvernement provisoire

Le Chef du gouvernement provisoire, Gambetta apprend le 30 janvier les conditions du cessez le feu. Un débat s'instaure au sein de la délégation. Ce sont les départements non occupés du midi qui veulent poursuivre la guerre alors que dans les départements occupés, la population aspire à la paix. George Sand analyse bien la situation en écrivant le 29 janvier 1871 : « Arrière cet héroïsme féroce du parti de Bordeaux qui veut nous réduire au désespoir et cache son incapacité sous un lyrisme fanatique et vide d'entrailles ». Gambetta démissionne le 6 février 1871. Des élections sont organisées le 8 février 1871 dans toute la France à l'exception des 30 départements occupés par les Allemands. Bismarck a poussé le gouvernement provisoire à organiser ces élections. En effet il entend signer un traité de paix avec un gouvernement légal car il ne veut pas voir le traité contesté par un futur gouvernement. Les électeurs élisent 638 députés. La majorité de la Chambre est conservatrice et monarchiste. C'est la conséquence de la réaction des campagnes face à Paris. Elle se réunit à Bordeaux et élit le 13

¹ Charles de Gaulle, op cit. p.187.

² Voir sur le premier siège de Paris André Bourachot et Henri Ortholan, « *Les deux sièges de Paris (1870-1871)*, Paris, Editions Bernard Giovanangeli, 2016, p.296.

février 1871 Adolphe Thiers comme chef du pouvoir exécutif, ce qui met fin au Gouvernement de défense nationale. Thiers entame des négociations le 22 février 1871 avec Bismarck, accompagné de Jules Favre et d'une commission parlementaire. Bismarck refuse de rendre Metz mais en revanche il laisse Belfort à la France. Il réduit les indemnités de guerre de 6 à 5 milliards de francs or. Les préliminaires de paix sont signés le 26 février et votés par l'Assemblée de Bordeaux par 546 voix contre 107 voix (les élus d'extrême gauche et les représentants des départements cédés comme l'Alsace-Lorraine).

L'Assemblée quitte Bordeaux et ne pouvant siéger à Paris, s'installe le 10 mars à Versailles.

Le gouvernement Thiers est immédiatement confronté à une révolte à Paris avec la création de la Commune de Paris qui entend poursuivre la guerre et instaurer un nouveau régime politique.

3- L'échec militaire de la Commune (28 mars 1871 - 28 mai 1871)

Le 1^{er} mars les Prussiens entrent dans Paris selon les accords prévus et 20.000 hommes défilent sur les Champs Elysées. Thiers entend désarmer la Garde nationale et retirer les canons achetés par souscription par les Parisiens. Cette opération qui a lieu le 18 mars, est un échec à cause de la réaction de la population¹. Thiers décide alors de retirer l'ensemble des troupes de Paris par précaution car il a peur qu'elles pactisent avec la population. Paris se retrouve alors sans présence militaire. Le Comité central, mis en place par la garde nationale le 15 février, devient maître de Paris le 19 mars et proclame le 28 mars « La Commune de Paris »².

Il était absurde de vouloir continuer la guerre contre les prussiens après les redditions de l'armée impériale puis des armées du Gouvernement provisoire. Les chefs de la Commune pensaient sans doute pouvoir faire mieux ? Ils s'inscrivent dans la lignée des chefs du gouvernement provisoire qui voulaient poursuivre la guerre malgré les défaites successives et les pertes importantes.

Cette insurrection est présentée comme l'expression d'un patriotisme outragé après la capitulation du Gouvernement

¹ Le généraux Clément-Thomas et Lecomte qui commandaient l'opération ont été exécutés par une foule déchainée sans jugement, sans peloton d'exécution. Cet événement montre que la garde nationale est incontrôlable.

² La Commune de Paris est divisée politiquement. Il y a 13 représentants du Comité central de la Garde nationale, 30 jacobins, 15 internationalistes (Proudhon), 5 blanquistes.

provisoire. Si ce sentiment semble partagé par une grande partie des parisiens, le mouvement s'oriente progressivement vers une révolution sociale et politique qui est loin d'être partagée par l'ensemble de la population parisienne.

31- La garde nationale : un modèle militaire « anarchique »

La garde nationale de Paris est un modèle militaire différent du modèle des armées classiques. Elle est constituée de gardes nationaux qui se regroupent en bataillons indépendants. Mais la particularité, c'est que les gardes logent à leur domicile et sont libres de venir ou non aux rassemblements. Autre particularité importante, c'est que le bataillon est aussi un lieu de débat politique. Les gardes élisent leurs officiers et leur chef de bataillon. La garde nationale est organisée sur des principes opposés à celui des armées permanentes existantes. Enfin pour éviter toute opposition politique (et militaire), la Commune décide de dissoudre les bataillons issus des quartiers « bourgeois », suspectés d'être « réactionnaires »¹.

En théorie, la Garde est composée de 215 bataillons soit 96.000 hommes dont 500 artilleurs qui ne pourront utiliser que 200 canons sur les 1.200 comptabilisés. Dans la réalité, les effectifs sont de 60.000 hommes. Ce mode particulier de fonctionnement de la Garde rend impossible pour les chefs de prévoir à l'avance les effectifs qui seront à leur disposition pour mener une opération. Le général Cluseret, qui a tenté d'organiser la garde nationale, explique dans ses mémoires qu'il faut commander cinq fois l'effectif nécessaire pour être sûr de l'avoir². A cela s'ajoute qu'il n'existe aucune réserve. Enfin la discipline est particulièrement relâchée. Cluseret témoigne de l'état désastreux dans ce domaine : « Jamais je n'ai rien vu de comparable à l'anarchie de la Garde nationale en 1871. C'était l'idéal du genre »³. Le fait que les gardes puissent élire leur chef et en contester aussitôt la légitimité, ne fait qu'augmenter la confusion. L'intrusion du débat politique dans les unités a eu pour conséquence de réduire fortement leur efficacité militaire. Le général Gustave-Paul Cluseret est nommé le 3 avril 1871 délégué à la guerre, poste qu'il occupe jusqu'au 30 avril. Le tableau qu'il dresse de la situation militaire est sans appel. Les responsables politiques et militaires de la Commune ignorent tout de la science militaire. C'est la raison pour laquelle « ils la nièrent et crurent

¹ Xavier Boniface, op cit, p.53.

² Gustave Paul Cluseret, *Mémoires du général Cluseret*, Tome 1 : Le second siège. Paris, Jules Lévy éditeur, 1887. p.128.

³ Cluseret, op cit., p.114

pouvoir s'en passer »¹. La conséquence, c'est qu'il n'existe aucune planification ce qui provoque une improvisation des opérations militaires. La Commune confie le commandement de l'ensemble des forces à un journaliste Louis Charles Delescluze qui selon Cluseret « lisait chaque jour son bréviaire de 93 »². On constate que le modèle de référence de la Commune est identique à celui du Gouvernement provisoire, à savoir celui de la levée en masse de 93. En voulant rejouer le même scénario soixante-dix-huit ans plus tard, ils se trompent d'époque.

Le général Cluseret n'a pas le temps d'organiser la défense de Paris puisqu'il est mis en accusation par des membres de la Commune et arrêté le 1^{er} mai. Il est remplacé par le Colonel Louis Rossel le 1^{er} mai qui démissionne à son tour le 9 mai.

Le paradoxe c'est que les fédérés qui voulaient poursuivre la guerre n'ont pas combattu les Prussiens mais uniquement les soldats français du gouvernement républicain récemment élu. Les plus extrémistes de la Commune ont voulu rejouer la terreur de 1794. Sur les 300 otages emprisonnés, 67 otages seront fusillés les 24 puis 25 et 26 mai³. On est en réalité confronté à une guerre civile qui s'est soldée par l'échec politique de la Commune de Paris, une destruction du patrimoine parisien, conséquence de l'incendie d'une partie de Paris, auxquels s'ajoutent les nombreuses victimes des combats lors de la « semaine sanglante ».

L'idée de lancer une révolution politique et sociale dans une seule ville, la capitale alors que le pays est occupé par une armée ennemie est un non-sens politique. L'entreprise était vouée à l'échec. Bismarck s'est bien gardé de mettre un terme à cette expérience avec ses propres troupes. Il en a confié la tâche au nouveau gouvernement légal français (Thiers). Fin mars, ce sont 80.000 hommes qui sont rassemblés à Versailles et au camp de Satory. Mais ces effectifs sont insuffisants pour reprendre Paris, d'autant plus que certaines unités risquent de pactiser avec la garde nationale et les nouvelles unités ne sont pas entraînées. C'est la raison pour laquelle Bismarck décide de transférer des troupes françaises prisonnières en Allemagne à Versailles, qui représentent 15 divisions d'infanterie ou l'équivalent de 100.000 hommes et 71 batteries d'artillerie de campagne.

¹ Cluseret, op cit., p.45.

² Cluseret, op cit., pp.48-49.

³ Il s'agit de l'exécution le 24 mai de 6 otages à la prison de la Roquette dont l'archevêque de Paris Mgr d'Arbois, puis le 25 mai de 5 dominicains et de 9 employés puis le 26 mai de 35 gendarmes, 10 prêtres, 2 laïcs, fusillés rue Haxo.

32 - Le second siège de Paris et la semaine sanglante (21- 28 mai 1871).

C'est de nouveau une bataille de siège qui sera livrée cette fois par les troupes versaillaises. Dans un premier temps, la garde nationale est dans l'incapacité de percer le blocus des troupes versaillaises, et ce malgré des succès tactiques qui n'ont pu être exploités. Il ne restait plus à la Commune que d'attendre l'entrée des forces versaillaises pour les combattre

Les premières unités versaillaises entrent le 21 mai 1871 par le Point-du-jour à la porte de St Cloud. La bataille dure du 22 mai au 28 mai, soit une semaine de combats, appelée « la semaine sanglante ». La butte Montmartre, forteresse de la Commune, est prise dès le 23 mai. A partir de ce moment, on assiste à une reconquête méthodique et coordonnée de Paris par une armée plus disciplinée et mieux commandée que la Garde nationale. La tactique consiste à contourner les barricades et prendre les positions à revers.

La Commune de Paris a fait preuve d'une incompétence organisationnelle et stratégique qui s'explique par le fait qu'elle ne croit ni en la stratégie ni en la tactique et se méfie des professionnels. Ceux qui ont voulu se mettre à leur service, comme le général Cluseret ou le Colonel Rossel, n'ont eu aucune influence sur la direction des opérations mais en plus leur loyauté a été suspectée.

Les chefs de la Commune ont refusé d'adopter le modèle d'armée professionnelle. Ils ne se sont pas posé la question de savoir s'il était possible de créer un modèle d'armée différent du modèle existant mais qui soit aussi performant. La conséquence de cette méconnaissance des questions militaires a été l'incapacité de la Commune d'élaborer un plan d'ensemble de défense de Paris, de choisir une tactique basée sur une coordination des mouvements de troupes. Au contraire, il n'existe aucune idée de manœuvre. C'est une défense purement statique. Chaque bataillon défend sa barricade, son quartier. Les membres de la Commune font preuve des mêmes défauts que les généraux de l'armée impériale : une absence de capacité de manœuvrer et l'adoption d'une attitude défensive.

Les fédérés voyant leur défaite inéluctable mettent alors le feu aux édifices publics dans l'après-midi du 23 mai 1871. Cela commence par l'incendie du Palais des Tuileries, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, du Palais de la Légion d'Honneur puis de l'Hôtel de

Ville. Ce sont au total 200 incendies qui se propagent dans Paris. Outre les palais nationaux, de nombreux immeubles sont détruits, mettant une partie de la population à la rue. Ces incendies ont marqué les esprits, y compris à l'étranger, car des pompiers sont venus de toute la France mais aussi de l'étranger comme de Bruxelles, Anvers et même de Londres. La méthode incendiaire des communards a consisté à jeter du pétrole avec de la poudre et d'utiliser des mèches soufrées pour déclencher le feu, travail qui était réalisé notamment par des femmes que l'on a appelé « les pétroleuses ». Au cours des combats, ceux ou celles qui étaient pris sur le fait, par les troupes versaillaises, étaient aussitôt fusillés par les soldats.

Les pertes pour les troupes versaillaises ont été du 18 mars au 28 mai 1871 de 900 tués et 1.600 blessés. Celles des fédérés sont plus difficiles à évaluer. Les effectifs de 60.000 gardes nationaux au début de la Commune tombent à 50.000 (y compris les francs-tireurs) le 21 mai, et à 10.000 pendant la semaine sanglante. Les estimations des pertes de la garde nationale se situeraient entre 10.000 et 40.000 morts, le général Appert donne le chiffre de 17.000, estimation la plus cohérente par rapport aux effectifs engagés. Ce sont 26.000 prisonniers qui sont envoyés à Versailles entre les 21 et 29 mai 1871 pour être jugés. A cela s'ajoute entre 1.000 à 3.000 condamnés à mort par les cours martiales lors des combats. Le nombre des communards qui ont été fusillés lors des combats de rue est difficile à évaluer. Les 23 conseils de guerre qui siègent à Versailles condamnent 4.500 prisonniers à la déportation en Nouvelle Calédonie et 4.500 à des peines de prison en France. Ils prononcent 270 condamnations à mort dont 175 par contumace. 72 peines sur les 95 prononcées ont été commuées. Enfin 15.000 hommes ont réussi à s'enfuir mais 11.000 seront arrêtés en province. Il faut souligner que les autorités de police et militaires ont reçu 400.000 dénonciations dans les mois qui suivent la fin de la Commune.

Une première amnistie partielle en mars 1879 permet le retour en France de 3.000 personnes déportées en Nouvelle Calédonie. Une amnistie globale est adoptée le 6 juillet 1880. Tous les condamnés sont libérés, les proscrits et émigrés peuvent rentrer en France.

Les négociations de paix qui se déroulent à Bruxelles s'achèvent par la signature du traité de Francfort le 10 mai 1871. La France perd l'Alsace-Lorraine (départements du Bas-Rhin et Haut-Rhin), sauf Belfort, et une partie de la Lorraine avec Sarreguemines, Metz, Thionville, et Sarrebourg. Ces annexions vont peser lourd dans les

relations franco-allemandes. Enfin la France devra payer 5 milliards de francs or d'indemnités à l'Empire allemand.

Le rapatriement des prisonniers en Allemagne commence à la fin mars puis reprennent après la signature du Traité de Francfort¹.

4 - Les conséquences de ces trois défaites

41 – La fin du statut de grande puissance de la France

Napoléon III en déclarant la guerre à la Prusse va provoquer l'unification allemande, que tous les chefs d'état français ont voulu empêcher à tout prix. Le résultat a été la proclamation de l'Empire allemand dans la galerie des Glaces du château de Versailles le 18 janvier 1871. Les représentants des Etats allemands confèrent au Roi de Prusse, le titre d'Empereur. Ce deuxième Reich succède au Saint Empire romain germanique. La création de l'Empire allemand va bouleverser l'équilibre des forces en Europe.

Pour la France, le traité de Francfort consacre la perte de son statut de grande puissance. Elle devient une puissance moyenne qui n'est plus capable de battre seule une puissance comme l'Allemagne alors qu'elle avait dominé l'Europe soixante ans plus tôt. Cette nouvelle situation implique de trouver des alliés pour faire face à cette nouvelle menace allemande. La France cherchera notamment l'alliance de la Grande-Bretagne. Elle sera sous la coupe de ce que l'on appellera « la gouvernante anglaise » jusqu'en 1940.

Le choix des Républicains au pouvoir pendant la période de la fin du XIXe siècle sera de faire reposer la puissance de la France sur un Empire colonial qui permettra d'apporter un surplus de puissance à la France. La différence avec l'Empire Britannique, c'est que ce dernier repose sur une puissance industrielle qui est la première du monde.

Bismarck a gagné la guerre contre la France mais il a perdu la paix en annexant l'Alsace-Lorraine, clause qui contient potentiellement les germes d'un futur conflit avec la France qui voudra récupérer les « provinces perdues ». Bismarck n'a pas voulu appliquer « une paix à l'autrichienne, sans concessions territoriales du vaincu, de façon à éviter de s'en faire un ennemi juré »².

La conséquence de cette paix armée a été un affrontement franco-allemand sur presque un siècle et qui se traduira par deux guerres

¹ 18.000 soldats prisonniers décèderont au cours de leur captivité en Allemagne.

² Nicolas Soudray, *1870 1914 1939. Ces guerres qui ne devaient pas éclater*. Editions Michel de Maule, 2014, pp 44-45.

mondiales : 1914-1918 et 1939-1945. Ces guerres entre pays européens ont finalement provoqué le déclassement de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne qui sont devenues à leur tour des puissances moyennes, dominées par une nouvelle grande puissance mondiale : les Etats-Unis¹.

42 - Les conséquences démographiques et économiques

Le bilan de ces trois défaites est lourd. Les armées françaises ont perdu 156.000 hommes (139.000 lors des combats auxquels il faut ajouter les 18.000 soldats prisonniers morts en Allemagne). Le nombre de blessés est de 149.000. On ignore le nombre de soldats français morts de maladie. Les Allemands ont perdu 50.000 hommes, (24.000 lors des combats et 26.000 de maladie). Il y a eu en effet un hiver 1870/1871 particulièrement froid qui a provoqué une surmortalité dans une population affaiblie, sans compter les maladies comme le typhus, la typhoïde et la dysenterie. Le phénomène a été aggravé par les sièges (Strasbourg, Sedan, Metz et surtout Paris). On a calculé que le déficit démographique provoqué par la guerre a été de 600.000 personnes. De plus il faut compter les 1,6 million d'Alsaciens et Lorrains qui sont désormais intégrés à l'Empire allemand. La population française passe de 38 millions au recensement de 1866 à 36 millions en 1871 !

Le coût financier de ces trois guerres est important. Il a été évalué dans un premier temps à 8 milliards de francs or par Thiers. Mais en 1875, Guy Perrier de Féral l'a estimé à 16 milliards dont 5,9 milliards pour les indemnités de guerre à l'Allemagne. Avec la guerre civile, la somme s'élève à 18 milliards de francs or. A cela s'ajoute les destructions de guerre : les habitations dans les villes, les voies ferrées, les ouvrages d'art (ponts et viaducs) évaluées à 12 milliards de francs². Le coût total s'élèverait à 30 milliards de francs. Il est évident que l'économie française sort fortement affaiblie de ce conflit.

¹ Patrice Buffotot, « Bedrohungsperzeption und Nachahmung. Der Einfluss des deutschen Modells der allgemeinen Wehrpflicht auf die französische Wehrverfassung 1870 bis 1970 », in Jörg Echternkamp und Stefan Martens, *Militär in Deutschland und Frankreich (1870-2010). Vergleich, Verflechtung und Wahrnehmung zwischen Konflikt und Kooperation*, Paderborn, München, Wien, Zürich, Ferdinand Schöningh, 2012, pp-147-158.

² Voir de François Roth, *La guerre de 70*, Paris, Fayard, 1990, chapitre XV, le coût de la guerre, pp 507-526.

5 - Les leçons militaires

Ces trois défaites militaires en moins d'une année s'expliquent par la faiblesse de la formation théorique des militaires français, à la différence de celle leurs homologues prussiens. Pierre Chalmin montre la différence d'approche entre les deux armées: « Pour les Français, la science est acquise ; pour les Prussiens elle est à conquérir à force d'énergie, de travail et de veilles studieuses ». En France, ajoute-t-il « il ne fallait pas compter trouver trop d'ardeur et d'originalité dans l'élaboration d'éventuels travaux intellectuels. Personne ne les encourageait et plusieurs se chargeaient de les décourager. Mac Mahon disait « ne jamais proposer pour l'avancement un officier dont il avait lu le nom sur la couverture d'un livre »¹.

Le résultat de cet anti-intellectualisme au sein de la hiérarchie militaire est en premier l'ignorance de ce qu'est la guerre moderne. L'armée française a surtout mené des interventions militaires extérieures après le Congrès de Vienne. Une fois réintégrée dans le système international, la France lancera 40 expéditions militaires, soit seule, soit en coalition sur 50 ans, de 1818 à 1869². Cette politique d'intervention expéditionnaire a eu des conséquences sur la formation des officiers qui ne savent plus mener une guerre continentale. L'armée possède une structure pour mener des « petites guerres ». Henri Ortholan nous explique qu'« Elle ne dispose toujours pas d'un véritable état-major capable de concevoir et mettre en œuvre une manœuvre »³. Il existe bien un problème intellectuel. En effet on constate que « le commandement français reste prisonnier des schémas des guerres du Premier Empire, et n'a pas compris la nécessité d'élaborer une véritable doctrine militaire ». Charles de Gaulle explique que ce qui a manqué aux généraux français c'est « bien la largeur des vues, l'ampleur du jugement, en un mot l'envergure, sans lesquelles on n'embrasse point les problèmes de la grande guerre »⁴.

¹ Pierre Chalmin, *L'officier français de 1815 à 1870*, Paris, Librairie Marcel Rivière, 1957, p. 353. (Bibliothèque d'Histoire Economique et Sociale)

² Patrice Buffotot, « Les politiques d'intervention de la France de 1815 à 2013 » in *Dire la Guerre, penser la Paix* (Sous la direction de Frédéric Rognon), Genève, Editions Labor et Fidaes, 2014. (Coll. Le Champ éthique N°62), pp 80 à 113.

³ Henri Ortholan, *L'armée du Second Empire (1852-1870)*, op cit, p.309.

⁴ Charles de Gaulle, op cit, p.180.

La prégnance de ce modèle militaire allemand qui reposait sur la mobilisation d'effectifs militaires importants grâce à une démographie abondante, est un exemple de raisonnement mimétique entre la France et l'Allemagne. L'obsession de l'état-major français jusqu'en 1940 sera d'aligner des effectifs équivalents aux armées allemandes pour pouvoir s'opposer à une offensive. C'est pour cette raison que le service militaire obligatoire a été institué avec la création des réserves. Mais la France, moins peuplée que l'Empire allemand, part perdante dans cette course aux effectifs. Pouvait-on sortir de cette prégnance ? Jaurès a proposé un système de milice en 1911¹ qui ne peut, lui non plus, résoudre l'équation démographique. Le général De Gaulle cherche la solution dans la supériorité technique en proposant en 1934, un corps de bataille professionnalisé reposant sur une force mécanisée dans son ouvrage *Vers l'armée de métier*². Il trouvera la solution en 1962 avec la dissuasion nucléaire, ce qui assurera la supériorité militaire face à l'Allemagne.

Les militaires français n'ont pas perçu avant 1870 les données de guerre moderne. S'ils avaient étudié les leçons de la Guerre de Sécession aux Etats-Unis (avril 1861-avril 1865), qui est à la charnière entre les guerres napoléoniennes et la guerre moderne, ils auraient pris conscience de leur retard. Cette guerre a montré l'importance du rôle des chemins de fer dans la mobilisation des troupes, leur concentration, et leur transport d'un front à l'autre. Il en est de même pour l'utilisation du télégraphe qui permet d'assurer les liaisons entre l'état-major et le pouvoir politique d'une part et surtout entre le chef d'état-major de l'armée et ses différentes armées. C'est aussi l'utilisation massive de l'artillerie et des fortifications.

Enfin l'absence de renseignement opérationnel rend les armées françaises aveugles. Elles ignorent bien souvent où se trouve l'adversaire, mais aussi leurs propres unités. Cela s'explique par l'impossibilité d'utiliser le télégraphe, ce qui ne facilite pas la tâche. L'emploi de moyens de substitution comme les pigeons voyageurs ou les ballons ne sont pas d'une grande efficacité pour avoir des réactions rapides et coordonner des opérations communes.

¹ Jean Jaurès. *L'armée nouvelle. L'organisation socialiste de la France*, Paris, Editions J.Rouff, 1911.685 p. (1^{ère} édition)

² Charles de Gaulle, *Vers l'armée de métier*, Paris, Berger-Levrault, 1934. 211 p.

6 - La guerre de 1870 : Une défaite intellectuelle

Ces trois échecs militaires sont la résultante d'une défaite intellectuelle¹, aussi bien des militaires que des politiques

Raoul Girardet montre que si les militaires sous le Second Empire développent l'esprit de sacrifice et font preuve de courage, « il est marqué aussi par un indiscutable ralentissement de la vie intellectuelle, un lent dépérissement de la réflexion et de la volonté créatrice. C'est l'ensemble de cette réalité psychologique que représente l'esprit militaire »².

Mais cette crise intellectuelle touche également l'ensemble du personnel politique quelle que soit son orientation politique. La grande majorité est dans l'ignorance la plus totale des questions militaires et géostratégiques.

Le mal est aggravé par la volonté des politiques de s'ingérer dans les opérations en donnant des ordres aux chefs militaires. Leur éloquence enflammée est à la hauteur de leur incompetence dans la direction de la guerre, que ce soit pour les républicains ou les chefs de la Commune. Les discours incantatoires avec des expressions romantiques comme « la percée de masse » ou « la sortie torrentielle » font illusion et la certitude de l'échec ne semble troubler personne. On se trouve face à une approche idéologique qui consiste à reproduire avec ferveur le modèle de la levée en masse de 1793. On est confronté à un aveuglement collectif.

Olivier Enraygues nous explique qu'« En 1870, 1914 et 1940, la France est en situation d'aporie stratégique : elle a manifestement une vision stratégique défailante. Elle n'est pas capable de distinguer la guerre qui vient... Dans les trois cas étudiés, la vision globale de la société a pâti d'une vision à court terme, qui a déformé les réalités et ainsi paralysé la perception de la guerre par la société »³.

Marc Bloch dans son analyse de la défaite de 1940 écrite entre juillet et septembre 1941⁴ montre que « Ce n'est pas seulement sur

¹ Le colonel Edward Lawrence explique que « toute défaite militaire est d'abord et essentiellement une défaite intellectuelle » (Les Vingt-sept articles, août 1917)

² Raoul Girardet, *La société militaire dans la France contemporaine*, op cit, p.116.

³ Olivier Enraygues, *Regards sur la guerre, L'école de la défaite*. Paris, éditions Astrée, 2020, p.152.

⁴ Marc Bloch, *L'étrange défaite. Témoignage écrit en 1940*. Paris, éditions Gallimard, 1990, (Coll. Folio Histoire N°27), p.176. et p.186.

le terrain militaire que notre défaite a eu ses causes intellectuelles. Pour pouvoir être vainqueurs, n'avions-nous pas, en tant que nation, trop pris l'habitude de nous contenter de connaissances incomplètes et d'idées insuffisamment lucides ? ». Il a très bien perçu que ce phénomène touchait tout le spectre politique français : « Contre les hommes d'extrême gauche, comme contre les états-majors – car il arrive que, dans une nation, les pires adversaires respirent, sans s'en douter, la même atmosphère mentale ».

La guerre de 1870 a été indiscutablement un échec intellectuel, une faute contre l'intelligence de toute la classe politique. On pouvait penser que les Français auraient tenu compte des leçons des échecs de 1870. Un effort a été engagé indiscutablement par la III^{ème} République pour assurer une meilleure formation des officiers et moderniser l'armée française. Malheureusement, ces efforts sont insuffisants dans le domaine de la doctrine. La situation se dégradera pendant l'entre-deux-guerres. L'état-major n'a pas pris en compte le progrès des armements (les chars et les avions) et des transmissions. Résultat, les armées françaises sont battues lors de la campagne de France en 43 jours, du 10 mai au 22 juin 1940, un temps record, provoquant là encore la chute de la III^e République et un traumatisme important dans la population.

Il est étonnant de constater que les élites françaises n'ont pas cherché à modifier leur attitude à l'égard de la pensée stratégique. C'est le général de Gaulle devenu président de la République le 8 janvier 1959 qui rétablit en quelque sorte le statut de la France en la faisant entrer dans le club des « Grands » en la dotant d'une force de dissuasion nucléaire.

*

* *

NOTES DE LECTURE

Une Tribune signée par une vingtaine de généraux en 2^e section et d'un millier d'officiers en retraite ou en activité, diffusée début avril 2021 sur le site « Place d'Armes », a été publiée le 21 avril 2021 par l'hebdomadaire *Valeurs actuelles*¹ ce qui lui a donné plus d'échos et provoqué une polémique politique. Le même hebdomadaire publie une nouvelle tribune militaire le 9 mai 2021 intitulée « Pour la survie de notre pays » signée par des militaires d'active cette fois, mais d'une façon anonyme, et ouverte aux signatures. La Tribune affichait 36.000 signatures de soutien dès le 10 mai 2021².

Le premier texte dénonce le « délitement » de la France et s'inquiète d'un risque de guerre civile dans laquelle l'armée de terre serait impliquée. Ces deux tribunes provoquent des réactions les réprouvant, que ce soit de la part des politiques mais aussi dans les médias qui semblent découvrir ce phénomène de l'intrusion des militaires dans le débat politique. En dehors de l'exemple de la guerre d'Algérie avec le Putsch d'Alger en 1961, il y eut des cas similaires sous la Ve République³. Cette Tribune a soulevé la question du « devoir de réserve » des officiers que l'on semble découvrir alors que la question des relations entre le pouvoir politique et les armées se pose en France depuis la Révolution française, soit plus de deux siècles. Deux ouvrages qui viennent d'être publiés, peuvent nous aider à mieux comprendre ces relations difficiles entre l'armée et le politique. Il s'agit de l'ouvrage d'André Bourachot et Henri Ortholan sur « *les épurations de l'armée française (1940-1966)* » et celui de Maurice Vaïsse qui se focalise sur un cas douloureux, celui du « *Putsch d'Alger* » qui s'est déroulé en 1961.

¹ « Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants : 20 généraux appellent Macron à défendre le patriotisme », *Valeurs actuelles* du 21 avril 2021. La Tribune avait été mise en ligne sur le site « Place d'Armes » : <https://www.place-armes.fr>

² « *Valeurs actuelles* publie une nouvelle tribune de militaires », *Le Figaro-AFP*, 10 mai 2021.

³ Citons un seul exemple parmi d'autres: Le 3 mai 1988, *Le Figaro* publie un appel en faveur du candidat à la Présidence, Jacques Chirac, signé par 45 officiers généraux en deuxième section dont douze anciens chefs d'état-major. Cette action a été menée à l'initiative du général Maurin avec l'accord du candidat Jacques Chirac. Une fois réélu, François Mitterrand privera la haute hiérarchie militaire de deux postes de prestige en nommant des préfets à la tête de la DGSE et du SGDN.

André Bourachot & Henri Ortholan. *Les épurations de l'armée française (1940-1966). Le conflit de devoir de l'officier*. Paris, L'artilleur/Bernard Giovanangelli éditeur, février 2021. 494 p.

Les auteurs sont des officiers du génie qui ont publié de nombreux ouvrages sur les questions d'histoire militaire. André Bourachot a publié plusieurs ouvrages sur l'histoire de l'armée française¹. Henri Ortholan, ancien conservateur au musée de l'armée, a publié quatre ouvrages sur la guerre de 1870², d'autres sur les fortifications³ et son dernier ouvrage (2020) sur l'artillerie de la Grande guerre.

Les auteurs ont choisi de traiter un sujet délicat sur lequel il n'existe aucune étude globale. Il s'agit des trois épurations successives que les armées françaises ont subies en 26 ans, de 1940 à 1966. La première est celle du gouvernement de Vichy (Pétain). La deuxième de 1943 à 1946 est celle du général de Gaulle. La troisième s'étend de la fin de la guerre d'Algérie à 1966. Elle est menée de nouveau par le général de Gaulle devenu président de la République. Mais cette affaire ne sera vraiment soldée qu'à la faveur des événements de mai 1968.

André Bourachot et Henri Ortholan ont utilisé les publications surabondantes pour cette période mais qu'il faut traiter avec précaution, précisent-ils. L'apport principal réside dans l'utilisation des archives du Service Historique de la Défense de Vincennes et notamment les dossiers personnels des officiers généraux et des officiers touchés par l'épuration.

Les auteurs définissent dans un prologue les deux concepts de la « légitimité » et de la « légalité », qui expliquent les tensions entre les armées françaises et le pouvoir politique depuis la Révolution française. Les auteurs se demandent d'ailleurs, s'il ne s'agit pas d'une particularité française. Pour eux « ces démons du pouvoir

¹ Pour son dernier ouvrage « *République, Armée et Franc-maçonnerie* », voir le compte-rendu dans *Défense & Stratégie*, N°43- Printemps 2019, Notes de lecture, pp 90-97. Pour les autres ouvrages voir la note de présentation de l'article d'André Bourachot sur « L'émergence opérationnelle des armes à énergie dirigée de type laser » dans ce numéro (voir note N° 1, p. 76)

² « L'armée du Second empire (1852-1870) » publié en 2009. Trois ouvrages sur les armées constituées par le gouvernement provisoire (Gambetta) avec « L'armée de la Loire (1870-1871) », en 2005. « L'armée de l'Est (1870-1871) » en 2009 et « L'Armée du Nord ((1870-1871) » en 2011.

³ Une biographie sur le général Séré de Rivières (2002) et une étude sur la ligne Maginot (2017).

français, dont on ne retrouve guère d'exemples ailleurs en Europe, s'expliquent certainement par la succession des régimes politiques qui ont présidé aux destinées du pays depuis la Révolution » (p.21). Comment définir ces deux concepts ? « En principe, la légitimité assure l'autorité du pouvoir et la légalité la manière dont il l'exerce » (p.28). Les officiers depuis 1789 ont servi des régimes politiques très différents, tout en contestant leur légitimité. Parfois la situation est complexe. Comment choisir entre deux légitimités concurrentes ? Les exemples sont nombreux depuis la chute de la monarchie et la naissance de la République. La question du choix pour les officiers ne s'est vraiment posée qu'à la Révolution et à la chute du Second Empire. Mais la question se posera avec le plus d'acuité juste après la défaite française de 1940 entre la France Libre (De Gaulle) et Vichy (Pétain). La question des officiers était de savoir « Qui donc était légitime le soir du 16 juin 1940 ? Ou bien, qui ne l'était pas encore ? » (p.27).

Mais la situation est plus complexe qu'elle n'y paraît car « un régime illégitime peut exercer son pouvoir d'une façon légale, c'est-à-dire conformément aux lois, et un régime légitime d'une façon illégale, c'est-à-dire en ne les respectant pas » (p.28)

Les auteurs prennent l'exemple de la violente opposition entre le gouvernement de Vichy (Pétain) et la France Libre (De Gaulle) et celui du putsch d'Alger. Dans ce dernier cas, la légalité du pouvoir de la Ve République ne pouvait être contestée.

Les auteurs décrivent la situation avant l'épuration de Vichy dans les chapitres 1 à 5, avec les portraits de Pétain, du général de Gaulle, l'homme du 18 juin, de l'armée de Vichy et des combats fratricides entre les troupes vichyssoises et celle de la France libre (Dakar, Gabon ; Irak, Syrie Madagascar). L'épuration est traitée dans le chapitre 6. La réduction du format de l'armée d'armistice (100.000 hommes) provoque ce que l'on appelle un dégagement des cadres. En effet le nombre des officiers de l'armée française doit passer de 35.000 officiers en 1939 à 4.200. On comptabilise 23.000 officiers fin juin 1940 dont 11.000 en métropole. Cela veut dire qu'il faut prendre des mesures administratives pour rendre à la vie civile 6.800 officiers. Mais le gouvernement de Vichy va plus loin car il promulgue plusieurs lois d'exclusion concernant les juifs et francs-maçons. Ce sont 500 juifs de tous grades qui ont été exclus par ses lois. Ceux qui ont été touchés par les mesures de dégagements ne sont pas comptabilisés dans ces statistiques. Le nombre des francs-maçons est évalué entre 600 et 700 frères, une partie d'entre eux étant en poste dans l'ensemble de l'Empire colonial. Ce sont entre 135 et 160 officiers qui ont été obligés de

quitter l'armée. L'application de ces lois a d'ailleurs été à géométrie variable et deviendra plus modérée à partir de 1943. Enfin des sanctions sont prises par Vichy contre les officiers dissidents qui ont rejoint le général de Gaulle et met en place une Cour suprême de justice. 178 officiers de l'armée de terre sont ainsi sanctionnés, et 124 dans la Marine.

Le chapitre 7 aborde la question de la collaboration et le chapitre 8, celui de la collaboration militaire et paramilitaire avec le service d'ordre légionnaire, la milice, l'armée d'armistice, ainsi que les unités au service de l'armée allemande comme la légion des volontaires français, la légion tricolore, la phalange africaine, des volontaires dans la Waffen SS et la division Charlemagne.

Les cas de l'armée d'Afrique et de son attitude face au débarquement des alliés en Afrique du Nord sont étudiés dans les chapitres 9 (l'inconnue), 10 (l'incertitude), 11 (l'après débarquement). Le chapitre 12 retrace l'affrontement entre de Gaulle et Giraud et la difficile fusion des FFL avec l'Armée d'Afrique.

Le Conseil Français de la Libération Nationale créé en juin 1943, exerce des fonctions gouvernementales mais n'a pas de légitimité. Il va mettre en place les bases d'une nouvelle épuration en créant la commission d'épuration dont le président sera André Le Troquer, ancien parlementaire socialiste, (chapitre 13) ainsi qu'un tribunal d'armée (chapitre 14). Mais c'est après le débarquement en Normandie que l'épuration s'étend (chapitre 15). Une commission d'épuration de l'armée de terre est mise en place et de Gaulle nomme à sa présidence le général Paul Matter qui n'a eu aucune activité de résistance connue et donc de légitimité mais il « a très bien connu de Gaulle entre les deux guerres » (p.325).

Le chapitre 16 est consacré à quelques portraits d'officiers épurés, qui sont représentatifs de l'épuration. Le bilan de l'épuration (Chapitre 17) s'élèverait à 658 officiers de l'armée de terre, 50 officiers de marine, et 28 officiers de l'armée de l'air, rayés des cadres, par décision ministérielle. Les cas de 141 généraux ont été examinés par la commission que n'en réintégrera que 40. Sur les 99 généraux rentrés de captivité, seuls 7 seront réintégrés.

Cette épuration est suivie d'une seconde épuration déguisée avec le dégagement des cadres à la fin de la guerre. Comme à l'issue de la guerre 14-18 où 9.000 officiers avaient été obligés de quitter l'armée, il en sera de même en 1945. En effet l'armée française compte 1,3 million d'hommes et la paix ne nécessite plus une armée aussi importante. La priorité est donnée au relèvement économique. Le ministre des armées Edmond Michelet propose une armée de 700.000 hommes mais le budget voté le 15 février 1946 fixe les effectifs à 495.000 hommes ce qui implique une réduction de

500.000 hommes. Cette décision de réduire les crédits militaires et le volume des armées provoque la démission du général de Gaulle le 20 janvier 1946. Le nombre des officiers qui est de 37.000 en 1945 doit passer à 20.500. Outre les 736 officiers épurés, on compte 1.664 démissions volontaires, 14.000 dégagements dont 10.000 d'office et 4000 dégagements volontaires.

La dernière épuration que connaît l'armée française est celle du Putsch d'Alger. Les chapitres 18 et 19 dressent le contexte du Putsch : l'Empire colonial après la guerre, les guerres de décolonisation dont la guerre d'Indochine et la guerre d'Algérie qui sont à l'origine de la contestation militaire. Le Putsch qui dure 4 jours (22- 25 avril 1961) et son échec (chapitre 20).

La répression (chapitre 21) est à la fois judiciaire avec la création d'un Haut tribunal militaire le 27 avril 1961 et aussi administrative. Ce sont 73 officiers qui ont été sanctionnés : 47 sont destitués ou ont perdu leur grade, 20 sont mis à la retraite d'office, 4 en non activité et 2 ont démissionné. Enfin il a été inventé le « congé spécial » qui est théoriquement demandé par l'officier. Il est alors mis en retrait de service jusqu'à sa mise à la retraite. Cette disposition a été imposée à 419 officiers au nom de l'article 16.

Sur les 1.800 officiers qui ont quitté l'institution, on compte 1.300 départs volontaires.

La fin de la guerre d'Algérie entraîne une mise en place d'un nouveau modèle d'armée impliquant une forte réduction des effectifs. De nouvelles mesures sont prises en 1963 avec l'adoption de deux lois qui permettent des départs volontaires en donnant des avantages comme une bonification pour la retraite, un reclassement dans la fonction publique, comme dans l'éducation nationale.

« Au final l'armée de terre perdra 6.396 officiers, dont 2.297 commandants et 2.857 capitaines ; l'armée de l'air en perdra 425 et la marine 53 seulement » (p.451)

L'amnistie des peines se fera à travers trois lois successives en 1964, 1966 et enfin 1968. La dernière amnistie sera imposée par le président François Mitterrand à sa majorité en 1982. En effet le groupe parlementaire socialiste, rejoint par celui des communistes, refusent de voter cette loi qui concerne 2.000 fonctionnaires et militaires dont 8 généraux, rejoints. Le gouvernement Mauroy devra appliquer l'article 49-3 le 23 octobre 1982 pour faire adopter la loi dans son entier. Il s'agissait d'une promesse électorale qui prévoyait la reconstitution des carrières et des réintégrations. « Ainsi les généraux putschistes seront placés ou replacés en 2^e section et leurs décorations leurs seront rendues » (p.454)

Dans l'épilogue les deux auteurs se posent deux questions. La première est de savoir « Comment peut-on expliquer ces trois épurations successives de l'armée française en aussi peu de temps ? » (p.455). Ils émettent l'hypothèse selon laquelle il existerait en France, « une sorte d'atavisme idéologique récurrent qui a tendance à impliquer malgré eux ceux qui sont à son service ? » (p.455).

Ces trois épurations ont toujours présentées deux volets : un volet judiciaire et un volet administratif. Les auteurs contestent le volet administratif car « c'est le fait du Prince qui décide, suivant ses propres critères, qui il doit garder et qui il peut rejeter » (p.458) C'est pour eux une justice tronquée aux mains d'instances administratives aux ordres du gouvernement et les voies de recours sont rares.

La seconde question est celle de la morale. Y a-t-elle trouvé son compte ? Le personnel politique a tendance à légitimer la sanction judiciaire en en faisant une sanction morale. Les jugements prononcés lors de ces épurations relèvent de l'ordre juridico-politique qui change avec le temps. Ainsi de 1942 à 1945, la justice juge illégale ce qui l'était à peine deux ans auparavant. Les politiques cherchent enfin une justification morale à leurs actions « qui leur donnerait une légitimité plus grande » (p.463).

Heureusement il reste dans le droit français, le droit de grâce, total ou partiel qui nous vient de la monarchie et que la république a repris. Il n'a pas besoin de justification. « Le pardon de la faute n'est pas l'oubli de la faute, l'amnistie s'en charge et sa bien réelle fonction apaisante de la vie sociale laisse la condamnation intacte. Seul le pardon absout ! » (p.466) C'est sans doute pour cela qu'à la Libération, le général de Gaulle « exercera fréquemment son droit de grâce retenant probablement par-là l'excessive ardeur de ses encombrants alliés » qui réclamaient vengeance. (p.447)

Les auteurs concluent que si « l'armée française a surmonté son passé et que les séquelles se sont peu à peu effacées, même si elles ne sont pas tout à fait oubliées. Faisons donc confiance à l'avenir » » (p.466).

Une étude comparative avec l'armée britannique et l'armée allemande serait intéressante à mener pour déterminer si des éléments communs peuvent expliquer l'intrusion ou non de l'armée dans la vie politique, s'il existe des spécificités nationales.

La spécificité françaises c'est l'effondrement des régimes politiques après une défaite militaire : celui de la IIIe République avec la défaite de juin 1940, celui de l'Etat de Vichy avec la Libération de la France en 1944 et enfin la guerre d'Algérie qui a mis un terme à

la IV^e République. Dans ces trois cas, l'armée a été impliquée et s'est trouvée confrontée à des choix difficiles.

*

Maurice Vaisse. *Le putsch d'Alger*. Paris, Odile Jacob, avril 2011. 328 p.

Maurice Vaisse, professeur émérite d'histoire des relations internationales à Sciences Po est l'auteur de nombreux ouvrages¹ dont celui sur *le putsch d'Alger* dont la première version a été publiée en 1983 et une seconde édition en 2011. En 1983 Maurice Vaisse n'avait pu avoir accès aux archives. Il a repris son travail 27 ans plus tard, non seulement en utilisant les centaines d'ouvrages publiés depuis cette date ainsi que les archives orales mais surtout il a eu accès aux archives écrites, presque toutes consultables. Cela nécessitait d'écrire une nouvelle version, même si ces nouvelles sources ne changent pas fondamentalement les grandes lignes de l'ouvrage mais apportent un éclairage nouveau, des précisions utiles sur certains événements.

L'auteur nous avertit dès l'introduction que « Ce livre n'est pas une histoire de la guerre d'Algérie mais un récit et une réflexion sur un conflit franco-français concernant les origines et la révolte d'avril 1961 et de ses suites » (p.11) Il ajoute que « L'ambition de ce livre est de redonner à ces événements sa place dans l'histoire contemporaine de la France » (p.15)

L'ouvrage est constitué de cinq chapitres. Le premier est consacré au putsch (22-25 avril 1961) lui-même. Le deuxième cherche à replacer cet événement dans un cadre explicatif de la crise Armée Nation (1940-1961) et de la question du processus de politisation de l'armée depuis 1940. Le troisième chapitre est consacré aux causes de l'échec du putsch tandis que le quatrième nous décrit les conséquences politiques du putsch que ce soit à l'étranger, en métropole et en Algérie. Il étudie ensuite les conséquences pour l'armée avec l'épuration et la répression des militaires qui ont participé, la mise en place d'un nouveau modèle d'armée et enfin la signature des accords d'Evian, le 18 mars 1962.

¹ Voir notamment: *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958* (2009), *Les relations internationales depuis 1945* (2015, 14^{ème} édition), *Diplomatie et outil militaire. Politique étrangère de la France 1871-2015* avec Jean Doise (1^{ère} édition en 1987 ; Nouvelle édition mise à jour en 2015, éditions Seuil, Coll. Points H153)

La conclusion intitulée « Le putsch, un tournant de la Ve République » montre l'importance de cet événement qui a marqué non seulement une rupture mais un tournant dans notre histoire.

Le premier tournant a été le changement complet de la relation entre pouvoir civil et pouvoir militaire. Le politique retrouve sa prééminence. Le deuxième tournant a été la mise en place d'un nouveau modèle d'armée. Pour l'auteur « On peut analyser le putsch comme la manifestation d'un corps attaché à des traditions, une réaction de défense d'un corps social appelé à une brutale reconversion. « Les militaires français passent à cette époque-là, du statut de guerriers à celui de 'managers' » (p.249). Le troisième tournant est politique. En effet le putsch va « donner l'occasion au général de Gaulle d'aller vers un régime présidentiel ». Enfin le chef de l'Etat a réussi à créer un consensus politique autour de sa personne, le temps du putsch.

L'auteur dans un épilogue explique pourquoi il a publié cette troisième version : « Pour deux raisons : pour une raison personnelle d'abord. Ensuite parce que cela reste une énigme ». (p.251). En effet des questions restent sans réponses sur la politique du général de Gaulle, notamment le départ précipité de la France d'Algérie. « Il a su sortir la France de ce conflit insoluble, sans qu'elle sombre dans la dictature ou le chaos. Mais au prix d'une guerre qui a duré 8 ans et de ses ravages pour les populations algériennes et les grandes souffrances pour plusieurs générations de Français d'Algérie et de Harkis. Certes, il fallait en sortir, et seul de Gaulle a pu faire revenir la paix. Mais à quelle paix ! »

L'auteur joint en annexes un texte de Pierre Racine « Adieu l'Algérie... » rédigé le 14 juillet 1962 ainsi que la proclamation du général Challe du 22 avril 1961 (pp 263-278) ainsi qu'une chronologie, un plan de la ville d'Alger, une carte de l'Algérie, les sources ainsi qu'une abondante bibliographie et un index.

*

* *

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>