

RDN

La question européenne et la défense



Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale



La question européenne et la défense

Jérôme Pellistrandi

Colonel. Rédacteur en chef de la *Revue Défense Nationale*.

La récente nomination du gouvernement français a traduit dans les appellations et les faits la volonté du président Emmanuel Macron de donner une impulsion très forte en inscrivant sa politique dans un projet clairement européen. Il est vrai que tant la longue et difficile campagne présidentielle que les précédents scrutins en France – dont le référendum de 2005 – et chez nos partenaires ont montré que l'Europe, hier regardée comme un élément de progrès et d'unité après la chute du Mur, était remise en cause et accusée de tous les péchés, Bruxelles symbolisant tous les maux, peurs, angoisses et frustrations face à une mondialisation effrénée.

Or, ce discours eurosceptique a été balayé non seulement par l'élection française mais aussi par plusieurs votes récents comme en Autriche ou aux Pays-Bas, signifiant que les opinions publiques européennes n'étaient pas aussi enclines au repli sur soi et à une approche identitaire rejetant l'Union européenne. De fait, le référendum du *Brexit* a joué également un rôle en réveillant les consciences et en réaffirmant la solidarité des États-membres dans les négociations face à Londres.

Ce débat très vif l'a également été sur l'articulation entre notre défense, l'Otan et l'UE. Si certains candidats à l'élection présidentielle ⁽¹⁾ préconisaient la sortie de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne, la volonté exprimée dans les urnes le 7 mai traduit au contraire la volonté d'aller de l'avant, même si certains votes relevaient d'une approche par défaut et non par adhésion.

Dans ce domaine, les tenants du tout Otan ont également vu que l'élection de Donald Trump remettait en cause cette certitude – même si depuis, l'Otan n'est plus considérée comme obsolète – et qu'il était urgent de redonner corps à un projet européen autour de la défense, en y incluant les deux organisations, en utilisant leur complémentarité et en dépassant les méfiances réciproques. Ce n'est pas non plus un hasard si les budgets défense – après des années de décroissance accélérée – sont repartis légèrement à la hausse. D'autant plus que les menaces sont non seulement à nos portes mais désormais sur nos territoires.

(1) Cf. les dossiers de novembre 2016, janvier et avril 2017 de la *RDN*.

À l'heure où le gouvernement a été désigné et se met au travail, la *RDN* a jugé nécessaire et utile de publier un *Cahier* spécial regroupant des textes récents ⁽²⁾ autour de l'Europe et de sa défense, permettant ainsi de faire un état des lieux – non exhaustif – sur cette question. Ces articles ont été publiés dans les derniers numéros de la *Revue* et démontrent combien le débat existe, combien il est riche et combien il ouvre des perspectives très positives à condition d'en avoir la volonté politique. Celle-ci est désormais en marche !

(2) Entre novembre 2016 et mai 2017.

La France et la relance européenne de 1955-1957 : économie et stratégie

Georges-Henri Soutou

| Membre de l'Institut.

Pour comprendre la position de la France entre la relance européenne à Messine en 1955 et les traités de Rome de 1957, il faut rappeler la période antérieure, jusqu'à l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) au Parlement le 30 août 1954. La base de la politique européenne de la France depuis le Plan Schuman de 1950 était un compromis pragmatique entre ceux qui étaient convaincus de la nécessité de l'intégration européenne en soi, pour des raisons économiques, politiques et même idéologiques, et ceux qui y voyaient d'abord une nécessité, un instrument pour régler le problème allemand, en l'intégrant dans une construction européenne dirigée de Paris ⁽¹⁾.

Pour quelles raisons l'échec de la CED en 1954 ? Pas tellement à cause du réarmement allemand en soi, considéré comme inévitable face à l'URSS, mais parce que la CED faisait éclater le compromis pragmatique décrit ci-dessus, en particulier avec le projet d'« Union politique » de 1953 qui la complétait avec une organisation politique d'inspiration très fédérale : il fut ressenti par beaucoup de responsables, même jusque-là prêts à accepter la CED, comme conduisant à la perte de la souveraineté nationale.

L'échec de la CED a donc marqué à la fois un tournant politique essentiel et l'établissement d'un nouvel équilibre à Paris, ainsi que la fin de l'intégration européenne comme principe et instrument essentiels de la politique française. D'une part, on passait désormais à une conception plus modérée de la « construction européenne » et ce, bien avant le retour du général de Gaulle en 1958. Cette construction concernerait l'économie mais pas les domaines régaliens de la politique extérieure et de la défense (qui allaient bien être pris en compte, on l'oublie trop, mais dans un cadre différent). D'autre part, le rôle des États serait accru, face aux autorités supranationales du type « Haute autorité » de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

(1) Gérard Bossuat : *L'Europe des Français 1943-1959*, Publications de la Sorbonne, 1996 ; Gérard Bossuat, Andreas Wilkens éditions. : *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la Paix*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999 ; Éric Roussel : *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996 ; Georges-Henri Soutou : « Georges Bidault et la construction européenne 1944-1954 », *Revue d'Histoire Diplomatique*, 3-4, 1991 ; G. Eldin, P. Fournié, A. Moinet-Le Menn, G.-H. Soutou : *L'Europe de Robert Schuman*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2001.

La relance européenne de 1955-1957 et sa signification pour Paris

Comme on le sait, Jean Monnet, « L'Inspirateur », ne voulait pas rester sur l'échec de la CED. Avec les dirigeants du Benelux, il mit au point dès la fin de l'année 1954 un programme de relance ⁽²⁾. Mais il était entendu que l'on s'écarterait du militaire et du politique : Jean Monnet revenait à son inspiration initiale, commencer l'intégration européenne par l'économie, moins sensible pour le problème de la souveraineté.

Rappelons les circonstances générales : l'Europe entre alors dans une ère de prospérité ; cela facilite des solutions plus audacieuses dans le domaine économique. En outre le problème énergétique commence à se poser : le charbon recule (en 1957 il cessera d'être la première source d'énergie utilisée en Europe) et la dépendance à l'égard du pétrole du Moyen-Orient devient claire. En outre, en 1955, le nucléaire paraît devoir devenir rapidement rentable pour la production d'électricité : rappelons le programme *Atoms for Peace* du président Eisenhower en décembre 1953, la conférence de Genève sur l'énergie atomique en 1955, le vaste programme de centrales nucléaires annoncé par la Grande-Bretagne cette année-là. On croit, avec vingt ans d'avance, se trouver au seuil de l'utilisation de l'énergie nucléaire.

D'où l'idée de Jean Monnet : reprendre la démarche fonctionnaliste sectorielle, dont la CECA avait été un excellent exemple pour le charbon et l'acier, et qui correspondait à sa stratégie, mais en utilisant un nouveau mythe créateur, dans un domaine neuf mais essentiel pour l'avenir, où ne se faisait pas encore sentir le poids des intérêts nationaux : le nucléaire ; il allait donc proposer une communauté atomique européenne sur le modèle de la CECA ⁽³⁾. Mais les partenaires étaient réservés sur ce projet : les Allemands ⁽⁴⁾, en particulier, comprenaient les arrière-pensées françaises de contrôle du nucléaire allemand, et préféraient, comme les Belges, s'entendre avec les États-Unis dans ce domaine.

Ce que voulaient en revanche les partenaires de la France, c'était la création d'un marché commun très souple, en fait une zone de libre-échange. Mais Paris redoutait une telle zone, estimant que l'industrie française avait encore besoin de protection. En conséquence, la France estimait ne pouvoir accepter le marché commun que s'il comportait une réelle protection à l'égard des pays tiers, des clauses de sauvegarde, l'harmonisation des régimes sociaux (plus favorables en France à l'époque), des politiques communes permettant d'harmoniser les conditions de production.

(2) Pierre Gerbet : *La naissance du Marché commun*, Complexe, 1987 ; Franz Knipping : *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas*, Munich, DTV, 2004.

(3) Pierre Guillen : « La France et la négociation du Traité d'Euratom », *Relations internationales*, n° 44, hiver 1985.

(4) Peter Weilemann : *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft*, Baden-Baden, 1983.

Pendant deux ans, on allait négocier une série de compromis entre la France et ses partenaires.

- Le Marché commun et l'Euratom seraient réalisés tous les deux en même temps.

- L'Euratom contrôlerait les matières nucléaires (ce que souhaitait Paris pour s'assurer que l'Allemagne respecterait son engagement de 1954 de ne pas fabriquer d'armes atomiques) mais d'une façon qui ne générerait pas le développement du programme militaire français (décidé officieusement depuis 1954). Mais l'Euratom ne serait pas, car personne ne le voulait sauf Monnet, la base d'une véritable industrie nucléaire européenne ; contrairement à ce qu'espérait Monnet, l'Euratom ne serait pas la base d'une relance de l'intégration.

- Quant au Marché commun, il ne serait pas une simple zone de libre-échange, mais il comporterait, conformément à la thèse française, des politiques communes, en matière agricole mais aussi progressivement dans d'autres domaines, avec une réelle protection à l'égard du monde extérieur, et une association avec l'Afrique française (et belge). L'économie française continuerait donc à bénéficier d'une certaine protection.

- Une autre base du compromis était la très grande discrétion observée désormais sur le problème des finalités fédérales ultimes, à cause des réticences de Paris ; les traités de Rome ne comporteraient pas de finalité fédérale explicite.

- Dans le même esprit, on prévoyait désormais un rôle accru pour le Conseil des ministres (intergouvernemental) face aux Commissions de l'Euratom ou du Marché commun, en comparaison avec la CECA. Là aussi, il s'agissait de réduire le caractère supranational des nouvelles institutions, conformément aux nouvelles orientations françaises.

Officiellement absente, la sécurité de l'Europe a quand même été très présente dans les négociations

Il faut bien voir que les négociations ont été très difficiles et ont failli échouer : l'Allemagne ne voulait pas accepter l'Euratom, la France mettait toute sorte de conditions au Marché commun. Ce qui permit de débloquer les résistances, ce fut d'abord l'engagement essentiel et permanent du chancelier Adenauer en faveur de la réconciliation franco-allemande, mais aussi sa vision stratégique et sa volonté de renforcer l'ensemble européen devant la menace soviétique (apparue à nouveau nettement avec les événements d'Europe orientale de l'automne 1956) et les hésitations croissantes de la politique américaine devant le développement de la puissance stratégique nucléaire de l'URSS. Le tournant déterminant dans ce domaine fut la crise de Suez de novembre 1956, qui convainquit les dirigeants français et allemands de surmonter les obstacles techniques et d'aboutir à l'accord

sur le Marché commun et l'Euratom, afin de renforcer les Européens à la fois face aux Soviétiques et aux Américains. Le moment fort fut la visite à Paris d'Adenauer le 6 novembre 1956, au moment le plus dramatique de l'affaire de Suez, le jour où la France, à la suite de la Grande-Bretagne, fut obligée d'abandonner l'opération : les conversations qui eurent lieu alors entre Adenauer et le président du Conseil français Guy Mollet furent cruciales pour débloquer, en particulier, le problème du nucléaire militaire français par rapport à l'Euratom (jusque-là, en effet, les partenaires de la France voulaient que les membres de cet organisme renoncent à toute activité militaire). À partir de là il fut entendu que la France pourrait poursuivre son effort militaire ⁽⁵⁾.

Du coup, durant les mois suivants, on aboutit aux compromis négociés en vain depuis 1955. Sur la base de ces compromis, on put conclure les traités de Rome de mars 1957. C'est ainsi que sur le plan institutionnel, le rôle du Conseil des ministres par rapport à la Commission était accru, le recul de la supranationalité était net. Sur le plan de la géométrie, la préférence (marquée depuis 1950) pour une Europe plus étroite mais structurée contre une Europe plus large mais moins structurée et se résumant à une simple zone de libre-échange était confirmée : cela devait être tout le problème de la proposition britannique de simple zone de libre-échange et des négociations de 1957-1958 à ce sujet, négociations durant lesquelles la France dut se battre pour que ses partenaires, désireux d'aboutir à un accord avec Londres, ne remettent pas en cause l'essentiel des traités de Rome.

En effet ceux-ci affirmaient une véritable personnalité économique européenne, avec un tarif extérieur commun, une politique agricole commune. Peut-être les Français avaient-ils la tentation de transférer au niveau communautaire leur protectionnisme national... Quoi qu'il en soit il s'agissait d'une Europe volontariste, avec des politiques communes (concernant l'agriculture, l'harmonisation des conditions de production, etc.) et pas d'une simple zone de libre-échange ; on retrouvait à la fois les orientations « planistes » des dirigeants français et le souci de ne pas affaiblir l'économie française dans une construction européenne trop libérale...

Les interrogations stratégiques de 1954-1958 face à l'incapacité militaire génétique de la construction européenne

D'une part, tout cela ne répondait pas à toutes les préoccupations françaises : l'Europe de Rome allait être une Europe de l'économie mais aussi du Droit, par le développement progressif de la Cour de justice des Communautés à Luxembourg, qui allait jouer un rôle toujours croissant dans le processus ⁽⁶⁾. D'autre part, ce serait une Europe de la paix, pas seulement de façon générale après deux guerres mondiales, mais de façon très actuelle dans le cadre de la guerre froide :

(5) Georges-Henri Soutou : « Les problèmes de sécurité dans les rapports franco-allemands de 1956 à 1963 », *Relations internationales*, n° 58, été 1989.

(6) Anne Dulphy, Christine Manigand : *La France au risque de l'Europe* ; Armand Colin, 2006, p. 202 ss.

il s'agissait de construire une Europe par essence pacifique, qui rassurerait les Soviétiques et, à la différence de l'atlantisme, permettrait de réduire les tensions sur le Continent ⁽⁷⁾.

Une Europe de l'économie, du droit, de la paix : ce logiciel n'incluait pas la notion stratégique d'Europe-puissance ⁽⁸⁾. Néanmoins, les Français mais aussi les Allemands et les Italiens comprenaient que le problème se posait, après Suez, face à la crise hongroise, aux progrès nucléaires soviétiques et à un doute largement répandu sur la valeur de la garantie nucléaire américaine. Certains dirigeants européens se rendaient compte que l'économie ne suffisait pas pour construire l'Europe.

Rappelons ici un élément largement oublié des Accords de Paris de 1954 : la création de l'Union de l'Europe occidentale, par extension à la RFA et à l'Italie du Pacte de Bruxelles de 1948. Pour les Français, c'était une affaire sérieuse qui aurait dû permettre de constituer un véritable pôle européen au sein de l'Alliance atlantique, avec en outre une Agence européenne de l'armement suscitant une véritable industrie européenne dans ce domaine. Mais l'UEO resta largement théorique, la Grande-Bretagne et la RFA ne voulant pas risquer d'affaiblir l'Alliance atlantique ⁽⁹⁾.

Les préoccupations de sécurité réapparues brutalement à l'automne 1956 après les illusions de détente de l'année 1955, conduisirent jusqu'en 1958 Paris, Bonn et Rome à envisager l'élaboration de conceptions stratégiques communes, l'étude et la fabrication en commun d'armements, y compris éventuellement nucléaires (en tout cas une usine de séparation isotopique). En même temps, les responsables, dans les trois capitales, témoignaient de beaucoup d'hésitation et d'incertitude devant une entreprise dont l'ambition les dépassait peut-être, ou du moins au sujet de laquelle ils n'étaient sans doute pas tous en accord complet : en particulier ces tentatives étaient aussi et peut-être d'abord un moyen de forcer Washington à mieux tenir compte des intérêts stratégiques européens ⁽¹⁰⁾. Mais cette préoccupation stratégique accompagnait en sourdine le programme économique des Traités de Rome.

On a toujours dit que de Gaulle mit un terme à ces projets dès juin 1958. C'est excessif : il décida de suspendre la coopération dans le domaine du nucléaire militaire mais tenta de poser les bases d'une défense européenne et en particulier

(7) Antonio Varsori : « Jean Monnet e il Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa dalle Origini ai Trattati di Roma (1955-1957) », in *L'altra via per l'Europa. Forze sociali et organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, a cura di Andea Ciampani, Milan, 1995.

(8) *La défense de l'Europe entre Alliance atlantique et Europe de la défense*, sous la direction de Thierry de Montbrial et de Georges-Henri Soutou, Hermann, 2015.

(9) Élisabeth du Réau : « Après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED). L'Union de l'Europe occidentale (UEO) », in *La défense de l'Europe entre Alliance atlantique...*

(10) Georges-Henri Soutou : « Les Accords de 1957 et 1958 : vers une communauté stratégique et nucléaire entre la France, l'Allemagne et l'Italie ? », in *La France et l'Atome. Études d'histoire nucléaire*, sous la direction de Maurice Vaïsse, Bruxelles, Bruylant, 1994.

d'un rapprochement des conceptions stratégiques, qui devait aboutir au Plan Fouchet à Six de 1961-1962, qui échoua, et au Traité de l'Élysée de 1963, à deux, avec sa composante de politique extérieure et de défense, largement reprise dans le Traité de Maastricht de 1992. C'est encore aujourd'hui une structure essentielle, mais hors du domaine communautaire, d'une Europe qui hésite toujours entre Kant et Clausewitz ⁽¹¹⁾. On serait tenté de penser que l'Union européenne doit bien s'inspirer des deux, mais que l'histoire des traités de Rome montre qu'il faut des organismes différents pour ce faire.

(11) Georges-Henri Soutou : *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996* ; Fayard, 1996.

Après Varsovie, l'Otan, la PSDC et les enjeux de la défense européenne

Frédéric Pesme

Adjoint de la division euratlantique de l'état-major des armées. Les propos tenus n'engagent que l'auteur et ne reflètent en aucun cas une position officielle du ministère de la Défense ou de l'état-major des armées.

La crise ukrainienne de 2014 a certainement été une surprise pour une Alliance atlantique qui cherchait toujours à créer un partenariat viable avec la Russie et, en particulier, à la convaincre que le bouclier antimissile qu'elle s'apprêtait à mettre en place n'était pas dirigé contre elle. Depuis, l'Otan a tenu deux Sommets, un à Newport, au Pays de Galles, en septembre 2014 et l'autre à Varsovie, en juillet 2016. Lors de ces deux rendez-vous, les chefs d'États et de gouvernements ont acté un ensemble de mesures destinées à répondre à cette crise. À ce titre, « Varsovie » aurait tout aussi bien pu s'appeler « Newport II » puisque le sujet principal était le même : comment rassurer les alliés orientaux tout en dissuadant la Russie, sans pour autant remettre en cause l'acte fondateur de 1997 ?

Le Sommet de Varsovie a toutefois introduit des mesures supplémentaires qui seront certainement structurantes pour l'avenir de la défense européenne. En effet, en décidant de déployer des forces – par rotations mais de façon permanente – sur le territoire de la Pologne et des pays Baltes, puis plus tard éventuellement en Roumanie et en Bulgarie, l'Alliance s'installe dans une posture avant tout défensive et face à une seule direction. Cette nouvelle posture pourrait accentuer le partage – désespérément artificiel – des rôles entre l'Otan et l'UE. Dans un contexte marqué par la montée des crises et des tensions à la périphérie de l'Europe, le risque serait en effet que l'Otan privilégie le confort de la défense collective géographiquement limitée aux frontières terrestres de l'Europe et laisse l'Union européenne assumer seule, *via* sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la gestion des crises à la périphérie. Cette évolution présente donc plusieurs enjeux pour une défense européenne qui est également confrontée à deux inconnues : la pérennité de l'engagement américain, d'une part et les orientations qui seront prises par la défense britannique après le *Brexit*, d'autre part.

Le glissement de l'Otan vers l'Est

Même si le Communiqué final du Sommet confirme que l'Alliance continue à s'intéresser à l'ensemble des menaces, Varsovie a malgré tout entériné un

glissement vers l'Est, sur lequel il sera très difficile de revenir. L'anxiété des anciens membres du Pacte de Varsovie au déclenchement de la crise ukrainienne, notamment les plus exposés comme les Polonais ou les Baltes, est parfaitement compréhensible. Il est en revanche beaucoup plus frappant de constater avec quelle facilité l'Otan a réendossé les habits de la guerre froide. De fait, la crise a permis de concilier deux aspirations. Celle de la structure de l'Otan tout d'abord, toujours en quête de sens depuis la fin de la guerre froide, notamment après l'échec relatif de la *NATO Response Force (NRF)* et l'enlèvement de la mission en Afghanistan. Celle des Alliés, anciens membres du Pacte de Varsovie ensuite, qui y ont vu une opportunité de concrétiser leur souhait de voir l'Otan s'installer au-delà de la ligne *Oder Neisse*.

Au début des années 2000, beaucoup s'interrogeaient sur la pertinence de l'Otan. Au lendemain du 11 septembre, l'Alliance avait invoqué l'article 5 mais n'était pas intervenue de suite lors des opérations en Afghanistan. Sous l'impulsion des Américains, le Sommet de Prague (novembre 2002) a alors marqué une rupture puisque l'Otan s'est tournée vers les opérations hors de la zone couverte par le Traité de Washington (*Out Of Area*) et décidé la création d'un outil : la *NRF*.

La *NRF* était un projet ambitieux qui se voulait fédérateur, mais il a souffert dès son lancement du manque d'implication des Alliés. Par ailleurs, et alors qu'il était évident que la mise en place de cette force prendrait du temps, la structure de l'Otan, prétextant que si la *NRF* n'était pas utilisée elle disparaîtrait (*use it or lose it*), a exploité chaque occasion, même les plus baroques, pour obtenir des Nations d'en déployer des éléments : ouragan *Katrina* (2005), sécurisation des Jeux Olympiques d'Athènes (2004) ou tremblement de terre au Pakistan (2005). Dans un contexte caractérisé par la baisse quasi générale des budgets de la défense, cet activisme coûteux s'est ajouté au poids exponentiel – tant humain que financier – de l'opération en Afghanistan. L'appétit des Alliés pour la *NRF* a progressivement diminué si bien que l'intérêt de celle-ci résidait essentiellement dans son programme d'exercices, alors sous la responsabilité du Commandement des opérations, le *SHAPE*. Or, au moment du déclenchement de la crise, celui-ci voyait son activité décroître progressivement. En effet, les exercices étaient passés depuis 2012 sous la responsabilité du Commandement allié pour la *Transformation (ACT)* et la mission de combat en Afghanistan arrivait à son terme pour être remplacée par une mission de formation aux effectifs réduits, à compter du 1^{er} janvier 2015. La redécouverte d'un ennemi dont le comportement semblait plus facilement compréhensible était donc une aubaine pour justifier ses effectifs et se replacer au centre du jeu.

Pour les anciens membres du pacte de Varsovie qui ont rejoint l'Otan en 1999 et en 2004, ces interventions détournaient l'Alliance de sa mission principale, la défense collective. Progressivement, et notamment après la crise géorgienne de 2008, le concept de « réassurance » a été popularisé pour justifier l'installation d'états-majors et le déploiement de troupes de l'Otan sur le territoire des nouveaux Alliés, leur permettant ainsi de ne plus avoir le sentiment d'être des « Alliés de seconde zone ».

Il était donc naturel que la crise ukrainienne soit exploitée au mieux des intérêts d'une organisation en quête d'un projet fédérateur et d'Alliés orientaux soucieux de leur sécurité immédiate. Cela a conduit l'Alliance à adopter – de façon assez précipitée – un ensemble de mesures d'adaptation et d'assurance lors du Sommet de Newport en septembre 2014. Organiser le Sommet suivant – au-delà du symbole de réunir les anciens adversaires dans la salle où avait été signé le pacte de Varsovie – rendait politiquement plus difficile de refuser les nouvelles exigences des Alliés orientaux, notamment une présence de l'Otan à l'Est.

Les enjeux de la régionalisation de l'Alliance

À Newport, les Alliés ont agréé un Plan d'action pour la « Réactivité » qui prévoit de renforcer la réactivité de la *NRF* en créant une force de réaction plus rapide, la *VJTF* (*Very high readiness Joint Task Force*), du volume d'une brigade. La *NRF* a, quant à elle, été étoffée puisqu'elle recouvre le volume de trois *VJTF* (celle d'alerte, celle en phase de qualification et celle qui vient de terminer son tour d'alerte). À Varsovie, il a été ensuite décidé de déployer quatre bataillons multinationaux au titre d'une présence avancée rehaussée (*enhanced forward presence – eFP*) en Pologne et dans les Pays baltes. Une présence avancée adaptée devra également être étudiée pour la Bulgarie et la Roumanie. La mission principale de la *VJTF*, même si elle doit être capable d'intervenir partout, sera de renforcer l'*eFP* en cas de crise.

Cette nouvelle posture porte plusieurs enjeux pour l'Alliance.

Premier enjeu, poursuivre la *Transformation* qui vise en particulier à doter l'Alliance de forces rapidement déployables et interopérables. La *NRF* avait comme principal objectif d'être le catalyseur de la *Transformation* de l'Alliance. Il s'agissait de changer l'état d'esprit des Européens pour les inciter à sortir d'une logique – statique – de guerre froide et d'accepter de rendre des forces essentiellement équipées et entraînées pour le combat en Centre-Europe, capables de se déployer sur court préavis à l'extérieur de la zone Otan. La *NRF* avait donc vocation à être un outil expéditionnaire, capable d'entrer en premier dans un théâtre et d'y rester trente jours en attendant d'être relevée par une autre opération. Cette transformation des forces de l'Alliance supposait également un investissement plus important et les Alliés s'étaient engagés – déjà en 2002 – à consacrer 2 % de leur PIB à la défense. En envisageant de déployer de façon privilégiée la *VJTF* en soutien de l'*eFP*, donc sur le territoire de pays alliés et européens, l'Otan pourrait perdre le marquant expéditionnaire recherché en 2002. La *Transformation* est un processus de long terme qui prépare à répondre aux contingences futures et le risque serait qu'elle soit sacrifiée au profit de préoccupations de court terme.

Deuxième enjeu, rester crédible pour asseoir l'effet dissuasif du dispositif. Le risque serait en effet que les Alliés n'honorent pas les engagements qu'ils ont pris en 2014 et 2016 ou ne soient pas capables de les tenir dans la durée. Pour que cette

initiative réussisse, deux conditions au moins doivent être satisfaites. Il faut tout d'abord que les pays qui vont contribuer à l'*eFP* acceptent de supporter le poids – humain et financier – de ces mesures sur le long terme. Il y a une très grande différence entre l'envoi ponctuel d'un volume limité de troupes pour des exercices et des déploiements d'unités plus importantes sur une longue durée. Il faut donc que les pays hôtes proposent des conditions d'accueil et des activités d'entraînement qui justifient cet investissement. La seconde condition est que l'Alliance continue à s'intéresser à l'ensemble des menaces, ce qui suppose que les Alliés bénéficiaires de ces mesures acceptent de considérer qu'il existe d'autres zones de crises, notamment sur le flanc Sud.

Troisième enjeu, conserver la cohésion de l'Organisation. Une attention trop marquée à l'Est alors que les menaces sont multiples et multidirectionnelles pourrait entraîner une fragmentation de l'Alliance. Le fait que les observateurs du Sommet de Varsovie aient souligné la cohésion et la solidarité des Alliés montre bien que le risque est réel. Et ce clivage pourrait être accentué par le fait que ce sont toujours les mêmes Alliés, eux-mêmes parfois directement confrontés aux menaces du flanc Sud, qui fournissent de la sécurité (et en supportent les coûts) tandis que d'autres se contentent essentiellement d'en recevoir.

Le dernier et principal enjeu est ne pas se laisser fixer sur son flanc Est, ni par la Russie, ni par les Alliés orientaux qui pourraient s'inquiéter de voir l'Otan engager ses moyens ailleurs, qu'il s'agisse de capacités uniques (*AWACS*) ou de la *VJTF*. Si cela se concrétisait, ce serait plus de 40 000 hommes qui seraient mobilisés de façon plus ou moins permanente – soit déployés (*eFP*) soit en attente (*VJTF/NRF*) – ce qui réduirait d'autant le nombre de troupes disponibles pour des opérations dans d'autres zones.

Le problème de cette orientation est qu'elle est politiquement irréversible, et qu'elle pourrait conduire *de facto* à accentuer de façon caricaturale la division nette des tâches avec la PSDC de l'Union européenne, alors qu'il est dans l'intérêt des Européens de rechercher une meilleure complémentarité et donc d'accepter des missions communes.

Vers un partage des rôles entre l'Otan et la PSDC dans les zones en crise ?

Le Sommet de Varsovie a insisté sur la nécessité d'une coopération entre l'Otan et l'UE. Néanmoins, tant que le différend gréco-turc à propos de Chypre continuera à polluer les débats, il sera un obstacle à toute avancée substantielle et les Européens devront continuer à aborder les questions de sécurité de façon fragmentée. Plus qu'une coopération, c'est peut-être avant tout une complémentarité entre les deux organisations qu'il faudrait rechercher. En effet, il serait temps que les Européens puissent penser leur sécurité et leur défense en mobilisant tous les

instruments de leur puissance sans compter sur une aide extérieure et en s'affranchissant de la frontière artificielle entre l'Otan et l'UE. L'insistance sur le besoin d'un « partage du fardeau » transatlantique, les critiques américaines concernant les « passagers clandestins » et les « consommateurs de sécurité » sont récurrentes. Le regain d'intérêt américain pour l'Europe ne doit pas faire illusion car il pourrait n'être que conjoncturel.

Certes, la PSDC peut décevoir car elle n'est pas au rendez-vous des objectifs qu'elle s'était fixés. Mais ceux-ci avaient été sans doute envisagés de façon irréaliste. Mérite-t-elle pour autant le manque de considération dont elle fait l'objet ? Car elle se révèle – discrètement – au bilan plutôt active. Elle se déploie aujourd'hui dans seize missions et opérations, civiles et militaires, dans les Balkans, en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique. Certaines sont de véritables succès comme l'opération maritime *Atalanta* dans la corne de l'Afrique, les actes de piraterie ayant cessé depuis trois ans. Cette opération illustre également la capacité de l'UE à prolonger l'action militaire par une mission civile en l'occurrence *EUCAP Nestor Somalie*. Les cas du Mali et de la Centrafrique sont également exemplaires puisque l'UE y vient épauler une mission de l'ONU elle-même en soutien de (Mali) ou succédant à (Centrafrique) une opération nationale, en l'occurrence française. Ainsi, la succession d'opérations de l'UE en République centrafricaine pourrait devenir un cas d'école avec *EUFOR* (2014 – interposition), *EUMAM* (2015 – conseil aux autorités sur les questions de défense) et *EUTM* (2016 – formation et entraînement). Enfin, contrairement aux idées reçues, la PSDC n'est pas qu'une affaire française. Elle intéresse malgré tout les Européens, les Français ne représentant que 6 % des 4 000 militaires déployés.

Confrontée à des menaces sur l'ensemble de sa périphérie, l'Union européenne entend être aujourd'hui un acteur plus actif des questions de sécurité. Une Stratégie globale a été présentée le 28 juin. Elle appelle à une Europe renforcée dans le domaine de la sécurité et de la défense, à une autonomie stratégique européenne et à une PSDC crédible, rapide, efficace et réactive. En décembre, un Conseil européen proposera les grands axes de mise en œuvre de cette stratégie. Il lui restera à faire le plus difficile : s'accepter comme un acteur stratégique et penser en ces termes.

En adoptant une posture plus régionale, l'Otan pourrait donc accentuer le partage des rôles entre l'Otan et la PSDC. À l'Otan d'assurer la défense collective de l'Europe – dans le haut du spectre des opérations – et à l'UE de mettre en œuvre une approche globale à la périphérie de l'Europe. L'Otan fournirait, *via ACT*, les standards d'interopérabilité, proposerait des exercices de haut niveau que les nations ne savent plus monter seules, inciterait le développement capacitaire, permettrait l'émergence des forces déployables qui armeront tant la *VJTF/NRF* que les Groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE). L'Union européenne se chargerait des missions de gestion de crise à sa périphérie. Une complémentarité

entre les deux organisations est donc possible et nécessaire, à condition que l'on cesse de les opposer.

Il est difficile d'imaginer la défense européenne sans les Britanniques. Le vote en faveur du *Brexit* ne changera, ni la position géographique du Royaume-Uni, ni ses intérêts de sécurité. La question est donc aujourd'hui de savoir comment les Britanniques se positionneront entre l'Otan, qui reste leur vecteur privilégié en matière de défense, et la PSDC. En effet, il est probable que la PSDC se cantonne à des opérations de moyenne intensité de type *EUFOR* et que des opérations plus robustes, de type *Serval*, restent hors de son champ. Une solution européenne existe cependant, la Force expéditionnaire conjointe franco-britannique, la *CJEF* (*Combined Joint Expeditionary Force*), initiée dans le cadre du Traité de Lancaster House. Celle-ci pourrait associer des partenaires minoritaires dont, par exemple, les participants à la *Joint Expeditionary Force* proposée par Londres au Sommet de Newport et qui regroupe certains des Européens les plus expéditionnaires et prêts à s'engager dans ce type d'opération. Il ne faut donc pas exclure l'hypothèse de voir les Britanniques continuer à participer à des opérations européennes et il faut au contraire les encourager à ne pas se replier sur l'Otan. Dans ce cas, la France se retrouve à nouveau en première ligne et devra s'assurer, avec Londres, que la dynamique du Traité de Lancaster House soit maintenue et fasse partie d'une défense européenne rénovée.

Conclusion

Varsovie restera dans l'histoire (de l'Otan) comme le Sommet qui aura permis d'afficher l'unité de l'Alliance dans un contexte difficile, les Alliés restant partagés concernant l'attitude à avoir vis-à-vis de la Russie. Pour les anciens membres du Pacte de Varsovie, notamment la Pologne et les Pays baltes, Varsovie restera également un événement majeur puisqu'il aura réalisé leur souhait de voir l'Otan s'installer à l'Est. On doit toutefois s'inquiéter de la régionalisation de l'Alliance consacrée lors de ce Sommet qui pourrait, si l'Otan se fossilise dans une posture de guerre froide, affaiblir la défense européenne. Après tout, les menaces contre les Européens sont les mêmes, que l'on soit Autrichien membre de l'UE mais pas de l'Otan ou Turc ou Norvégien, membres de l'Otan mais pas de l'UE. Il est donc urgent que la frontière artificielle que certains se plaisent à édifier entre l'Otan et l'UE s'ouvre pour qu'à défaut de coopération, une complémentarité fructueuse entre les deux organisations devienne effective.

La nouvelle architecture européenne de gestion des crises majeures

Pierre Berthelet

Enseignant chercheur (Droit/UE/*Security Studies*), CDRE (Université de Pau). Membre du comité de rédaction de la Revue du droit de l'Union européenne (RDUE) et des *Cahiers de la sécurité*.

Attaques terroristes coordonnées, catastrophes naturelles de grande ampleur, cyberagressions d'envergure, incidents nucléaires majeurs : l'Union européenne n'est pas à l'abri de ces dangers si bien qu'elle s'est dotée de dispositifs de gestion de crise pour y faire face. Le principe de base consiste à vouloir coordonner les réponses nationales en vue de rendre l'action de l'ensemble cohérente. À cette fin, l'Union dispose d'une chaîne décisionnelle et de procédures modernes, même si la nouvelle architecture qui chapeaute le dispositif global reste très intergouvernementale. Le but est que cette architecture soit en mesure d'apporter une valeur ajoutée aux États-membres avec cette synchronisation générale. L'organe politique central, pivot de l'ensemble du dispositif, est le Conseil de l'UE⁽¹⁾. Cet organe de l'Union, qui incarne leurs intérêts, a vocation à assurer la direction stratégique de la gestion de la crise ainsi que le contrôle politique des capacités déployées à l'échelle européenne.

En tout état de cause, chaque État conserve le pouvoir de la décision finale. En conséquence, il existe seulement une mise en réseau des structures européennes et nationales visant à offrir un appui aux États concernés par une crise transnationale. Ce réseau s'articule autour d'un outil : les *IPCR* (*Integrated Political Crisis Response arrangements*) ou « dispositifs intégrés de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise ». Il s'agit d'un mécanisme souple, progressif et basé sur les procédures existantes, le but étant de couvrir les différents types de crise possibles.

Pour l'heure, ce dispositif, cheville ouvrière de la capacité de réaction de l'UE, est encore très jeune. Il est donc encore en période de rodage et sa robustesse est testée en conditions réelles, au fil des crises. Il est affiné au fur et à mesure des retours d'expérience et il y a fort à parier qu'il jouera un rôle central les années à venir lors de futures crises d'envergure.

(1) Ci-après le « Conseil ».

Des CAA aux IPCR, la mutation du dispositif de gestion de crise

Les attentats de Londres du 7 juillet 2005 ont favorisé l'émergence d'un dispositif de coordination entre les autorités nationales en cas de situation de crise, dénommé *CCA* (*EU's Emergency and Crisis Coordination Arrangements*). L'idée maîtresse de ce dispositif entériné par les ministres de l'UE le 2 décembre 2005 est que le Comité des représentants permanents, le Coreper, qui réunit les ambassadeurs des États-membres au Conseil, assure cette coordination. Pour ce faire, il est secondé par un état-major de crise créé pour l'occasion ⁽²⁾.

En dépit des exercices de simulation, les *CAA* se sont avérés être insuffisamment performants au cours de leurs trois activations : attentats de Bombay en 2008, tremblement de terre d'Haïti en 2010, et éruption du volcan Eyjafjallajökull en 2010. En conséquence, il a été décidé de mettre en place un nouveau mécanisme de coordination plus réactif : les *IPCR* qui ont vu le jour en 2013. Impulsé après la catastrophe de Fukushima de 2011, ce mécanisme entend éviter de générer de nouvelles structures et de créer des redondances avec celles existantes. Il s'agit d'un dispositif horizontal qui se fonde uniquement sur les structures institutionnelles existantes.

La transformation des *CCA* en *IPCR* se traduit par le développement d'une capacité plus rapide et davantage modulable. Face à une crise, l'Union doit être en mesure de répondre dans des délais brefs, en disposant d'un aperçu global de la situation, de même que des moyens mobilisables. D'où cette nouvelle architecture européenne de gestion de crise.

Une nouvelle architecture institutionnelle de nature très intergouvernementale

La philosophie des *IPCR* est d'utiliser les ressources existantes : les agences européennes comme les directions générales de la Commission sont mises à contribution. À ce propos, la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE), pour ce qui est des crises extérieures, occupent un rôle central. Ces deux organes ont pour mission de dresser des rapports de situation dénommés *ISAA* (*Integrated Situational Awareness and Analysis*). Ces rapports sont élaborés conjointement sur la base des contributions des agences, des directions générales de la Commission, ainsi que des délégations de l'Union disséminées dans le monde.

En pratique, les *ISAA* constituent des documents importants puisque c'est sur la base de leur contenu que les décisions de crise vont être prises. Dans les faits, un questionnaire est envoyé et les réponses reçues, *via* une plate-forme *web* sécurisée, sont agrégées pour dresser un panorama de la situation aussi précis que possible. Le secrétariat général du Conseil, qui gère cette plate-forme, est destinataire

(2) Pour mémoire, le Coreper exerce aussi une tutelle sur le Comité politique de sécurité (COPS), l'autorité civile chefautant les organes militaires de l'UE.

de ces *ISAA*. Il lui appartient de préparer le travail de la présidence du Conseil chargée de mobiliser la structure au sein de celui-ci la plus pertinente : réunion du Comité de sécurité intérieure (COSI) pour le volet « sécurité intérieure » et/ou du COPS pour le volet « défense » ainsi que du Coreper (pour les crises graves), voire la réunion des ministres en personne (pour les crises particulièrement graves).

Au vu de ces éléments, il existe deux verrous importants faisant que le processus n'échappe pas aux États. D'abord, leurs contributions sont purement volontaires. Les salles de crise et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) sont donc libres de communiquer, *via* la plate-forme *web* sécurisée, les informations qu'ils jugent utiles (notamment au regard d'éventuelles données classifiées).

Ensuite, les décisions prises en matière de crise leur appartiennent, ce qui signifie que la présidence du Conseil de l'UE est destinataire des *ISAA* et elle communique les informations aux organes du Conseil compétents, selon la gravité de la crise : stratégique (COSI/COPS) ; diplomatique (Coreper) ; politique (Conseil des ministres, les ministres se déplaçant alors à Bruxelles). La logique des *CCA* est donc conservée : la coordination stratégique et politique demeure interétatique.

Un dispositif progressif pour une réponse adaptée à chaque crise

Le dispositif européen de gestion de crise prévoit une réponse graduée à l'intensité de la crise. Il est possible de distinguer trois hypothèses.

La crise de basse intensité

Il s'agit d'une crise d'importance limitée, mais d'ampleur transnationale. C'est ce qui s'est passé en 2011 avec la pollution du Danube, des boues toxiques ayant été libérées dans le fleuve. Les dispositifs sectoriels s'appliquent alors. Dans cette hypothèse, les forces militaires et de sécurité civile des États qui sont venues en aide à la Hongrie ainsi qu'aux pays en aval du fleuve ont été déployées. La gestion de la crise à l'échelle européenne s'opère *via* le « mécanisme européen de protection civile », *MIC* (*Monitoring and Information Centre*). L'*ERCC* (*Emergency Response Coordination Centre*), qui est la tour de contrôle basée dans les locaux de la Commission européenne (*DG ECHO*), effectue la coordination entre les États demandeurs et ceux fournissant l'aide. L'activation du centre de crise de l'*ERCC* permet une montée en puissance de cette structure, qui assure déjà un travail de veille en matière de sécurité civile. La salle de gestion de crise effectue le pilotage de la crise, ou du moins la coordination des centres nationaux, puisqu'en France, la responsabilité de cette tâche de pilotage appartient au Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic), en tant qu'instance interministérielle de commandement.

La crise de moyenne intensité

Il s'agit d'une crise amenant à l'activation des *IPCR*. C'est ce qui s'est passé avec la crise migratoire en Europe en 2015. Dans ce cas-là, la plateforme *web* est employée. Les États-membres s'échangent alors des informations en temps réel sur l'évolution de la crise. Les *ISAA* sont élaborés sur base de ces informations et la présidence du Conseil réunit les représentants nationaux selon le format approprié. En tout état de cause, les *IPCR* ne sont pas activés automatiquement, une table ronde informelle entre les ambassadeurs ayant lieu au préalable, sur convocation de la présidence. Ces mêmes ambassadeurs ont l'opportunité de décider ou non de l'activation. Une fois effectivement activés, ces *IPCR*, en tant que mécanisme souple et modulable, s'adaptent à la situation. S'il s'agit d'une cybercrise, entre en scène l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux, l'*ENISA* (*European Network and Information Security Agency*), située à Heraklion (Crète), appuyée le cas échéant par le *24/7 Europol Operational Coordination Centre* et par l'unité « cyber » de l'office européen de police, l'*EC3*. En revanche, si la crise devient plus aiguë ou si elle touche de nouveaux secteurs, d'autres d'instruments de gestion de crise sont mobilisés. Par exemple, sera concerné, s'il s'agit d'une crise sanitaire de type Ebola, le Centre européen de prévention et contrôle des maladies (CEPCM) créé en 2005 et situé à Stockholm (Suède). Cette agence centralisera alors les informations transmises par chaque État-membre dans le cadre de ses multiples réseaux de surveillance des maladies infectieuses.

Là encore, les outils européens viennent seulement en appui des structures nationales reliées entre elles par la plateforme *web* qui sert, au demeurant, de centre de crise virtuelle. En France, le Centre interministériel de crise (CIC) Beauvau, qui coordonne l'ensemble des centres opérationnels susceptibles d'être activés (CNIR, Cogic, Cogend, CDCS, CPCO, Cop, Cossi, etc.) ⁽³⁾, assure la conduite opérationnelle interministérielle. Les intérêts français sont préservés puisqu'il appartient à la cellule « décision » du CIC de déterminer la position française, au regard des *ISAA* et du bilan de concertation avec les partenaires européens, de même qu'à la lumière des informations nationales (issues des COZ/COD) ⁽⁴⁾.

La crise majeure

Il s'agit d'une crise conduisant à l'application de la clause de solidarité. Pour l'heure, l'hypothèse ne s'est jamais présentée. Afin d'éviter toute confusion, il convient de distinguer, au niveau européen, deux clauses : d'une part la clause de solidarité militaire (dite « article 47 »), inspirée du modèle de l'Otan et que la France a utilisée suite à l'attaque terroriste de novembre 2015, d'autre part, la clause

(3) CNIR : Centre national d'information routière ; Cogend : Centre opérationnel de la Gendarmerie ; CDCS : Centre de crise et de soutien ; CPCO : Centre de planification et de conduite des opérations ; Cop : Centre opérationnel de la Police ; Cossi : Centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information.

(4) Centre opérationnel de zone et Centre opérationnel départemental.

dite « article 222 ». Cette clause « article 222 » couvre les agressions non militaires (catastrophe ou attaque terroriste sur le territoire national, mais ayant une portée extranationale). Dès qu'une telle clause est invoquée par un État, les *IPCR* sont automatiquement déclenchés ⁽⁵⁾.

Cependant, les États gardent la maîtrise du processus et ce, en amont et en aval de la chaîne décisionnelle. D'abord, c'est à eux et à eux seuls d'évaluer le caractère « majeur » de la crise conduisant à avoir recours à la clause « article 222 ». Ensuite, la règle est préservée, selon laquelle la direction politique et stratégique de crise est du ressort du président de la République et du Premier ministre. En France, la cellule de crise située à l'hôtel de Matignon assure le pilotage stratégique des crises en lien avec le CIC qui agit en format élargi afin d'exercer la conduite opérationnelle interministérielle. Le mécanisme des *IPCR* permet, quant à lui, de relier ces cellules de crise des États-membres entre elles, de sorte d'assurer une coordination des décisions de chacun, surtout lorsqu'il est impossible pour les responsables politiques nationaux de se déplacer physiquement à Bruxelles pour se concerter mutuellement.

(5) La seule différence notable avec l'hypothèse d'une crise d'intensité moyenne tient au fait que l'*ERCC* constitue la structure opérationnelle de gestion de crise en lieu et place du secrétariat général du Conseil. C'est donc l'*ERCC* qui gère la plate-forme *web* et transmet les *ISAA* aux ambassadeurs par l'entremise de la présidence du Conseil de l'UE.

Réassurer la défense de l'Europe, débloquer la défense européenne

Jean-Dominique Giuliani

| Président de la Fondation Robert Schuman.

Depuis la fin du second conflit mondial, la défense du territoire européen est assurée par le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949. Par plusieurs initiatives, les États européens ont tenté de donner corps à une défense européenne spécifique au sein de cette Alliance. Le Traité de Bruxelles, le 17 mars 1948, créait une alliance des États européens qui s'engageaient à se porter assistance en cas de reprise des conflits. Le projet de traité instituant une Communauté européenne de défense et prévoyant la création d'une armée européenne sous commandement américain, signé le 27 mai 1952, fut rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954. Les Accords de Bonn (26 mai 1952) puis les Accords de Paris, le 23 octobre 1954, créaient l'Union de l'Europe occidentale et réintégraient la République fédérale allemande dans la défense collective du continent.

Depuis cette date, les États-membres de l'Union européenne ne sont pas parvenus à instaurer entre eux une organisation particulière destinée à assurer par eux-mêmes et dans le cadre de leurs alliances, la défense du continent européen. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a rempli cette tâche sous la direction des États-Unis d'Amérique. Alors que ceux-ci souhaitent que les Européens prennent davantage en charge le poids de leur défense et doivent faire face à d'autres évolutions mondiales, toutes les tentatives européennes ont échoué. Le Traité de Lisbonne en 2009 consacre l'essentiel de son contenu à la défense et la politique étrangère. Ses dispositions et les engagements pris par les États-membres n'ont été ni mis en application ni tenus. Seule la création d'institutions et de procédures nouvelles en ont vraiment découlé.

L'Otan a certes grandement contribué à l'interopérabilité entre les outils de défense nationaux, mais elle n'a pas permis aux États européens de dépasser la querelle entre l'appartenance à l'Alliance et la qualité de membre de l'Union européenne. Or, la multiplication d'actes terroristes sur le territoire européen, la présence plus prégnante de conflits à ses frontières proches, le réarmement mondial et le comportement de grands États-continentaux, adeptes du rapport de forces et du fait accompli, exigent des Européens qu'ils produisent un réel effort de défense, sur le plan national comme au niveau collectif.

Un traité de défense entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne serait susceptible de réassurer la défense de l'Europe, en dépassant ces oppositions, sans

mettre en cause les progrès déjà accomplis et ceux qui pourraient l'être, en garantissant que ces efforts seront conduits dans la durée, en réaffirmant la solidarité des États européens qui acceptent de s'engager pour assurer la stabilité d'un continent sûr et pacifique, en ne faisant obstacle à aucune autre avancée, notamment au sein de l'Union européenne.

S'adapter aux nouvelles réalités

Le vote britannique du 23 juin 2016 se prononçant pour quitter l'Union européenne est un affaiblissement stratégique pour l'Europe. Un « *Brexit* » peut inciter des puissances tierces sur la scène internationale à se méprendre sur la solidarité européenne ou à tenter d'affaiblir la fragile unité des Européens. Le Royaume-Uni et la France sont les seules puissances nucléaires européennes, membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. Ils contribuent également à la crédibilité et à la défense de l'Europe. La Grande-Bretagne est liée à la France par deux accords de défense, signés à Lancaster House le 2 novembre 2010. La coopération entre les deux pays constitue un exemple qu'il est nécessaire de préserver et de renforcer.

Des menaces, des risques et nombre d'incertitudes d'une nouvelle nature, pèsent sur l'Europe. Les États-membres, du fait de leur histoire, de leurs contraintes, de leurs traditions, ou d'un vrai relâchement, n'ont pas su les anticiper. Si l'Union européenne a grandement contribué à la stabilité du continent et constitue un succès à cet égard, seule une défense forte et en ordre de marche peut sauvegarder sûrement et durablement ses acquis. L'Europe doit montrer sa détermination à défendre ses valeurs et ses intérêts. Elle doit réapprendre l'usage de la force, ne serait-ce que pour ne pas avoir à s'en servir, ce qui est le vœu de tous.

Déjà nombre d'États-membres ont annoncé un nouvel effort budgétaire en faveur de leurs outils de défense. Il est en effet urgent de compenser des années de désarmement qui font peser sur l'Europe un risque de chantage du fait de son impuissance. Par ailleurs, les intérêts européens se sont géographiquement élargis à l'ensemble de la planète. La fermeture d'un seul des quatre grands détroits mondiaux (Bab-el-Mandeb, Malacca, Pas-de-Calais, Gibraltar) utilisés pour la navigation commerciale, aurait pour son économie un coût élevé, puisque 90 % du commerce européen passe par la mer. Riveraine du monde, l'Europe doit abandonner sa rhétorique purement pacifique pour tendre à un *Smart Power* véritable.

La méthode des Pères de l'Europe

Pour cela, la méthode communautaire n'est pas la seule efficace dans le contexte présent. Les Pères fondateurs de l'Europe nous ont montré la voie en instaurant des mécanismes de partage des intérêts qui conduisent les acteurs à coopérer de plus en plus étroitement. Il n'y aura pas d'armée européenne dans un terme

proche et le réclamer est fort peu productif. En revanche, pour la défense comme pour d'autres questions mettant en jeu les souverainetés nationales, la méthode intergouvernementale peut un jour déboucher sur une communautarisation.

C'est vraisemblablement une erreur du Traité de Lisbonne, d'avoir voulu, dans un traité communautaire, organiser une coopération intergouvernementale. Aucune coopération structurée permanente n'a vu le jour, les engagements capacitaires pris par les États-membres n'ont pas été tenus, les crises internationales ont divisé les Européens, dont la solidarité a été mise à l'épreuve, la querelle Otan-UE n'a jamais pu être surmontée. Dans le domaine sécuritaire l'Union avance, divisée et impuissante. Tant qu'elle ne disposera pas d'une chaîne de commandement issue du suffrage direct, organisant la responsabilité politique et fondant son autorité, la lutte incessante entre intégration et coopération stérilisera les initiatives dans le domaine régalien si particulier de la défense.

Sur le plan opérationnel, malgré la multiplication des missions civiles et militaires, tous les conflits récents (Libye, Mali, Syrie) ont vu l'engagement de certains États-membres en dehors du cadre de l'Union. L'Union n'a pas été capable de confier à un État une mission pour le compte de ses partenaires et ainsi de mettre en application l'article 44.1 du Traité de Lisbonne. La démarche de ce traité n'a pas produit les effets attendus que ce soit pour les opérations militaires de l'Union, le renforcement de ses capacités militaires ou ses modes d'action et d'intervention.

Dans ce contexte, l'initiative prise par les ministres de la Défense d'Allemagne et de France le 11 septembre 2016 doit être saluée. Elle vise à donner une application concrète au Traité de Lisbonne en suggérant le lancement d'une coopération structurée permanente, la fixation d'objectifs capacitaires et en réclamant des avancées pour le financement des investissements de défense. Un traité tripartite entre les trois plus importants pays de l'actuelle Union européenne n'affaiblirait en rien la portée de ces propositions, mais pourrait la renforcer en évitant d'éventuels effets négatifs d'un « *Brexit* ».

Il y a, en effet, une utilité réelle à réaffirmer notre engagement commun avec les Britanniques, à prendre en compte les efforts de l'Allemagne qui contribue déjà à huit missions civiles ou militaires de l'Union et produit un réel effort budgétaire (+7 % du budget défense en 2017), à montrer l'exemple d'un fort engagement, solidaire avec nos partenaires, capables d'intervenir sur le terrain, sur mer et dans les airs, partout où nos intérêts communs sont en cause. Cet exemple pourrait conduire d'autres États-membres à y adhérer, comme ce fut le cas pour tous les traités précédents en la matière.

La France, à cet égard, a démontré ses capacités d'intervention et d'engagement. Elle ne peut pas supporter, seule, cet effort considérable. S'appêtant à traverser une période électorale qui intervient dans un contexte économique difficile, elle doit aussi « sécuriser » ses propres engagements.

Le traité proposé, dont le texte figure ci-dessous constituerait un message fort au monde et spécialement à nos voisins et partenaires. Il s'adresserait aussi à nos concitoyens, inquiets de la montée de l'insécurité et de l'absence d'une réponse commune. Il pourrait entraîner d'autres partenaires européens à se joindre à cette initiative.

Par sa simplicité, sa clarté et sa surprise, intervenant à un moment particulièrement crucial pour l'avenir de l'Europe, il peut permettre une réassurance sécuritaire, un rebond de la coopération de défense et un symbole significatif de la nécessaire solidarité européenne. Il peut contribuer à débloquer la construction d'une défense européenne, aujourd'hui enlisée dans des postures et des procédures figées.

**Traité pour
la défense et la sécurité
de l'Europe
entre**

**La République fédérale d'Allemagne, la République française
et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Les États parties au présent Traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements,

Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit,

Soucieux de garantir aux Européens le bien-être et la stabilité,

Conscients des menaces et des risques qui pèsent sur la sécurité du continent européen,

Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité,

Se sont mis d'accord sur le présent Traité pour la défense et la sécurité de l'Europe :

Article 1

La défense de l'Europe est organisée dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

Article 2

Les parties s'engagent à se porter assistance et à coopérer étroitement dès lors que les forces armées de l'une d'entre elles sont engagées dans une opération nécessitant le recours à la force.

Article 3

Les parties s'engagent à porter ou maintenir leurs dépenses de défense à 2 % au moins du montant de leur Produit intérieur brut et leurs dépenses d'équipement en la matière à au moins 20 % de celles-ci.

Article 4

Sans préjudice du présent traité, les parties sont libres de développer toutes coopérations bilatérales ou multilatérales qu'elles jugeraient utiles à la mise en œuvre de leurs engagements.

Article 5

Les ministres de la Défense des parties signataires se réunissent au moins 4 fois par an, au sein d'une Conférence de défense, pour partager leurs analyses sur les menaces envers la sécurité européenne, évaluer les opérations en cours et décider de la coopération entre les Forces armées des États signataires.

Article 6

Les chefs d'état-major des parties signataires se réunissent au moins deux fois par trimestre pour organiser la coopération entre leurs forces armées.

Article 7

Tout État signataire qui ne respecterait pas les termes des articles 2 et 3 du présent traité, s'exclut de lui-même du traité. Son exclusion est constatée par la Conférence de défense.

Article 8

Pour les États ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 2 du présent traité, la Conférence de défense fixe un calendrier lui permettant d'y satisfaire. Le respect de ce calendrier est soumis aux dispositions de l'article 7.

Réflexions sur la défense de l'Europe, la défense européenne et les États-Unis

Bruno Alomar

Spécialiste des questions européennes, auditeur à la 68^e session « Politique de défense » de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

L'année 2016 marque un tournant dans l'histoire de l'Europe. La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne rappelle la prééminence durable du politique sur l'économique et le caractère central de l'identité comme creuset de toute forme politique constituée. L'élection de Donald Trump pose en profondeur la question de la *Pax Americana* et de ses outils, à commencer par l'Otan. L'activisme russe, la capacité de Moscou à se remettre au centre du jeu diplomatique et géostratégique au Moyen-Orient et à l'Est européen, ses éventuelles incursions dans les processus politiques occidentaux internes, sont source d'inquiétude pour les Européens. Les pays émergents, Chine et Inde au premier rang, développent des programmes militaires ambitieux, signe évident que dans la nouvelle « course au soleil », l'économie n'est qu'un élément d'une panoplie plus large qui vise des objectifs de puissance traditionnels que les tenants de l'idéalisme en matière de relations internationales (néoconservateurs) comprennent mal.

Face à cette situation, l'Europe en matière de défense, est comme le Roi du conte d'Andersen : nue !

Nue, parce qu'au-delà des structures européennes rassemblées dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSCD), il faut bien reconnaître qu'il n'existe pas, au sens propre, de politique de défense européenne, définie comme la protection de la souveraineté du territoire de l'Union et de ses habitants. Il existe en revanche une politique de projection militaire et civile de l'Union, à travers laquelle l'Europe participe au maintien de la paix à sa périphérie plus ou moins lointaine. Ce n'est nullement une politique de défense.

Nue, parce qu'au gré des fantasmes fédéralistes qui ont nourri le projet européen, une dangereuse confusion s'est opérée. L'Union européenne, mue par un réflexe œdipien, s'est crue Mère de la paix sur le continent. La réalité est évidemment qu'elle est Fille de la paix. C'est la paix rétablie sur le continent, sous bouclier militaire et financier américain, qui a permis la création en 1957 (Traité de Rome) de ce qui allait devenir l'Union européenne que nous connaissons. C'est

l'Otan et l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qui ont garanti la sécurité des pays de l'Union, à l'exception des deux puissances nucléaires France et Royaume-Uni, jusqu'à aujourd'hui. Les ex-pays du pacte de Varsovie qui ont rejoint l'Otan ont parfaitement assimilé cette idée, réalisant un partage des tâches entre l'Union européenne, vecteur de développement économique, et l'Otan, garantie ultime de la sécurité. Naturellement, en rapprochant les peuples, en créant un espace homogène d'échanges et de droits entre les Européens, l'Union européenne est devenue un ciment essentiel à la consolidation de cette paix.

Un pays a sans doute mieux compris cette faiblesse que les autres : la Russie. Moscou voit dans la faiblesse intrinsèque de la défense européenne l'occasion de reconstituer son glacis stratégique, de stabiliser à son avantage son « étranger proche », enfin d'alimenter un discours antioccidental devenu un élément clé de fortification d'un régime politique confronté par ailleurs à une incapacité durable à opérer un réel développement économique.

Alors que faire ? Faut-il voir dans ces événements une accumulation de vagues et vents contraires qui, telle la vague scélérate bien connue des marins, vont emporter l'embryon de défense européenne ? Faut-il, à la manière de Foch, se féliciter d'être cernés de toutes parts et de n'avoir plus d'autre option que d'avancer ? Quelle vision stratégique pour la défense française dans un tel contexte ?

Répondre à ces questions n'est pas aisé. Le plus difficile est sans doute de ne pas céder à la facilité et à l'hubris des solutions toutes faites, qui ont l'élégance de la forme mais qui se heurtent ensuite aux réalités. L'on exposera ici ce que sont ces réalités. Ce n'est qu'une fois cernées que plusieurs options pourront soit être écartées, soit être retenues.

Défense européenne : les réalités

Première réalité : l'Europe ne disposera bientôt plus que d'une armée digne de ce nom, l'armée française

Nous faisons ici l'hypothèse qu'au-delà des péripéties politiques et des arguties juridiques, le Royaume-Uni, dans un horizon de quelques années, aura bel et bien quitté l'Union européenne. Une fois le *Brexit* effectif, la France – même en tenant compte du fait que l'Allemagne est sur une trajectoire supérieure en dépenses consacrées à la défense – restera la seule armée capable de mener toutes les opérations militaires, de la plus basse à la plus haute intensité. Elle sera la seule nation capable de définir ses intérêts vitaux d'une manière opérationnelle, en particulier à l'égard de la Russie. Surtout, la France sera la seule puissance nucléaire du continent, ce qui lui conférera à l'évidence un rôle prééminent dans toute réflexion sur l'Europe de la défense dans les décennies à venir.

Deuxième réalité : un risque durable de moindre implication américaine

L'élection de Donald Trump, ses propos durs sur l'Otan, contrairement à ce que semblent penser trop d'Européens aussi ignorants de la réalité américaine que les États-Unis savent parfois l'être de la réalité européenne, ne doivent pas être l'arbre qui masque la forêt, pour trois raisons.

Première raison, la crise de l'Otan n'est pas née avec Donald Trump. L'agacement américain vis-à-vis d'Européens agissant comme *free riders* au sein de l'Otan n'est pas d'hier. C'est cet agacement qui a motivé la décision de fixer un objectif de 2 % de dépenses militaires rapportées au PIB (assorti d'un montant minimum de 20 % d'investissement) au Sommet Otan au Pays de Galles en juillet 2014. Ce sentiment que l'Amérique en fait trop et les Européens pas assez est partagé par l'*establishment* militaire américain, dont on sous-estime souvent à tort à la fois l'indépendance et la capacité d'influence sur la sphère politique américaine.

Deuxième raison, les États-Unis, n'ayant comme tout État pas de passions mais des intérêts, agissent en fonction de ceux-ci, en particulier économiques. À cette aune, le thème du « pivot » cher à Barack Obama n'était que la manifestation d'une réalité : le destin économique des États-Unis se joue de plus en plus en Asie, et de moins en moins en Europe. Les États-Unis en tirent les conséquences géostratégiques : l'Europe ne peut plus être la priorité qu'elle a été pendant la guerre froide, y compris militairement.

Troisième raison, l'isolationnisme américain n'est pas un accident de l'Histoire. Faire de Donald Trump l'artisan d'un raté de l'histoire américaine qui verrait les États-Unis se refermer est un contresens, à au moins deux titres. D'abord, les périodes d'isolationnisme et l'*America First* rejaillissent de loin en loin dans l'histoire américaine. Pour paraphraser Theodore Roosevelt, les États-Unis, comme l'ours Grizzly, sont souvent craints, rarement aimés, jamais ignorés. Mais quoi qu'il en soit, leur supériorité de fait sur les autres les condamne à la solitude. Ensuite, dans les périodes d'ouverture au monde, le libéralisme américain sait toujours faire la part des choses et protéger les intérêts américains. Le consensus de Washington qui a succédé à la chute du mur de Berlin a été marqué du sceau de la *Pax Americana*, avec son architecture démocratie-libre échange, pour le plus grand profit des Américains. L'on voit bien, *a contrario*, le rejet engendré désormais par les organisations internationales (OMC, ONU) auprès d'une partie majoritaire des Américains, dès lors que ces éléments ne sont plus clairement au service de la puissance américaine et de la prospérité de sa classe moyenne.

Troisième réalité : l'Europe ne dispose pour l'instant pas des fondements intellectuels et politiques pour construire une défense européenne

Fonder une défense européenne exige de réunir une série de conditions. Or, si l'on considère l'Europe, force est de constater qu'elles font aujourd'hui défaut.

Premièrement, l'Europe n'a pas de vision stratégique. Les institutions européennes d'une part, la plupart des gouvernements nationaux – à commencer par l'Allemagne – d'autre part, n'envisagent l'Europe que comme une puissance civile. Ce biais irénique est très profondément inscrit dans la logique de la construction européenne, qui est fondamentalement basée sur des processus (le droit, les libertés publiques) et un contenant (l'économie) pacifistes. L'Europe, par construction, se vit comme apolitique. Elle considère qu'une forme de rationalité économique d'évidence, qui passe par des outils puissants (concurrence, euro, marché) auxquels elle prête – à tort – l'évidence de la neutralité politique, tient lieu de rapport au monde.

Deuxièmement, logiquement, l'Europe est incapable de nommer l'ennemi ou de se nommer elle-même. Par définition, l'Europe n'a pas d'ennemi mais que des partenaires commerciaux qui s'ignorent encore. C'est la raison pour laquelle elle éprouve tant de mal à mettre en œuvre une politique économique qui, à un moment, explicite une défense des intérêts économiques des Européens au détriment des autres ensembles. De même, comme les questions de sa frontière ou de ses racines culturelles ne cessent de le montrer, elle ne parvient pas à se définir.

Troisièmement, l'Europe n'a pas de politique étrangère. L'on touche ici à l'un des malentendus et des vices les plus grands de la construction communautaire : croire à l'excès que de la création d'un organe résultera mécaniquement la politique à mener. La création du SEAE (Service européen d'action extérieure) devait produire une véritable diplomatie européenne. C'était méconnaître la réalité des dissensions profondes et durables entre les Européens, notamment révélées par la division du continent entre anti- (France, Allemagne) et pro- (Royaume-Uni, Espagne, Italie, etc.) américains au moment de la seconde guerre d'Irak (2003). En l'état, l'Europe n'a pas de diplomatie commune, mais un organe mal conçu, dirigé par des personnes de faible envergure, pour tout dire superfétatoire.

En résumé, l'Europe se définit par la négative : un ensemble aux contours et au contenu incertains, dont la colonne vertébrale est une posture pacifiste.

Quatrième réalité : des difficultés budgétaires importantes et durables

Toute réflexion sur la défense européenne exige de poser la question des capacités. Si les capacités ne font pas la stratégie mais en sont la résultante, il n'est cependant pas anodin de constater l'extrême précarité financière de l'Europe. Les dettes publiques y atteignent des sommets inconnus en temps de paix. Les dépenses sociales représentent des niveaux inédits, et le basculement nécessaire vers des dépenses de souveraineté – notamment mais non exclusivement militaires – est rendu particulièrement malaisé par la faiblesse de structures étatiques et politiques nationales très affaiblies.

Cinquième réalité : une Europe percluse d'intérêts étrangers

La détermination d'une politique de défense européenne nécessite, en même temps qu'elle la créerait, une intégration politique plus poussée. Or, la réalité de la construction européenne est celle d'institutions, d'une part d'États-Nations, et d'autre part qui laissent une part importante aux influences extérieures. C'est le cas vis-à-vis des États-Unis, dont l'influence ne s'est pas limitée au Royaume-Uni, mais est demeurée très forte *via* l'Otan et *via* les liens économiques et commerciaux avec les Pays-Bas, les pays scandinaves et les ex-pays de l'Est européen. C'est aussi le cas de la Russie, très présente en Bulgarie et dans plusieurs autres pays de l'Est européen.

Défense européenne : les options

Première option à écarter : la fuite en avant vers la constitution précipitée d'une défense européenne

Cette option est une tentation extrêmement dangereuse pour la France et pour l'Europe, qui pourrait intervenir de deux manières, en fonction de l'évolution de la construction communautaire.

La première manière correspond à une situation de poursuite du projet européen, dans laquelle la France, incapable de satisfaire aux exigences liées à l'existence de l'euro, se laisse progressivement convaincre de mutualiser tel ou tel élément capacitaire, réduisant ainsi la cohérence d'un outil militaire qui atteint déjà les limites de la résilience. C'est la voie privilégiée par ceux et celles qui militent pour un approfondissement de la construction communautaire, sans par ailleurs proposer de réelle stratégie économique visant à rendre soutenable l'euro.

La seconde manière correspond à la survenance d'une rupture massive de l'équilibre déjà instable entre l'Allemagne et la France. L'Allemagne, après 1989, a été contrainte, sous la pression française, de donner à l'Europe le mark, c'est-à-dire l'euro, afin de prouver sa bonne foi en matière européenne. L'idée de François Mitterrand à l'époque était de contraindre l'Allemagne à prouver qu'une fois réunifiée, elle demeurerait investie dans la construction communautaire. Une situation similaire, cette fois à l'avantage et déclenchée par l'Allemagne, pourrait être envisagée. Face au refus répété de la France de faire les efforts nécessaires au maintien dans l'euro, l'Allemagne s'engagerait à rester dans l'euro, en échange du consentement par la France à une intégration politique plus forte. Le « prix » pourrait être des éléments de souveraineté dans le domaine diplomatique (comme l'abandon par la France – au profit de l'Europe – de son siège au Conseil de sécurité des Nations unies) et/ou militaires (donner corps à l'idée émise par Jacques Chirac dans son discours de l'Île Longue d'extension du parapluie nucléaire français à l'Europe).

Il va de soi que l'extension du parapluie nucléaire français à l'Europe pose des difficultés politiques qui rendent une telle option à la fois dangereuse et non crédible au plan stratégique.

Seconde option : maintenir le principe d'une défense nationale forte sans condamner à long terme la constitution lente et progressive d'éléments d'une défense européenne authentique

Cette option consiste, comme globalement dans le rapport à l'Europe, à tenir les deux bouts de la chaîne, sans prendre la proie pour l'ombre, c'est-à-dire en n'omettant pas que la souveraineté, avec son corollaire ultime la défense, est par essence nationale. Elle s'articulerait autour des éléments suivant.

Premièrement, moderniser et renforcer les capacités de défense française. À cet égard, la modernisation de la force de frappe nucléaire (dans ses deux composantes), le maintien d'une capacité opérationnelle complète à la mer (création d'un deuxième GAN), le maintien des capacités de projection extérieures, la modernisation du renseignement, le développement des capacités spatiales et cyber sont autant d'atouts pour l'Europe. *A contrario*, il doit être clair que le débat actuel autour des moyens de l'armée française est aussi compris à l'extérieur de l'Europe comme le signe de la faiblesse de celle-ci.

Deuxièmement, envisager des coopérations capacitaires entre les États-membres de l'Union européenne. De telles coopérations, pour être sérieuses, impliquent d'être beaucoup plus sévère à l'égard des pays européens qui préfèrent continuer à acheter du matériel aux puissances non-européennes (affaires des hélicoptères *Caracal* en Pologne, modernisation des flottes aériennes par achat de *F35* américains...). La capacité de ces pays à s'extraire pour partie de l'influence américaine en la matière constituera un test fort de la sincérité de leur engagement européen.

Troisièmement, mener, en partenariat avec les principaux États de l'Union européenne et en particulier l'Allemagne, une réelle offensive au sein de l'Union européenne afin que les sujets de souveraineté trouvent enfin leur place dans les politiques européennes. Une telle offensive pourra être menée à deux niveaux. Au plan budgétaire, en se donnant les moyens d'une approche du pacte de stabilité et de croissance qui donne toute sa place à la défense, et en envisageant des mécanismes de dette qui offrent un levier opérationnel à la modernisation des équipements militaires (idée sous-jacente, par exemple, au plan présenté par T. Breton). Au plan normatif, en veillant à ce que dans l'élaboration de la norme européenne, une place plus grande soit accordée aux considérations de souveraineté, à côté des considérations de libre concurrence. Le chantier du marché unique du numérique (*Digital Single Market*) constitue à cet égard un champ d'action de l'Europe dont les questions de souveraineté ont trop longtemps été absentes.

Quatrièmement, maintenir et renforcer la relation bilatérale avec le Royaume-Uni.

En conclusion, la voie est étroite. D'un côté, il est urgent que l'Europe comprenne enfin que les bases sur lesquelles elle s'est construite ne correspondent plus au monde tel qu'il est et tel qu'il sera. Cela exige à l'évidence de considérer la défense européenne, et plus largement la souveraineté, comme une priorité. D'un autre côté, il serait illusoire et dangereux de méconnaître les limites fondamentales auxquelles se heurterait tout mouvement accéléré d'intégration européenne en matière de défense. Dans un tel contexte, de part la position centrale qui est la sienne, géopolitique, militaire et européenne, c'est à la France de donner l'impulsion, sans ignorer que sa capacité de défense et celle de l'Europe sont à maints égards les deux faces d'une même pièce.

De l'Europe et de son avenir...

Jacques Favin Lévêque

Général (2S). Membre du bureau d'EuroDéfense France. Administrateur de l'Association Réalités et Relations Internationales (ARRI).

Vaste sujet, oh combien malmené depuis que la crise s'est abattue sur l'Union européenne, réanimant les égoïsmes nationaux de chacun de ses 28 États-membres, et a conduit l'un d'entre eux – et non des moindres en importance et en poids historique – à décider de sortir de l'Union...

Il est clair que l'édifice européen construit laborieusement, pierre par pierre depuis les années 1950, traverse une crise dont la nature et la dimension sont existentielles. Certains expliquent doctement que la faute en est aux « élites politiques et administratives » qui ont violé les aspirations et la volonté des peuples et que l'Europe, telle qu'elle existe à ce jour, n'est pas celle qu'ils souhaitaient. Ce discours qui relève plus du populisme de campagne que d'une pratique réaliste des relations internationales, a été notamment celui des « nonistes » lors du référendum constitutionnel en 2005, il n'est pas pour autant fondé : la volonté des peuples en la matière, on peut se poser la question de savoir ce que cela veut dire, compte tenu de la diversité des opinions émises par chacun des partis politiques – et *a fortiori* par chacun des ressortissants nationaux. Et dans l'affirmative, comment dans un régime démocratique cette volonté populaire s'exprime-t-elle si ce n'est par le truchement des parlementaires qui la représentent ? Il est un fait, c'est que tous les traités européens du Traité de Rome en 1957 à celui de Lisbonne en 2008, en passant par celui de Maastricht en 1992, ont été ratifiés par chacun des États-membres par voie parlementaire ou par référendum pour certains d'entre eux. Il n'en aurait pas été de même si les clauses de ces traités avaient été réellement à l'opposé de la volonté populaire.

En fait, la cause réelle de l'euroscpticisme et des désillusions si répandues en Europe, et tout particulièrement en France depuis plus d'une décennie, est infiniment plus complexe et ne saurait se traduire par le simplisme des slogans de *meeting* ou des postures démagogiques.

Cela tient tout d'abord à l'essence même de l'Union qui n'est pas un État souverain et qui, à son stade actuel de développement, est une construction politico-juridique originale, à mi-chemin d'un État fédéral et d'une simple coalition d'États souverains, en fait une construction inachevée. L'Union européenne est désormais à la croisée des chemins : l'immeuble sera-t-il couronné en définitive par une toiture couvrant l'ensemble de ses habitants ou laisserons-nous les différents étages se séparer dans le chaos de son effondrement ?

La question fondamentale est celle de la faiblesse politique inhérente à cette situation, tant en interne qu'en politique étrangère, faiblesse qui est encore plus marquée depuis quelques années du fait de la conjonction de multiples facteurs de déstabilisation.

La faiblesse structurelle de l'Union européenne

Elle tient à l'hétérogénéité de ses États-membres qui, réunis par les valeurs communes de la démocratie et des droits de l'homme, et par la volonté de surmonter les antagonismes qui ont engendré les deux guerres mondiales et creusé un profond fossé idéologique entre les deux blocs de la guerre froide, ne partagent pas les mêmes ambitions et les mêmes objectifs géopolitiques. De plus, les aspirations pacifistes et la réticence commune quant au recours à la force dans les rapports internationaux, qui sont à la source de la naissance de l'Union européenne et qui marquent profondément les mentalités des Européens, ont engendré une faiblesse militaire qui est un handicap majeur en matière de diplomatie.

L'hétérogénéité des États-membres de l'UE

Il serait abusif de reprendre l'interrogation d'Henri Kissinger, se demandant quel numéro de téléphone appeler dès lors que l'on veut s'adresser à l'Union européenne. Il est néanmoins indéniable que la responsabilité collective européenne est difficile à identifier, écartelée entre un Conseil européen peinant à définir une vision commune, une Commission qui s'est condamnée à un rôle normatif, délaissant les sujets majeurs, et un Parlement européen élu au suffrage universel sur une base électorale contestée et dont le pouvoir législatif n'est pas encore suffisamment connu.

Au-delà des déficiences de ces trois composantes, c'est bien la structure même de l'UE qui explique cette difficulté à définir une ligne politique partagée par tous et une stratégie commune dans chacun des domaines d'activité, notamment dans les domaines intérieurs de la fiscalité ou du social, mais encore plus dans celui de l'action extérieure. L'hétérogénéité des États-membres, tant au plan diplomatique qu'au regard de l'histoire et de la culture, rend particulièrement difficile l'établissement d'une vision commune sur les relations politiques et stratégiques à établir vis-à-vis du monde extérieur, qu'il s'agisse de la Chine et des puissances émergentes, de la Russie ou même des États-Unis.

Ces puissances extérieures du reste ne se privent pas d'en tirer bénéfice et se gardent bien de donner à l'UE et à ses instances politiques le poids et la considération d'un interlocuteur majeur au plan géopolitique. Elles privilégient les relations bilatérales avec chacun des États-membres de l'UE et savent tirer profit de ce vide stratégique dans une relation qui s'apparente beaucoup plus au rapport de forces qu'au dialogue entre partenaires... et qui s'inspire de la stratégie d'Horace vis-à-vis des Curiaces...

La faiblesse militaire de l'Union européenne

Cette faiblesse de l'Union européenne, d'essence politique, s'accompagne d'une faiblesse militaire, non pas que l'Europe soit totalement démunie en matière de moyens de défense – la somme des budgets de défense des 28 pays de l'UE atteint 180 milliards d'euros – mais parce que l'emploi de ces capacités souffre d'un manque de coordination et de mutualisation qui en rend l'efficacité peu optimale, tant au plan de l'engagement opérationnel qu'à celui de l'équipement des forces et des programmes d'armement.

Le possible désengagement des États-Unis dans leur rapport avec l'Europe, et tout particulièrement en matière de défense, que les propos du président Trump laissent prévoir, devrait avoir – tout au moins peut-on le penser – un effet mobilisateur sur les pays de l'Union européenne. Peut-être assisterons-nous enfin au réveil de cette belle endormie... en dépit de la concomitance de nombreux facteurs de déstabilisation qui la fragilisent.

Une Europe déstabilisée par de multiples crises

C'est d'abord une Europe déstabilisée par une interrogation profonde sur sa finalité et sur son périmètre géographique qui a trouvé son point d'orgue un certain 23 juin 2016 dans ce référendum britannique terriblement significatif de la crise identitaire qui secoue notre continent.

C'est aussi une Union européenne déstabilisée par une crise migratoire dont les dirigeants ne maîtrisent ni l'ampleur à venir, ni les profondes conséquences sociales, culturelles et religieuses, et qui a fait apparaître un clivage politique et idéologique entre l'Est et l'Ouest, s'ajoutant au clivage Nord-Sud engendré par la crise mondiale de 2008.

Un continent déstabilisé également par le terrorisme islamiste et par le retour du spectre de la guerre après plus d'un demi-siècle de paix et de prospérité, une puissance économique de premier plan déstabilisée par l'absence de la « déesse » croissance qui avait été pendant plusieurs décennies le ressort de sa prospérité, enfin, une société européenne minée par un chômage endémique aux conséquences dramatiques tant pour les jeunes que pour les seniors.

Ajoutons à cette convergence de multiples facteurs déstabilisants les agissements d'une Russie en pleine renaissance de sa puissance perdue qui se manifeste dangereusement aux frontières de l'Union et qui poursuit au Moyen-Orient une politique musclée, aux buts de guerre peu clairement affichés sinon opposés à ceux des pays européens engagés avec les États-Unis dans la lutte contre l'État islamique.

Et voilà que s'ajoute à cette accumulation d'avatars la sortie de la Grande-Bretagne... qui, avec une duplicité et une habileté qui ne sont pas pour nous

surprendre, a l'espoir de garder un pied dedans après avoir maintenu un pied dehors pendant plus de quarante ans...

À vrai dire, il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences du choc que la sortie de la Grande-Bretagne va provoquer sur l'avenir à moyen terme de la construction européenne. Évoquer les conséquences politiques, financières, économiques, commerciales et humaines de cette décision, évaluer son impact sur l'image d'une Europe reconnue dans le monde entier pour l'extraordinaire leçon de paix qu'elle apporte aux peuples en guerre, mesurer le risque d'un possible effet domino au sein même de l'UE, tout cela constitue un lot supplémentaire d'interrogations sans réponse. Le *Brexit* dur qui semble s'engager va à l'encontre de l'espoir britannique d'obtenir de la négociation avec l'UE le beurre et l'argent du beurre. Les 27 États-membres semblent heureusement décidés à ne pas transiger sur ce qui fait l'essence même de l'Union. C'est l'avenir de cette extraordinaire expérience européenne qui est en jeu dès lors qu'un membre majeur en dénonce les principes, notamment celui de la libre circulation des ressortissants des États-membres, véritable catalyseur de la fusion des individus dans un espace politique et économique commun.

Tout au plus pourrait-on évoquer brièvement ici ce que l'on peut supputer comme conséquences du *Brexit* en matière de défense.

Force est de constater que, contrairement à l'idée que l'on s'en fait souvent, la Grande-Bretagne, seule puissance nucléaire européenne avec la France, et dont l'effort de défense dépasse très sensiblement celui des États-membres de l'UE les plus motivés, est beaucoup plus impliquée dans une défense de l'Europe dans le cadre de l'Otan que dans celui de l'UE. Nos alliés d'Outre-Manche se sont toujours opposés à la création de structures de défense communautaires au niveau de l'UE, estimant que seule l'Alliance atlantique et son bras armé de l'Otan devaient assumer la défense collective des pays européens. Les exemples sont nombreux et significatifs de cette volonté affichée de longue date par la Grande-Bretagne, qu'il s'agisse de son opposition légendaire à la création d'un état-major d'opérations européen permanent, ou encore du financement de l'Agence européenne de défense.

En fait, selon les termes mêmes de Theresa May, « la Grande-Bretagne quitte l'Union européenne, elle ne quitte pas l'Europe ». Ce grand pays lié au continent par bien autre chose qu'un simple tunnel ferroviaire est depuis son entrée en 1973 à la fois dans et hors de l'Union ; il restera sans nul doute lié par des accords bilatéraux de défense, notamment avec la France et n'hésiterait pas à l'avenir, si l'Europe était gravement menacée, à intervenir militairement à son profit soit dans le cadre de l'Otan, soit dans celui du traité franco-britannique de Lancaster House qui demeure.

Il n'empêche que le rejet de l'Union européenne par les citoyens britanniques constitue un coup extrêmement grave porté à une Europe déjà bien secouée

lors de ces dernières années. Il s'agit d'un choc existentiel et symbolique susceptible de provoquer l'éclatement de l'édifice européen, mais misons plutôt sur l'espoir d'une profonde refondation sur des bases mieux reconnues et mieux comprises par l'ensemble des citoyens européens.

Une stratégie européenne encore à définir

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que l'Union européenne soit désorientée et se montre incapable de construire une stratégie étayée face à la crise de civilisation qui la secoue de l'intérieur et face aux bouleversements de l'environnement international, qu'il s'agisse des puissances solidement établies comme les États-Unis et la Chine, et rétablie comme la Russie ou qu'il s'agisse des puissances émergentes dans une économie mondialisée.

En toute logique l'Union européenne devrait rechercher l'établissement d'un équilibre stratégique avec chacun de ces acteurs, notamment avec les États-Unis en dépit de leur probable isolationnisme, avec la Chine et avec l'Inde acteurs géopolitiques majeurs du XXI^e siècle, avec le continent africain et son milliard d'habitants, mais aussi avec la Fédération de Russie qui est partie au continent européen. La crise ukrainienne et le comportement certes brutal de la Russie, que la faiblesse de l'Union européenne n'a pas pu ou pas su contrer, ont creusé un peu plus encore un fossé entre deux ensembles qui, pour n'avoir pas la même conception du pouvoir politique, n'en ont pas moins des intérêts communs, ne serait-ce que pour vivre en bon entendement sur le continent qu'ils se partagent. Il est vrai que le jeu stratégique et diplomatique entre les deux parties est quelque peu biaisé par l'existence de l'Otan, dont la survie tient encore pour une part à l'agressivité réelle ou supposée de la Russie, biaisé surtout par le poids politique et économique des États-Unis, et par l'attitude que leur nouveau Président semble vouloir tenir dans sa relation avec notre continent. Un rapprochement avec la Russie ne serait pas pour autant le signe d'un renversement des alliances. L'autonomie stratégique que l'Union européenne devrait rechercher signifierait simplement sa volonté de maîtriser son destin et de se mettre en mesure de choisir les alliances susceptibles de défendre ses intérêts. Mais force est de constater que, dans le spectacle de désarroi donné par la frilosité des instances européennes et par l'absence de volonté politique des chefs des États-membres, la stratégie européenne, tant en interne qu'en externe, reste à définir...

Et pourtant... tout n'est pas foutu... !

Lorsque, avec un peu de recul, on jette un regard sur ce qu'ont été les rapports conflictuels entre les différents pays d'Europe dans les siècles passés, on ne saurait réfuter la nécessité pour ceux-ci, désormais plus proches au sein d'un espace politique commun, de définir une ligne politique claire pour un avenir assumé en commun. Il y a toujours eu, même dans les périodes d'affrontement les plus

sombres, une attirance réciproque entre chacune des parties de ce continent aux plans philosophique et artistique, aux plans scientifique et culturel, aux plans économique et industriel, certes plus ou moins marquée selon les circonstances. Ce passé historique, autant que le poids des racines chrétiennes qui avaient en leur temps réalisé l'unité européenne au Moyen-Âge, l'Europe des monastères, des cathédrales et des chemins de Saint Jacques, cette Europe dont la civilisation, la culture et la science ont marqué l'humanité entière pendant plus d'un millénaire, ne peuvent être oubliés et doivent nous inciter à surmonter les obstacles et les divergences de vue dans la période critique qu'elle traverse.

L'Allemagne et la France sont un bel exemple que l'entente est, non seulement possible en dépit des conflits les plus meurtriers de l'Histoire, mais réellement la seule voie d'avenir. C'est aussi le cas pour cette Union européenne si critiquée et en apparence si affaiblie...

Que conclure ?

Si c'était à refaire, il est probable que les dirigeants des 15 pays de l'Union européenne des années 1990 ne décideraient pas d'intégrer aussi rapidement toute la partie orientale et balte du continent européen, insuffisamment préparée à partager les objectifs politiques et économiques d'une Union à vrai dire elle-même déjà écartelée entre des visions doublement ou triplement opposées : celle d'un simple espace économique commun et celle d'une puissance politique indépendante, celle d'une Europe du Nord « fourmi » et celle d'une Europe du Sud « cigale » ou encore celle de l'économie libérale et celle du keynésianisme.

On ne refait pas l'histoire et il est bien vrai qu'il était légitime après la chute du communisme et la disparition du rideau de fer de tendre la main à ces hommes et ces femmes qui avaient été cruellement victimes de la dictature communiste pendant des décennies et qui aspiraient légitimement à la liberté et à la prospérité des pays occidentaux. Qui du reste oserait prétendre que Prague, Budapest ou Varsovie n'ont pas leur place en Europe ? Qui pourrait oublier la part de l'Europe centrale dans la civilisation occidentale, de Copernic à Chopin et à tant d'autres ?

L'élargissement est donc un fait, on ne saurait revenir dessus, contrairement à ce que certains pourraient préconiser. Les traités qui unissent librement les pays de l'UE ne peuvent être dénoncés sans qu'il y ait consentement mutuel au divorce et le *Brexit* est là pour illustrer l'extrême complexité d'un éventuel détricotage de l'Union. Nous ne sommes pas à l'ère où les traités ne seraient que « chiffons de papier » et les États-membres, liés par ces traités, étroitement imbriqués et interdépendants, se doivent de trouver des solutions pour surmonter leurs différences au sein de l'Union et pour atteindre une meilleure harmonie dans tous les aspects de leur vie commune. Tout est possible quand des hommes et des femmes de bonne volonté, sont animés par l'espoir de surmonter les péripéties, fussent-elles aussi profondes et multiples, et par la certitude que le succès sera au terme de leurs efforts.

Alors quelles solutions ?

Beaucoup de voies sont possibles pour sortir victorieusement de la situation décrite ci-dessus. Parmi celles-ci, l'option dite des cercles concentriques est celle qui, à mon modeste échelon de citoyen pro-européen, me semble la plus réaliste.

Le 1^{er} cercle est celui des 27 États-membres, unis dans une zone de libre-échange économique, de liberté de circulation des personnes, des biens et des capitaux sous la protection d'une agence européenne de garde-côtes et de gardes frontières aux moyens décuplés par rapport à Frontex et d'un système *PNR* (*Passenger Name Record*) pour les voyageurs aériens, assumant un contrôle efficace et sans faiblesse des flux migratoires aux frontières de l'Union.

Le 2^e cercle est celui des 19 pays de la zone Euro ayant vocation à pousser rapidement l'intégration dans les domaines régaliens – pas dans les autres domaines qui pour la plupart doivent rester de la responsabilité des États selon un principe de subsidiarité quelque peu oublié... – et à constituer à moyen terme une confédération européenne. Celle-ci disposerait d'institutions propres, dérivées des structures actuelles de l'UE. Le Conseil confédéral resterait collégial, son président serait élu par le Parlement européen mais les responsabilités au sein du Conseil devraient être régies par un processus décisionnel clair et adapté aux exigences de la vie internationale et de la nécessaire convergence interne au sein de la confédération.

Enfin un 3^e cercle, celui de la défense commune, serait composé sur la substance des États-membres du second cercle et réunirait dans une structure permanente de coopération les pays qui souhaitent – et qui peuvent – aller plus vite et plus loin dans l'intégration de leurs forces armées et de leur industrie de défense. Ce 3^e cercle constituerait l'outil de défense de l'Union européenne, sans toutefois exclure l'un ou l'autre des 27 qui accepterait de faire un effort réellement significatif au regard de sa taille et de ses capacités. Cette « coopération structurée permanente », disposition malheureusement obscure inscrite au Traité de Lisbonne et encore inutilisée, partirait de l'initiative lancée par la lettre conjointe des ministres de la Défense français et allemand du 11 septembre 2016, véritable appel à la convergence et à l'optimisation des efforts de défense des pays membres et pourrait potentiellement réunir au moins les 6 pays déjà engagés dans l'Eurocorps, se construisant ainsi de façon pragmatique à partir de l'existant.

La défense qui est actuellement un pilier déficient, pour ne pas dire inexistant, d'une Union européenne marquée depuis plus d'un demi-siècle par la culture de la dépendance vis-à-vis des États-Unis, deviendrait alors réalité et la diplomatie européenne, fruit qui devrait découler de l'intégration des pays du deuxième cercle, disposerait d'un outil de défense crédible et susceptible d'affirmer le rôle de notre continent dans le concert international.

*

**

La vision du devenir de l'Europe exposée ci-dessus paraîtra sommaire, voire naïve et simpliste, aux vieux routiers de la politique et des institutions européennes. Il est vrai qu'elle n'est que l'ébauche d'un véritable schéma directeur à élaborer pour placer l'Union européenne à la hauteur des défis du XXI^e siècle, défis qui sont en fait ceux de la régénération d'une civilisation millénaire que l'on pourrait croire sur la pente du déclin. Mais ce document n'a d'autre prétention que d'ajouter une brique d'espoir dans la difficile construction d'un espace politique commun sur notre continent et d'ouvrir des voies de réflexion à ceux qui, à l'échelon national et à celui de l'Union, ont la responsabilité de construire l'avenir de nos enfants et petits-enfants.

Unis dans la diversité, unis dans l'adversité... Plus que jamais, c'est le message que je lance dans ces quelques réflexions sur les temps présents et à venir...

Défense européenne : bilan et perspective

Nicole Gnesotto

Présidente du Conseil d'administration de l'IHEDN.
Professeure titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire national des Arts et Métiers (Cnam).

La défense européenne devient un thème à la mode : « l'Europe peut se refonder par la défense » écrit le président François Hollande dans une *interview* au journal *Le Monde* en mars 2017 ; l'Europe cherche à construire « une Union de sécurité et de défense » explique Jean-Claude Juncker, le président de la Commission ; *last but not least*, la création d'un mini QG européen, longtemps tabou du fait du *veto* britannique, vient même d'être actée par le Conseil des ministres des Affaires étrangères du 6 mars.

Cette embellie est d'autant plus remarquable que la politique européenne de défense commune était restée, depuis sa création en 1999, une politique modeste, discrète, quasi invisible et souvent cause de dissensions profondes entre les États-membres. Quelles sont donc les raisons de ce renouveau ? Est-il sérieux ? L'Union européenne va-t-elle devenir un acteur stratégique efficace et influent ?

Un bilan modeste

Rappelons d'abord l'héritage. Il est fait de contraintes lourdes. D'une part, la primauté des souverainetés nationales, autrement dit le refus de toute intégration permanente des structures ou des capacités militaires mises au service de l'UE, et le refus de décisions prises à majorité qualifiée : le *veto* d'un seul suffit donc à paralyser l'action de tous. D'autre part, la primauté de l'Otan pour la défense de l'Europe : même si le Traité de Lisbonne inclut une clause d'assistance mutuelle, celle-ci est *de facto* déléguée à l'Otan par tous les pays membres, France comprise. Lorsque la menace soviétique était collective et majeure, il n'y avait nulle place pour une autonomie stratégique de l'UE. Depuis la disparition de l'URSS et l'avènement de menaces multiples et multiformes, c'est la même chose : dans l'incertitude maximale qui définit désormais la sécurité européenne, c'est encore l'Otan qui apparaît aux yeux d'une majorité d'Européens comme la meilleure des protections. Troisième contrainte enfin, les divergences de vues entre États-membres sur le rôle et la finalité de l'Europe dans le monde : une opposition historique entre la France et la Grande-Bretagne marqua les débats stratégiques européens, la première favorable à une Europe puissance politique, crédible et autonome en matière

de politique étrangère et de défense ; la seconde hostile à tout ce qui pourrait éloigner la construction européenne de son statut de grand marché et l'ériger en acteur politique capable de faire de l'ombre à la puissance américaine.

Sur ces bases – coopération intergouvernementale, dépendance atlantique, divergences sur la finalité – la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) s'est néanmoins développée depuis 1999 avec un certain succès. Toutefois, ne nous y trompons pas : ce que les Français appellent la défense européenne est tout sauf de la défense. C'est une coopération volontaire d'États-membres pour la gestion des crises des autres, une politique d'intervention extérieure de l'UE dans des crises périphériques. C'est pour ces seules missions que des institutions ont été créées (Cops, Comité militaire, Agence de défense...), des forces ont été définies pour être mises éventuellement à disposition des opérations de l'UE (Eurocorps, *battle groups*...), des accords ont été conclus avec l'Otan pour l'utilisation de certaines de ses structures de commandement (Berlin +), des opérations ont été lancées sous la direction politique et la conduite militaire de l'UE : 26 au total, civiles, militaires ou mixtes, en Europe en Afrique et au Moyen-Orient, mobilisant au total plus de 10 000 soldats européens. Avec de bons résultats parfois (telle l'opération *Atalante* de lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie) mais jamais avec tambours ni trompettes, étant donné la modestie et la discrétion de ces opérations.

Le nouveau contexte stratégique

Or, soudain, alors que la PSDC semblait devoir ronronner toujours dans cette relative insignifiance, le monde change. L'Europe est menacée dans son intégrité physique par une série de risques stratégiques ; mais elle se retrouve aussi ébranlée dans sa solidité démocratique par des évolutions politiques inattendues.

Regardons d'abord le contexte stratégique et notamment l'allié suprême, les États-Unis d'Amérique. Cette immense puissance économique et militaire, fondement de la prospérité et de la sécurité des Européens, devient depuis 2016 une puissance inquiétante. Le président Donald Trump remet en cause, du moins verbalement à ce stade, les fondements même de la puissance occidentale : le libéralisme économique et la priorité de l'Alliance atlantique. La politique américaine se résume en effet au slogan « *America first* », ce qui relègue toute alliance au rang de priorité secondaire... Au sein de l'Otan, les signaux contradictoires viennent d'Amérique, entre l'injonction faite aux Européens de dépenser plus et la menace nouvelle d'une exigence éventuelle de remboursement pour les investissements américains passés. Quant à la riposte américaine contre le régime syrien, après l'utilisation de gaz chimique contre les populations, elle a surpris et déstabilisé les Européens, convaincus que l'isolationnisme restait dominant dans la politique étrangère américaine depuis Obama.

Du côté des menaces, les évolutions conduisent également à l'inquiétude. La nouvelle donne stratégique se caractérise en effet par la coïncidence aux marges de l'Europe de crises stratégiques majeures, graves, durables, face auxquelles les solutions n'apparaissent ni évidentes, ni immédiates. Alors qu'en 2003, les Européens se disputaient à propos de la « menace » irakienne, aujourd'hui, la divergence de positions n'est même plus le problème : le problème est d'imaginer une solution, quelle qu'elle soit. Ainsi de la question russe, de l'annexion de la Crimée, de la reconstruction de la Syrie, de la menace de l'État islamique, du djihadisme européen, etc. Au-delà de ces menaces stratégiques, les Européens connaissent également les risques causés par le nouveau continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Le terrorisme est en effet la manifestation, à l'intérieur de nos États, de conflits non résolus à l'extérieur de l'Europe. De la même façon, les réfugiés qui affluent en Europe depuis 2015 peuvent être vus comme l'un des effets déstabilisateurs des crises ouvertes et non résolues en Afrique et au Moyen-Orient.

Cette nouvelle donne met les Européens devant deux contradictions : d'une part, la PSDC que tous disent désormais vouloir renforcer, apparaît pourtant inopérante dans sa forme et son fonctionnement actuels. Sur le front Est, face à la Russie, c'est l'Otan qui s'avère comme le cadre le plus approprié de réponse possible, s'il en est une. Au Sud, face à *Daesh*, c'est une coalition *ad hoc*, dirigée par les États-Unis, qui est apparue comme la moins mauvaise des solutions. À quoi sert donc la PSDC, si elle ne peut finalement s'exercer que dans quelques crises africaines ?

Deuxième paradoxe : les Européens ont fait le choix politique, depuis des décennies, d'une abstention globale face aux responsabilités stratégiques. Or, cette posture d'abstinence les met paradoxalement en première ligne : ce sont en effet les Européens qui sont victimes du terrorisme islamiste, ce sont eux qui doivent accueillir les réfugiés, alors qu'ils ne sont pour rien dans la déstabilisation du Moyen-Orient depuis 2003. Autrement dit, pour l'Europe, le temps de l'*aggiornamento* stratégique semble venu.

La nouvelle donne politique

Mais la sécurité de l'Europe ne dépend pas seulement de l'évolution de la menace. Elle dépend également de l'évolution politique de l'Union elle-même. Ainsi, le *Brexit* est d'abord une atteinte, non pas à l'intégrité physique de l'UE, mais à sa stabilité politique : c'est l'irréversibilité même de la construction européenne qui est remise en cause. Certes, le départ des Britanniques va libérer la PSDC d'un *vetto* londonien quasi systématique. Mais pour ce petit bénéfice, combien d'incertitudes et de fragilisation politiques de la construction européenne !

Simultanément, partout sur le continent, la montée de mouvements souverainistes et antieuropéens menace de l'intérieur même des sociétés la légitimité du projet européen. Ces courants souverainistes et nationalistes, déjà au pouvoir en

Pologne, en Hongrie, en Slovaquie, et puissants ailleurs notamment au Danemark, en Suède, en France, ne feront pas d'exception pour la défense : l'idée même d'une solidarité européenne, voire pour certains du maintien de l'Alliance atlantique, apparaît de plus en plus improbable. Il n'est pas inutile d'ailleurs de pointer les mêmes dynamiques nationalistes et autoritaires autour de l'Europe : en Russie bien sûr, mais également en Turquie devenue une dictature pourtant membre de l'Otan, alors qu'aux États-Unis les plus grands doutes sont permis quant à la solidité des convictions et des valeurs démocratiques de Donald Trump et de sa garde rapprochée.

Troisième évolution politique enfin, dans la perception des citoyens européens, le sentiment d'une vulnérabilité globale de l'Europe se confirme. La menace terroriste, l'arrivée massive de réfugiés sur les territoires européens, de même que l'annexion de la Crimée et la persistance de la crise économique, sont à l'origine de cette nouvelle donne : le territoire, la population, les valeurs, la prospérité de l'UE, tout semble pouvoir de façon concomitante être remis en cause. Or, il existe un décalage extrême entre la demande de sécurité des citoyens face à ces nouvelles vulnérabilités et la pertinence des instruments et réponses de l'UE.

Ces évolutions politiques – désintégration de l'UE, souverainismes et autoritarismes, sentiment croissant de vulnérabilité – ont au moins une conséquence : la sécurité ne peut plus être considérée comme une politique sectorielle, spécifique, séparée, relevant de mécanismes techniques et d'objectifs particuliers. La sécurité est en passe de devenir une demande majeure des citoyens européens, au même titre que la demande de prospérité. Elle doit donc devenir priorité politique pour les chefs d'État et de gouvernement des États-membres.

Déni ou sursaut : quelles options ?

Face à ce nouveau contexte stratégique et politique, l'Europe a le choix entre deux options : l'attentisme ou le sursaut. L'attentisme est une tentation évidente face à l'ampleur incroyable des bouleversements en cours : il se nourrit d'une propension systématique au déni, au refus de croire à la réalité du *Brexit*, de la menace russe, de la montée des extrémismes ou de l'évolution politique troublante des États-Unis. Les Européens refusent alors de se prendre en main, continuent de croire que tout restera comme avant, maintiennent une PSDC minimale et dépendante de l'Otan, par peur de précipiter ce qu'ils veulent précisément et depuis toujours éviter : l'irritation, le désintérêt voire l'abandon stratégique des États-Unis. Plutôt pas de défense européenne du tout que de prendre le risque de donner, par son renforcement éventuel, des arguments supplémentaires à ceux des Américains qui souhaitent le désengagement maximal des États-Unis. En dépit des rhétoriques plus ambitieuses sur les budgets de défense et la PSDC, cette tendance est loin d'être minoritaire à ce jour.

Le sursaut suppose à l'inverse une relance rapide et déterminée de la politique étrangère et de défense commune de l'UE, avec ceux qui veulent et le peuvent, sous

impulsion française, sur fond de vision commune du rôle de l'Union dans la mondialisation et du bon degré de complémentarité avec l'Otan. Le logiciel technico-opérationnel qui préside à la PSDC ne paraît plus en effet convenir à la situation de 2017. Aucun citoyen européen ne peut être rassuré par le « *pooling and sharing* », par la création d'un commandement non opérationnel ou par les discussions sur la coopération structurée permanente ! Il faut donc à l'inverse politiser la défense et la sécurité, les ériger en préoccupation majeure du Conseil européen, parce que la sécurité est effectivement devenue une préoccupation majeure des citoyens. D'où ces deux propositions.

- La création d'un Conseil de sécurité européen (CSE), au niveau donc des chefs d'État et de gouvernement.

- La définition et l'adoption par le Conseil de sécurité de l'UE d'une politique de sécurité unique, articulée en trois dimensions – intérieure, frontières, extérieure. Il est plus que temps en effet de rompre avec la dichotomie traditionnelle entre l'indépendance apolitique de la Commission et la dimension stratégique du Conseil : tout doit être politique dans une Union menacée à l'intérieur et à l'extérieur, dans sa sécurité comme dans ses valeurs, y compris les stratégies qui relèvent de la Commission. Tout doit donc fonctionner au bénéfice d'une stratégie de sécurité unique, définie au plus haut niveau de l'Union.

Certains avancent aussi l'idée d'un traité de défense nouveau entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Effectivement, si l'on renonce à la moindre ambition politique pour l'Union européenne, ce traité fait sens. Mais si l'on considère que l'Union peut devenir, dans la mondialisation, un acteur politique crédible en tant qu'Union, alors ce traité de défense, si toutefois il devait s'avérer nécessaire, doit être conclu entre les vrais membres de l'Union, et d'abord entre les 4 grands européens – France, Allemagne, Italie, Espagne (la Pologne en étant exclue tant que son orientation politique reste antidémocratique). Bien évidemment, la Grande-Bretagne serait ensuite invitée à rejoindre cette nouvelle alliance européenne, mais en acceptant les termes déjà fixés par les membres fondateurs. À trop vouloir empêcher la réalité du *Brexit*, on risque en effet d'hypothéquer la réalité de l'Union.

Resteraient toutefois deux questions politiques préalables : défendre quoi et pour quoi faire ?

Une politique de défense et de sécurité a pour objectif la protection d'un territoire, d'une population et des intérêts vitaux d'un État ou d'un ensemble d'États. Toutefois, la défense d'un mode d'organisation de la société, d'un *corpus* de valeurs et de principes fondateurs, fait partie intégrante de ces intérêts majeurs. S'agissant de l'Union européenne, c'est la démocratie et les valeurs qui la fondent qui constituent ce bien suprême qu'il convient de défendre. Dans le préambule du Traité de

l'Otan, les États-membres se disent « déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ». Dans le préambule de l'Union européenne. L'article 2 du Traité de Lisbonne stipule pour sa part : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États-membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Autrement dit, peut-on vouloir une défense commune avec des régimes autoritaires (Turquie), ou des régimes qui contreviennent officiellement à ces valeurs démocratiques (Pologne, Hongrie) ? Les citoyens européens doivent-ils être prêts à mourir pour défendre la dictature turque ou le régime autoritaire et xénophobe actuellement en Pologne ? À refuser de se poser ces questions, on court le risque de trahir ce que l'on est supposé défendre.

Quant à la vision globale de l'Union dans le monde, autrement dit l'utilité d'une politique de défense commune, les Européens doivent se poser la question suivante : s'agit-il pour eux d'aider les États-Unis à renforcer un ordre occidental, fondé sur les valeurs et les intérêts de l'Occident, à charge pour les autres puissances d'y adhérer ou de le subir ? Ou s'agit-il pour l'Europe de proposer un mode plus complexe, et peut-être moins consensuel, d'organisation politique du monde, faisant droit aussi aux puissances émergentes de la mondialisation ? Ce débat est majeur. Il suppose en tout cas que les Européens, militairement actifs dans la gestion de telle ou telle crise extérieure, exigent également d'être un acteur à part entière pour la recherche et la mise en place d'une solution diplomatique durable. Autrement dit, une politique de défense commune ne sert à rien si elle n'est pas aussi le ticket d'entrée de l'Europe à la table des négociations sur l'avenir de la sécurité mondiale.

L'Allemagne et la défense en 2017 : une « puissance réfléchie » au cœur du projet européen

Philippe Étienne

| Ambassadeur de France à Berlin.

Depuis mon arrivée à Berlin en tant qu'ambassadeur, j'ai pu constater la réalité des évolutions – plus rapides qu'on ne le perçoit parfois en France – que connaît l'Allemagne dans le domaine de la défense.

Pour ne prendre que quelques exemples récents : il y a un an et demi, l'Allemagne a répondu à l'invocation par la France de l'article 42.7 en déployant plus de 500 soldats dans le cadre de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) ainsi que des avions de reconnaissance et une frégate dans le cadre de la coalition contre *Daech*. Au mois de juillet 2016, au Sommet de Varsovie, Berlin s'est engagé à participer à la « présence avancée renforcée » de l'Otan sur son flanc Est, avec près de 1 000 soldats. En décembre 2016, le Conseil européen a, sur la base des propositions franco-allemandes avancées par nos ministres des Affaires étrangères et de la Défense, pris des décisions ambitieuses pour la relance de l'Europe de la défense. Au début du mois de février 2017 encore, l'Allemagne a décidé de renforcer sa présence au sein de la Minusma par le déploiement d'hélicoptères d'évacuation médicale et de soutien.

Pour autant, les questions de défense restent, on le sait, un sujet sensible à Berlin. Il n'est pas toujours aisé pour l'Allemagne de réconcilier ses nouvelles responsabilités dans le domaine de la défense, qu'elle n'a pas nécessairement voulues, avec la réticence « congénitale » de la République fédérale d'après 1945 à l'usage de la force – d'où le fait que les termes de « puissance » ou de « *leadership* » doivent nécessairement s'y voir adosser un modérateur.

Le concept de « puissance réfléchie », développé en juin 2016 dans un article du magazine *Foreign Affairs* par Frank-Walter Steinmeier, à l'époque ministre des Affaires étrangères et aujourd'hui président fédéral, illustre bien cette recherche. Dans cet article, M. Steinmeier constate que l'Allemagne est amenée depuis plusieurs années à assumer de plus en plus de responsabilités pour la sécurité de l'Europe, à l'occasion des différentes crises que celle-ci traverse (y compris la crise

des dettes dans la zone euro). L'Allemagne, par ses capacités de bailleur de fonds, par son poids commercial, et par le rôle de sa diplomatie (qui cherche en particulier à travailler sur l'ensemble du cycle des conflits, de la prévention à la stabilisation *post*-conflit) est devenue la « nation indispensable » de l'Europe, selon l'ancien MAE polonais Sikorsky, cité par M. Steinmeier.

Ce poids nouveau de l'Allemagne en Europe se traduit aussi par une plus grande demande d'interventions allemandes dans le champ de la sécurité, y compris par des missions en dehors de ses frontières – les interventions au Kosovo et en Afghanistan (décidées, non sans débats, par un gouvernement SPD-Verts) ont constitué à cet égard une véritable césure.

Pour autant, rappelle M. Steinmeier dans son article, l'Allemagne ne renonce pas à certains fondamentaux : culture de « retenue militaire » et préférence pour la diplomatie, attachement au droit international et au multilatéralisme, rôle indispensable du *Bundestag* pour tout recours à une intervention extérieure de la *Bundeswehr*, « armée parlementaire », créée en 1955 en rupture historique avec le passé. L'Allemagne, conclut M. Steinmeier, est devenue « un *leader* responsable, empreint de retenue et réfléchi, guidé en premier lieu par ses instincts européens ».

L'évolution récente soulève donc plusieurs questions : quelles en sont les causes et comment se traduit-elle dans la politique de défense allemande ? Quelles sont ses limites ? Quelles conséquences faut-il en tirer pour le dialogue et la coopération franco-allemands sur la défense ?

Pourquoi l'Allemagne est-elle prête aujourd'hui à assumer de nouvelles responsabilités en matière de défense – et comment conçoit-elle son rôle ?

C'est d'abord parce que l'environnement de sécurité de l'Allemagne se dégrade que celle-ci doit faire plus pour sa défense. Le nouveau *Livre blanc* allemand, publié en juin 2016, relève, à juste titre, les défis de sécurité sans précédent auxquels fait face l'Allemagne : terrorisme (avec en 2016 les premiers attentats revendiqués par *Daech* en Allemagne, en particulier celui de la *Breitscheidplatz* à Berlin en décembre), États faillis, migrations de masse incontrôlées, attaques hybrides et/ou cybers, résurgence enfin du risque de conflits interétatiques.

Au cours des dernières années, l'Allemagne a été touchée de plus en plus directement par les conséquences de ces crises. S'agissant de l'afflux des réfugiés, le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, a ainsi parlé d'un « rendez-vous avec la mondialisation ». Les responsables allemands, même si beaucoup restent réticents, font donc de manière croissante le constat d'un continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, face auquel la tentation du repli sur soi n'est pas viable.

M. Steinmeier l'avait exprimé de manière particulièrement éloquente le 2 décembre 2015, lors du débat au *Bundestag* sur le mandat à la *Bundeswehr* à la

suite des attentats de Paris : « Quand les terroristes sont dans les rues, notre logique ne peut pas être de verrouiller la porte, d'éteindre les lumières et de baisser les volets, et d'espérer qu'ils aillent plutôt chez les voisins, là où les lumières sont encore allumées ». La réaction rapide et substantielle de Berlin à notre invocation de l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne a donc été, bien sûr, un geste de solidarité fort à l'égard de la France, mais également la conséquence d'une prise de conscience que l'Allemagne a des intérêts de sécurité à défendre en dehors de ses frontières, y compris dans certains cas par des moyens militaires. Rappelons que le président Horst Köhler avait été poussé à la démission en 2010 pour avoir exprimé cette idée (en la reliant aux intérêts économiques allemands) : « L'action militaire allemande à l'étranger est nécessaire pour préserver nos intérêts, comme par exemple, libérer les routes commerciales ou prévenir des instabilités régionales qui pourraient avoir un impact négatif sur nos perspectives en termes de commerce, d'emplois et de revenus ».

Une deuxième cause fondamentale de cette évolution est la prise de conscience qu'un meilleur partage transatlantique des responsabilités est nécessaire. La crise en Ukraine n'a en effet pas mis fin à la tendance à la baisse, structurelle depuis la fin de la guerre froide, de la présence américaine en Europe (dont le « pivot vers l'Asie » de l'Administration Obama n'était que le dernier avatar en date) : 36 000 soldats américains sont présents en Allemagne aujourd'hui, contre 250 000 pendant la guerre froide.

L'élection de Donald Trump a rendu à la fois plus urgent et plus difficile le débat en Allemagne sur le « partage du fardeau » : la Chancelière et la ministre de la Défense (CDU) ont réitéré à plusieurs reprises depuis novembre 2016 (et notamment lors de la visite de la Chancelière à Washington le 17 mars) l'engagement pris au Sommet de l'Otan du Pays de Galles, de « chercher à se rapprocher » d'ici 2024, de l'objectif des 2 % du PIB consacrés à la défense. Pour sa part, Sigmar Gabriel, le nouveau ministre des Affaires étrangères, appelant à ne pas faire preuve « d'obéissance aveugle » envers les États-Unis, a, à plusieurs reprises au cours des derniers mois, critiqué le chiffre des 2 %, dont il a par exemple indiqué lors de la réunion des ministres de l'Otan du 31 mars 2017 qu'il n'était « ni réaliste, ni souhaitable ». Son parti, le SPD, suggère notamment que les autres pays européens s'inquiéteraient de voir l'Allemagne consacrer 70 milliards d'euros par an à sa sécurité, et ne manque pas de souligner le caractère essentiel du volet civil de la sécurité (aide aux réfugiés, prévention des conflits, aide au développement), en critiquant les baisses de crédits dans ce domaine décidées par l'Administration Trump.

Les déclarations ambiguës du Président américain sur l'Otan comme sur la Russie alimentent par ailleurs une certaine inquiétude en Allemagne. On peut relever en particulier le débat, lancé fin novembre 2016 par un parlementaire, sur une dissuasion nucléaire franco-britannique pour l'Europe au cas où les États-Unis retireraient aux Européens leur parapluie. Sans donner d'importance excessive à ces idées (les responsables allemands et l'opinion publique restent très majoritairement

favorables au désarmement nucléaire), elles traduisent bien les craintes de certains, en Allemagne, de ne plus pouvoir complètement compter sur la solidarité américaine. De manière plus significative, la Chancelière appelait le 12 janvier à Bruxelles à renforcer l'Europe de la défense au motif qu'il n'y avait plus de « garantie de pérennité » de la coopération avec les « partenaires traditionnels » de l'Europe : auparavant, cet argument avait été plutôt écarté au profit d'un narratif sur le « pilier européen de l'Otan ». Les assurances du vice-président américain à la Conférence de Munich, en février, sur le caractère intangible de l'engagement américain au sein de l'Otan n'ont, à cet égard, pas complètement rassuré.

Enfin, le choc du *Brexit* a amené la France et l'Allemagne à s'engager ensemble pour une relance du projet européen, et en particulier de la défense européenne. Les décisions pragmatiques mais ambitieuses prises lors du Conseil européen de décembre 2016 sont le résultat direct de cette volonté politique.

Comment cette prise de responsabilités accrue se traduit-elle concrètement ?

Elle se traduit, avant tout, par un budget de la défense allemand qui ne cesse d'augmenter. Il existe un lien mathématique entre la croissance soutenue que connaît l'Allemagne depuis une dizaine d'années, à l'exception de la crise de 2008, et l'accroissement de son budget de défense. Les objectifs de l'Otan étant libellés en pourcentage du PIB, l'Allemagne, pour arriver à son taux actuel d'environ 1,2 %, a dû augmenter son budget de 26 Md€^{an} environ en 2006 à 34 Md€ en 2016 et 37 Md€ en 2017 (soit une augmentation de 8 % sur un an), avec 40 Md€^{an} prévus en 2020. C'est un budget significatif, du même ordre que celui de la France – et on peut relever qu'en dépit du débat évoqué plus haut sur l'objectif des 2 %, tant le SPD que la CDU/CSU s'accordent sur la nécessité de poursuivre la hausse des investissements de défense.

En dépit de la part relativement basse du budget consacrée aux dépenses d'investissement (13 % seulement, loin de l'objectif des 20 % recommandé par l'Otan), cette hausse permet de corriger certains désinvestissements du passé (notamment d'améliorer la disponibilité des avions de chasse et des hélicoptères allemands) et d'investir dans de nouvelles capacités : en 2016 l'Allemagne a par exemple annoncé son intention de commander 5 nouvelles corvettes et 100 nouveaux chars *Leopard*. De plus, la ministre de la Défense a, dès son entrée en fonction, souhaité revoir complètement le processus d'acquisition capacitaire, pour en améliorer la fiabilité.

L'Allemagne, depuis plusieurs années, s'efforce par ailleurs d'augmenter son rôle en Europe en s'appuyant sur le concept de nation-cadre, qui lui permet de fédérer autour d'elle, pour constituer des capacités communes, des pays ayant des doctrines d'emploi proches – et estimant souvent n'être pas ou plus en mesure

d'investir ou d'agir seuls. La coopération germano-néerlandaise est ainsi donnée en exemple par Berlin. Cette approche comprend un volet de politique industrielle : la conclusion en novembre 2016 d'un contrat entre Thyssen-Krup et la Norvège pour le développement en commun de 6 sous-marins, dont 2 seront acquis par l'Allemagne, s'inscrit dans un partenariat plus large entre l'Allemagne et les pays riverains de la mer du Nord et de la Baltique dans ce domaine.

L'Allemagne est, dans ce contexte, l'un des « bons élèves » de l'Otan, sinon en termes de budget, du moins s'agissant des cibles capacitaires attribuées par l'Alliance (que l'Allemagne atteint dans leur intégralité) et de sa contribution à la défense collective – notamment en tant que nation-cadre de la « présence avancée renforcée » en Lituanie, avec près de 1 000 personnes, et nation-cadre pour la force à très haute réactivité (*VJTF*) de l'Otan en 2019.

La priorité accordée aux questions de migrations et de terrorisme se traduit par ailleurs par un regain d'intérêt pour l'Afrique. La Chancelière a effectué au mois d'octobre 2016 un déplacement de plusieurs jours au Sahel, où elle a annoncé l'intention de l'Allemagne de s'engager sur le long terme pour contribuer à la sécurité dans la région, non seulement au Mali, mais aussi au Niger ou même au Tchad. Cette région du continent africain suscite une inquiétude croissante à Berlin, en raison de l'insécurité et de la pauvreté qui y règnent, combinées à une forte démographie. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la contribution importante consentie par Berlin aux missions de l'UE et de l'ONU déployées au Sahel, avec plus de 1 000 personnes présents au Sahel, soit plus qu'en Afghanistan.

Du fait de sa réticence à participer à des missions de combat, l'Allemagne renforce par ailleurs d'autant plus son soutien aux forces de sécurité locales – par la fourniture d'équipement, la construction d'infrastructures et bien sûr la formation. L'Allemagne, qui avait, pour la première fois en 2016, attribué un budget de 100 M€ par an à la coopération de sécurité et de défense (*Ertüchtigung*), a fait passer ce budget à 130 M€ pour 2017, la majeure partie de l'augmentation étant destinée au Sahel, à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient. De même, il est frappant de voir que la poursuite des livraisons d'armes depuis 2014 (fusils d'assaut et missiles antichars) aux *Peshmergas* irakiens, fait relativement peu débat en Allemagne (à la différence des ventes d'armes aux pays du Golfe). On peut également relever le vif intérêt de l'Allemagne pour les missions civiles de l'UE au Sahel, *EUTM Mali*, à laquelle elle contribue avec 140 soldats, et *EUCAP Sahel Mali*, dans laquelle elle souhaite accroître sa participation. Berlin plaide, comme la France, pour davantage recourir au budget européen pour financer la formation et la fourniture d'équipement aux forces de sécurité de ces pays, y compris par la création d'un instrument dédié, et le rapport entre sécurité et développement y semble désormais mieux accepté.

Quelles sont les limites de cette évolution ?

La société allemande reste partagée entre la volonté de tenir la place qui revient à son pays et des réflexes pacifistes persistants. Cette tension se retrouve dans le débat politique, comme en témoignent la remarque de M. Steinmeier, au mois de juin 2016, s'inquiétant des « bruits de bottes » (*Säbelrassel*) à l'occasion d'un exercice militaire de grande envergure (*Anakonda*) de plusieurs membres de l'Otan en Pologne, et les réactions auxquelles cette remarque a donné lieu. Certains sondages indiquent que plus de la moitié des Allemands seraient opposés à voir leur pays apporter une assistance militaire aux Alliés orientaux en cas d'agression russe – et que seulement 9 % d'entre eux soutiennent le renforcement de la présence militaire de l'Otan à l'Est, alors même que l'Allemagne est l'un des principaux contributeurs à cette « présence avancée » et que le *Livre blanc* rappelle que « la solidarité alliée est un principe fondamental de la gouvernance allemande ». On relèvera également à cet égard que, s'agissant des opérations extérieures, si tous les mandats pour des missions de la *Bundeswehr* ont été adoptés sans difficultés depuis 2013, du fait de la très large majorité dont dispose aujourd'hui la grande coalition, ceux-ci excluent cependant toute mission de combat (autre que la protection de leurs forces).

La France et l'Allemagne ont développé depuis plusieurs années une importante coopération industrielle dans le domaine de la défense, avec Airbus bien sûr, mais plus récemment avec la fusion KMW-Nexter pour créer le groupe KNDS, spécialisé dans les blindés. On peut aussi citer les avancées récentes en matière d'avions de transport, de drones MALE, de satellites de renseignement et plus généralement d'accès à l'espace. Les autorités allemandes appellent de leurs vœux le renforcement de cette coopération – comme d'ailleurs de la coopération européenne en matière d'armement, tout en souhaitant conserver la maîtrise de technologies clés. En revanche, leur approche politique face aux exportations d'armements vers des pays tiers reste marquée par l'influence d'une opinion publique particulièrement hostile, notamment s'agissant des ventes aux pays du Golfe. Cela peut soulever des questions sur les conditions dans lesquelles seront conduits les projets capacitaires européens que la France et l'Allemagne souhaitent développer, et dont le volet exportations est essentiel.

Malgré les incertitudes sur la politique américaine, une autre tension persiste entre l'attachement à l'Alliance atlantique et la recherche d'une « autonomie stratégique européenne ». Il n'y a certes pas d'incompatibilité entre le développement de l'Europe de la défense et le maintien d'une Otan forte, mais l'objectif d'une « autonomie stratégique européenne », inscrite dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2016, ne fait pas l'unanimité en Allemagne : dans un contexte international plus imprévisible et plus menaçant que par le passé, et en dépit des inquiétudes sur le caractère intangible de la solidarité alliée, la défense européenne continue de revêtir un caractère subsidiaire par rapport à l'Alliance atlantique – garante ultime de la sécurité et de la souveraineté de l'Allemagne.

Il est donc quelque peu paradoxal que ce soit en Allemagne que les réflexions sur une « armée européenne » suscitent le plus d'intérêt. L'une des raisons en est peut-être que ce concept pousse à son aboutissement logique l'impératif d'un cadre multilatéral pour tout recours à la force armée, auquel l'opinion allemande, la classe politique et le parlement national, pour des raisons historiques compréhensibles, sont très attachés.

Quelles conséquences pour la France faut-il en tirer ?

Nous avons intérêt à voir se consolider cette évolution de l'Allemagne, qui est encore fragile. Cela suppose que nous en tirions plusieurs conséquences dans notre propre dialogue avec elle.

Il faut d'une part être pragmatique et garder à l'esprit les contraintes qui restent celles de l'Allemagne et de nos différences de culture stratégique : réticence aux opérations sur le haut du spectre, conception civilo-militaire de la sécurité, fortes contraintes s'agissant de la protection des soldats allemands déployés en opérations, caractère parlementaire de l'armée imposant un mandat préalable pour tout déploiement, etc. Il faut par ailleurs être conscient, *a fortiori* dans un contexte électoral, des différences de sensibilités au sein de la classe politique allemande – y compris au sein même des différents partis.

Nous ne devons pas pour autant partir du principe que l'Allemagne n'est pas disposée à s'engager militairement. Notre voisin a conscience aujourd'hui des responsabilités qui pèsent sur lui. Il faut également garder à l'esprit que les Allemands font preuve d'une grande constance dans leurs engagements militaires dès lors qu'ils les ont acceptés (par exemple en Afghanistan ou au Mali). Sigmar Gabriel exprimait avec éloquence cette responsabilité morale fin mars au *Bundestag*, à l'occasion du renouvellement du mandat pour la mission *EUTM Mali* : « Ceux [qui souhaiteraient que l'Allemagne se retire d'Afrique doivent être] prêts à porter la responsabilité d'un retour de *Boko Haram* sur le devant de la scène, d'un retrait des Touaregs du processus de paix, et de voir toujours plus de personnes soumises à la terreur, la violence, aux meurtres et aux viols ».

L'enjeu est donc pour nous de chercher à créer les conditions d'un engagement commun avec Berlin : cadre multilatéral (l'Allemagne ne pouvant, y compris juridiquement, agir seule), qu'il s'agisse de l'Otan, de l'UE ou de l'ONU, base juridique solide en droit international, objectifs clairement identifiés, « stratégie de sortie ». Nous devons, plus largement, trouver les instruments de la concertation et du dialogue qui nous permettent, malgré certaines différences, aujourd'hui encore irréductibles, entre nos deux pays, d'établir un partenariat équilibré sur les questions de défense. Il existe un parallèle intéressant entre le ressenti français sur les questions de sécurité et de défense et celui de l'Allemagne sur la question des réfugiés. Sur chacun de ces sujets, Paris et Berlin, de manière presque symétrique, se demandent pourquoi ils doivent assumer seuls des responsabilités incombant à

l'Europe dans son ensemble ; inversement, ils se voient parfois reprocher de prendre des décisions unilatérales qu'ils chercheraient ensuite à imposer à leurs partenaires. Nous devons dans notre dialogue bilatéral éviter le piège des perceptions simplistes de ce type et travailler très en amont entre Paris et Berlin.

Nous devons en fait avoir conscience que la France et l'Allemagne sont deux puissances aux atouts et aux contraintes certes très différents mais finalement complémentaires. Par exemple, si la France dispose d'une capacité à entrer en premier et d'agir sur le haut du spectre, l'Allemagne est à même de se déployer dans la durée ; la France dispose d'une expertise que n'a pas l'Allemagne, par exemple en Afrique, mais Berlin dispose de moyens humains, matériels et financiers significatifs pour contribuer à la stabilisation de ce continent. L'enjeu est pour nous de tirer parti de cette complémentarité, qui peut garantir à chacun une certaine influence nationale sans empêcher les deux pays d'améliorer ensemble les conditions de sécurité de l'Europe et de son voisinage. Notre intérêt est donc d'encourager l'Allemagne à poursuivre sa dynamique d'engagement accru sur la scène internationale, en coordonnant nos politiques et en faisant converger nos intérêts. Nous disposons pour cela de nombreux instruments : Conseil franco-allemand de défense et sécurité, Brigade franco-allemande, Eurocorps, programmes d'échanges pour la formation des officiers, partenariats entre les académies militaires et les écoles de formations d'officiers françaises et allemandes pour n'en citer que quelques-uns.

Enfin, quelques semaines après l'invocation de l'article 50 par le Royaume-Uni, il est aujourd'hui clair que le moteur franco-allemand n'a pas d'alternative pour la relance de l'Europe de la défense. Les décisions prises lors du Conseil européen de décembre n'ont été possibles que parce que la France et l'Allemagne, malgré des sensibilités et des priorités parfois différentes, ont réussi à s'accorder sur une approche commune, grâce notamment à la coopération exemplaire entre les deux ministres de la Défense. Les travaux lancés depuis décembre avancent sur une série de projets à la fois concrets et ambitieux, avec notamment la création d'une capacité militaire de planification et de conduite, décidée en mars, le lancement de réflexions sur une coopération structurée permanente, et la mise en place d'une revue annuelle de défense coordonnée. S'agissant du volet financier, la décision, en décembre, de lancer les travaux pour la création d'un Fonds européen de la défense, destiné à faciliter le développement conjoint de capacités par les États-membres, constitue en particulier une avancée majeure. Dans un contexte où les dépenses restent globalement faibles en Europe, et alors qu'à peine 20 % des programmes d'équipements sont menés en coopération en Europe – et 8,6 % seulement en ce qui concerne la recherche de défense – ce projet doit être rapidement concrétisé.

Ce n'est que grâce à la poursuite de cet effort de compromis franco-allemand que nous pourrons entraîner les autres Européens vers une relance à la fois substantielle et réaliste de l'Europe de la défense, qui est sans doute aujourd'hui, dans un monde devenu plus incertain, le domaine susceptible d'avoir l'impact symbolique, politique et stratégique le plus fort pour le projet européen.

La politique étrangère et de défense britannique après le *Brexit* *

Malcom Chalmers

Directeur adjoint du *RUSI (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies)* et expert des questions de défense à Londres.

Les implications à long terme du *Brexit* sur la politique étrangère britannique posent à la fois la question de savoir si les conséquences économiques de la sortie de l'UE permettront encore à la Grande-Bretagne de disposer des ressources nécessaires pour assumer un rôle crédible sur la scène internationale en tant que puissance indépendante, et si cette politique demeurera compatible avec le ressentiment populaire qui s'est manifesté avec force lors du vote du 23 juin 2016. Avant même que les implications économiques à long terme du *Brexit* se manifestent, le divorce d'avec l'UE aura déjà eu un impact substantiel sur l'ensemble des moyens dont dispose aujourd'hui la Grande-Bretagne, pour promouvoir sur le plan international ses intérêts et son influence, qu'il s'agisse de défense, de diplomatie ou d'aide au développement.

Ne plus se trouver à la table de négociation

À l'issue des négociations sur le *Brexit*, la Grande-Bretagne ne sera plus représentée dans la centaine de réunions à Bruxelles dans lesquelles se définissent les positions de l'UE sur le plan international. Il est irréaliste de penser que la Grande-Bretagne, cette fois en tant qu'observateur, pourra peser sur ces dernières. La recherche de positions communes implique des négociations complexes – qu'il s'agisse de l'énergie, de l'environnement ou de la politique des sanctions – qui transcendent la distinction entre questions économiques et de sécurité.

En l'absence d'un accord sur une période de transition pour la sortie de l'UE, la Grande-Bretagne ne disposera que de deux ans pour développer de nouvelles politiques nationales et mettre en place les structures administratives correspondantes. Face à de telles échéances le gouvernement britannique risque de s'attacher davantage aux préoccupations immédiates, faisant passer au second plan la politique étrangère et de sécurité.

* L'auteur a bien voulu confier à la *Revue Défense Nationale* une version adaptée de l'article qu'il a publié récemment sur les implications du *Brexit* pour la politique étrangère et de défense de la Grande-Bretagne. Nous l'en remercions vivement.

La rapatriation de compétences exercées jusqu'ici par Bruxelles offrira certes de nouvelles possibilités dans certains domaines, comme par exemple l'utilisation des sanctions et des concessions tarifaires, sans qu'il soit désormais besoin d'en référer aux autorités européennes et à ses juridictions. Ces nouvelles politiques nationales poseront toutefois des problèmes – ce sera le prix à payer – pour établir une coordination satisfaisante avec les partenaires pour répondre aux nouveaux défis dans les domaines de la sécurité.

De plus, la tentation sera forte pour certains pays de chercher à jouer sur des divergences entre la Grande-Bretagne et l'UE, alors que les intérêts de la Grande-Bretagne et de l'UE, au sens géopolitique du terme, continueront d'être étroitement mêlés, reflétant des intérêts communs en tant que démocraties occidentales.

Il devrait être, certes, possible d'envisager l'émergence, *post-Brexit*, d'une nouvelle « relation spéciale » entre la Grande-Bretagne et l'UE, s'agissant de préoccupations communes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Une telle relation accompagnée du renforcement des mécanismes de coordination qui existent de longue date, comme les consultations quadrilatérales entre États-Unis, Grande-Bretagne, France et Allemagne, devrait permettre à Londres de demeurer étroitement associé à ses partenaires. Le siège détenu au Conseil de sécurité devrait aussi y contribuer.

Il est cependant important de demeurer réaliste sur le degré d'influence que peut apporter une telle relation. Partager la décision ne sera plus possible dès lors que la Grande-Bretagne aura quitté l'UE. Londres risquera de se retrouver le plus souvent – et sur des aspects décisifs – face au fait accompli de la part de l'UE, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté pour cette dernière de remettre en cause une décision obtenue à l'issue d'un processus complexe et de la modifier à la demande d'un tiers. Ainsi, le corollaire inévitable d'une marge de manœuvre nationale accrue de Londres sera la diminution de sa capacité à peser sur l'attitude collective des membres de l'UE. En réponse, la Grande-Bretagne cherchera probablement à investir davantage dans la relation bilatérale avec les autres capitales européennes, et cela dans tous les domaines. Toutefois, sans une place à la table de négociation où se forment à Bruxelles les compromis, cette nouvelle approche de la part de Londres devrait aboutir à un éloignement des positions de l'UE et à un repli sur la protection des intérêts nationaux.

La tentation de jouer l'atout de la défense et de la sécurité

Au fur et à mesure que croît l'inquiétude sur les modalités du *Brexit*, se renforce, dans les milieux dirigeants à Londres, l'argument selon lequel la Grande-Bretagne devrait jouer la carte du « surplus de sécurité » dont elle dispose, du fait de son rôle majeur parmi les Européens dans le domaine de la défense et du renseignement, comme atout à échanger contre des concessions commerciales.

Adopter une telle attitude, impliquerait que la contribution de Londres à la sécurité collective devienne dépendante des concessions que les autres pays seraient disposés à échanger ailleurs, comme l'accès au marché de l'UE. Tout comme la position de Trump établissant un lien entre la garantie de sécurité américaine et une contribution accrue de la part des alliés européens et asiatiques, une telle approche aboutirait à saper la confiance mutuelle sur laquelle reposent de telles garanties. Cela apparaîtrait aussi bien aux alliés qu'aux adversaires potentiels comme l'expression d'une tendance britannique à l'isolationnisme bien plus profondément ancrée qu'on ne l'imaginait. Si le « surplus de sécurité » apporté par la Grande-Bretagne peut s'avérer utile, c'est bien en montrant à ses partenaires européens que la relation de l'UE avec la Grande-Bretagne va bien au-delà des marchandages sur les tarifs, les règlements concernant les migrations et les contributions budgétaires.

Après le *Brexit*, la Grande-Bretagne et l'UE continueront à partager les mêmes intérêts et valeurs fondamentales, et Londres continuera de demeurer un partenaire fiable dans les domaines de la défense et de la sécurité. Face à la tentation pour Bruxelles, lors des moments de tension des négociations, de punir la Grande-Bretagne en sorte de décourager d'autres candidats éventuels à la sortie de l'UE, il sera donc nécessaire de replacer la relation entre Londres et l'UE dans une perspective plus large.

La Grande-Bretagne et le voisinage de l'UE

La Grande-Bretagne pourrait souhaiter user de la nouvelle liberté que va lui conférer le *Brexit* pour se protéger davantage des problèmes européens. L'*opt-out* de l'euro et de Schengen lui a déjà permis de prendre ses distances par rapport à deux des crises majeures qui ont affecté la plupart des autres pays de l'UE. La Grande-Bretagne pourrait, par exemple, user de ses nouvelles prérogatives nationales pour se servir de l'UE comme d'une zone tampon contre l'immigration non contrôlée en provenance de l'Europe de l'Est ou du Sud.

Il est d'ores et déjà vraisemblable que l'aide britannique actuelle au profit de l'Europe de l'Est, qui est d'un niveau élevé et transite actuellement par le budget de l'UE, sera fortement réduite et peut être même, à terme, supprimée, économisant ainsi pour Londres de l'ordre de 9 milliards de livres (au prix 2015). Londres pourrait décider de réaffecter cette ressource sur le plan bilatéral. Compte tenu de la faible priorité qu'historiquement la Grande-Bretagne a consacrée comme aide à l'Europe de l'Est et à l'Afrique du Nord, il est cependant plus probable que ces sommes seront redirigées en fonction d'autres préoccupations sur le plan intérieur ou à l'extérieur, ou serviront à compenser les effets déflationnistes du *Brexit*.

Il serait alors plus difficile pour la Grande-Bretagne de maintenir son influence dans des zones (comme les Balkans, le Belarus ou l'Ukraine) où l'accès aux marchés européens (et la perspective d'une adhésion à l'UE) constitue un puissant

levier d'influence et où d'autres pays de l'UE en profiteront probablement pour accroître leur rôle. Un déclin similaire de l'influence britannique est susceptible d'intervenir dans d'autres zones périphériques de l'Europe, comme l'Afrique du Nord et la Turquie, qui sont largement dépendants de l'accès au marché européen et/ou de ses aides.

En réalité, ce déclin a déjà débuté à raison de la marginalisation diplomatique de la Grande-Bretagne lors des crises successives de l'euro et des migrants, comme on l'a constaté à l'occasion du rôle joué par l'Allemagne dans l'accord avec la Turquie sur les migrants et à celui du *leadership* franco-allemand dans la crise ukrainienne. Beaucoup dépendra donc de la forme que prendra la future association de la Grande-Bretagne à l'UE, mais le *Brexit* devrait vraisemblablement accentuer cette tendance.

La Grande-Bretagne et la défense européenne

L'influence de la Grande-Bretagne sur les questions de sécurité européenne continuera d'être considérable en raison de sa position au sein de l'Otan, en tant qu'allié à la fois le plus capable et le plus volontaire. L'annonce récente des déploiements des *Typhoon* en Roumanie, de 150 soldats en Pologne orientale et, de manière plus significative, d'un bataillon blindé de 800 hommes en Estonie, souligne cet engagement. Des quatre bataillons de « présence renforcée » décidés lors du Sommet de l'Otan à Varsovie, trois seront commandés, après le *Brexit*, par des pays n'appartenant pas à l'UE. Ces déploiements peuvent conduire, évidemment à une échelle plus modeste, à l'équivalent des forces multinationales déployées sur la ligne de front en Allemagne durant la guerre froide aux fins de dissuasion d'une agression.

Pourtant dès la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE, il lui sera difficile de transformer en influence politique cet engagement. La problématique de la sécurité européenne ne se divise pas aussi aisément entre questions militaires et non militaires. La réponse internationale aux développements en Ukraine-Russie, en Libye ou en Syrie, pour ne prendre que ces exemples, comporte des éléments économiques – aide, sanctions et accès commercial – qui sont clairement du domaine de compétence de l'UE. La Grande-Bretagne pourra certes continuer à contribuer de manière substantielle aux aspects non militaires de la gestion des crises et de la stabilisation, mais il lui faudra des efforts considérables pour démontrer que sa contribution politique ne s'inscrit pas à la remorque du dialogue entre les États-Unis et l'UE. En fait, son influence sera probablement la plus significative dans des domaines – comme les sanctions financières et les opérations militaires extérieures – où elle conservera ses plus grands avantages comparatifs.

En quittant l'UE, la Grande-Bretagne ne sera plus membre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). À raison de ses capacités et de ses intérêts, il pourra lui être proposé de participer à de futures missions sur une base

ad hoc : sa décision d'y contribuer sera affectée par la manière dont seront définis les buts et les conditions de la mission. Or, même si Londres le demandait, d'autres pays européens pourraient se montrer réticents à lui accorder formellement un rôle décisionnel dans les mécanismes de la PSDC.

Au niveau des commandements de l'Otan, il est possible que la place de la Grande-Bretagne soit également affectée par sa sortie de l'UE. Il y a déjà quelques discussions sur la possibilité que la position de *D-SACEUR* (*Deputy Supreme Allied Commander Europe*), qu'elle détient depuis 1951, passe à un membre de l'UE. La mission du *D-SACEUR* est en effet déterminante s'agissant de la mise à disposition au profit de l'UE des moyens de l'Otan dans le cadre des Accords de « Berlin + », par exemple en Bosnie. Avec un peu d'imagination, il est possible de trouver des solutions à ce problème, comme en ressuscitant le poste de deuxième *D-SACEUR* (l'Allemagne l'a détenu jusqu'en 1993) ou bien Londres pourrait l'échanger contre celui, également important, de chef d'état-major à *SHAPE* (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*). Quelles que soient les formules retenues, leur impact réel sera probablement limité. Il demeure cependant que la question se trouve posée, ce qui constitue un message clair sur le fait que la position de la Grande-Bretagne à l'égard de l'Otan ne peut être entièrement dissociée des conséquences du *Brexit*.

La scène internationale et le risque de l'unilatéralisme

L'influence de la Grande-Bretagne en dehors de l'UE devrait être plus aisée à maintenir. Alors que la politique étrangère des principaux pays de l'UE (en dehors de la France) s'attache largement à leur voisinage, Londres a une approche plus large et maintient un réseau diplomatique étendu, qu'appuient les ressources affectées à l'aide et à la défense, ainsi que son siège au Conseil de sécurité. Cela renforce sa présence dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, le Golfe, l'Asie du Sud et la zone Asie-Pacifique. Les États-Unis apprécient ce rôle de partenaire global que joue Londres. Il aura davantage de chances de survivre inchangé au *Brexit* que celui d'une Grande-Bretagne jouant le rôle de « pont » permettant aux États-Unis d'exercer leur influence en Europe et vice versa.

Pourtant la possibilité de jouer de cet atout ne porte que sur un nombre limité de cas, essentiellement des pays d'anciennes colonies, qui ne sont pas des enjeux considérables. Par contraste, les efforts pour maintenir une politique indépendante face à des puissances comme la Russie, la Chine ou l'Iran, devront être calibrés en étroite consultation avec les États-Unis et les alliés européens.

S'agissant des opérations militaires, le risque de l'unilatéralisme est particulièrement élevé. La plupart des adversaires ou partenaires potentiels en Asie du Sud et de l'Est accroissent leur budget militaire et investissent massivement pour dissuader les interventions extérieures. La tendance actuelle au développement des liens de coopération militaire entre la Grande-Bretagne et les pays du Golfe, ainsi qu'avec le Japon pourra être maintenue après le *Brexit*, mais elle devra être considérée avec soin

de telle sorte que la Grande-Bretagne ne se retrouve pas engagée dans de futurs conflits sans le soutien des États-Unis. La perspective d'un isolement diplomatique en Europe peut en effet pousser un futur gouvernement à placer davantage l'accent sur la nécessité de se tenir résolument aux côtés des États-Unis, mais l'expérience passée, et notamment l'invasion de l'Irak, ont renforcé la nécessité de la prudence. À cet égard, la présidence Trump pourrait encore accroître davantage le caractère souhaitable du maintien d'une autonomie stratégique de la Grande-Bretagne.

Influence ou intérêts

Au cours des vingt dernières années, l'essentiel de la politique étrangère britannique a concerné les crises extra-européennes : Asie du Sud avec l'Afghanistan et le Pakistan, le Levant et le Golfe (les pays du Conseil de coopération du Golfe, l'Irak, le Liban et la Jordanie), l'Afrique (notamment le Kenya, la Somalie et le Sud Soudan) et l'Asie du Sud-Est (en étroite coopération avec l'Australie, Singapour, la Malaisie et de plus en plus avec le Japon). Ces engagements devraient prendre davantage d'importance après le *Brexit*. Dans le cadre d'une politique regardant délibérément au-delà de l'Europe, Londres souhaitera sans doute les renforcer au nom d'une nouvelle « politique britannique globale ».

Cependant, il n'est pas certain qu'il s'agisse du meilleur moment pour opérer une telle réorientation. Au plus fort de la phase d'activisme à l'international, après 1997, Londres a aspiré à être une « force pour le bien », soutenant les opérations américaines en Irak et en Afghanistan, et cherchant à mobiliser la communauté internationale en faveur du développement, mais cette politique n'avait été rendue possible que par une croissance économique forte et une situation en Europe relativement stable.

Aujourd'hui, par contraste, la Grande-Bretagne lutte encore pour surmonter les conséquences budgétaires de la crise de 2008. Une Russie plus assurée et les multiples conséquences de l'effondrement d'États arabes importants, signifient que les menaces pour la sécurité britannique en provenance de son voisinage immédiat sont plus déterminantes qu'à aucun autre moment depuis la fin de la guerre froide. L'élection de Trump peut également entraîner des pressions sur les États européens, y compris la Grande-Bretagne, pour prendre en charge une part plus importante de leur sécurité. Si ces tendances se confirmaient, l'enjeu que représente la sécurité européenne pour la Grande-Bretagne irait croissant, même si, simultanément, sa capacité à peser sur les réponses collectives diminuerait probablement.

Un futur incertain

À la mi-2019, il est hautement probable que la Grande-Bretagne ne sera plus membre de l'UE. En contrepartie d'une politique étrangère dont les moyens seront davantage nationaux, par exemple sur le plan des relations économiques

extérieures, sa capacité à influencer les politiques communes européennes aura décliné de manière significative. Le *Brexit* renforcera la tendance récente à privilégier les intérêts nationaux, par contraste avec les priorités qui prévalaient vingt ans auparavant à l'époque de Blair et de Brown.

L'élection de Trump et son « *America First* » sont de nature à encourager ces tendances, posant la question de la possibilité de maintenir les structures du système occidental telles qu'on les a connues depuis 1945. Si le Président américain poursuit son orientation nationaliste, cela peut rapprocher, sur le plan de la défense, la Grande-Bretagne et l'UE, mais au demeurant, plutôt sur des bases bilatérales. La Grande-Bretagne pourrait même être conduite à débattre avec l'UE de questions de défense de manière plus ouverte que lorsqu'elle était membre.

Beaucoup dépendra de l'attitude de la Russie. Si elle redouble d'efforts pour rétablir une sphère d'influence à ses frontières occidentales, y compris dans le cadre d'un possible compromis avec Trump par-dessus la tête des alliés, la pression sur l'UE et la Grande-Bretagne pour approfondir leur coopération en matière de défense sera considérable, diluant potentiellement l'éventuelle tentation de l'UE de « punir » économiquement la Grande-Bretagne pour le *Brexit*.

Brexit : quelles implications stratégiques pour le Royaume-Uni ?

Patrick Chevallereau

Contre-amiral. Attaché de défense près l'ambassade de France au Royaume-Uni.

Par les résultats du référendum de 2016 sur son appartenance à l'Union européenne, le Royaume-Uni s'est engagé dans une voie incertaine et complexe. La situation qui en résulte aujourd'hui pose la question de la pérennité à terme du rôle et du poids de ce pays dans le concert international.

Le choc du 23 juin 2016 n'a pas encore été digéré par la société britannique au moment où Theresa May, neuf mois après cette consultation historique, invoque enfin l'article 50 du Traité de l'UE et déclenche ainsi un compte à rebours de deux années de négociations incompressibles au terme desquelles – accord sur les termes du divorce ou pas – le Royaume-Uni cessera d'être membre de l'UE.

Nul ne sait aujourd'hui ce que sera le tableau final de cette négociation, mais il est à peu près certain que le Premier ministre britannique devra emprunter un chemin de crête particulièrement escarpé.

Il faudra en effet que Theresa May compte avec 27 pays dont la priorité absolue sera de ne pas fragiliser davantage le projet européen et qui devrait donc faire preuve d'unité. Déjà, malgré des performances économiques jusqu'à présent très honorables, la nervosité ou la morosité des milieux d'affaires affleure. Derrière le légendaire flegme britannique, des tensions inédites divisent la société. La frustration est prégnante parmi les 48 % de *remainers*. Enfin, alimentée par ce contexte délétère, la question de l'indépendance de l'Écosse resurgit et ouvre donc pour Londres, simultanément, un front politique intérieur préoccupant.

Moins de six mois après la surprise du 23 juin, l'élection inattendue de Donald Trump à la présidence des États-Unis constitue pour le Royaume-Uni, un autre *game changer* qui complique davantage l'équation. Il s'agit là, pour Londres, d'une double secousse.

Au moment en effet où ils se préparent à larguer les amarres qui les arrirent encore au continent européen, les Britanniques doivent soudain compter avec un Président américain imprévisible et qui, au mieux, affiche ostensiblement

son manque d'intérêt pour la communauté transatlantique. Alors que les Britanniques les plus atlantistes présentent la relation spéciale comme la garantie d'un rôle mondial pour le Royaume-Uni, d'autres observateurs plus lucides ne manquent pas de rappeler que la perception de l'importance du lien historique entre les deux pays n'est pas forcément la même à Washington qu'à Londres.

Pour autant, le Royaume-Uni est-il désormais condamné à errer entre une Europe poussée à serrer les rangs et une Amérique soudain devenue plus distante ? Si la société britannique possède une vertu, c'est bien celle de la résilience comme elle l'a prouvé il y a plus de soixante-quinze ans au moment du *blitz*. Mu par une fierté nationale qui est inscrite dans l'ADN de ces citoyens, le pays cherchera à maintenir son rôle et son influence en utilisant tous les leviers qui restent à sa disposition. La tâche qui attend ses dirigeants sera pourtant énorme. Elle pourrait en partie assécher les capacités diplomatiques du pays à s'engager sur d'autres fronts que celui, prioritaire, de la gestion du *Brexit*.

Derrière le slogan « *Global Britain* » que Theresa May et son gouvernement veulent voir devenir la marque d'un Royaume-Uni désormais tourné vers le vaste monde, la réalité est plutôt celle d'un pays de 65 millions d'habitants seulement adossé à une économie de services et qui devra, en quelques années, trouver la place que voudront bien lui laisser les poids lourds politiques et économiques de la globalisation.

Brexit et défense européenne

Le thème de la défense est jusqu'à présent resté très à l'écart des sujets les plus lourds et vraisemblablement les plus contentieux de la négociation qui va s'ouvrir (apurement des comptes, droits des ressortissants de l'UE installés au Royaume-Uni et vice et versa, accès au marché unique, barrières douanières, circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, domaine normatif...).

Souvent présenté, à l'égal de la France, comme un contributeur net à la sécurité de l'Europe, le Royaume-Uni peut-il être tenté par l'utilisation de cette position comme un levier dans la négociation ? Le faire pourrait en effet être tentant pour un Premier ministre qui dispose d'assez peu de cartes dans son jeu.

Pourtant, une telle stratégie serait contradictoire avec le mot d'ordre gouvernemental d'un Royaume-Uni qui « quitte l'Union européenne, mais pas l'Europe ». La Grande-Bretagne souhaite en effet s'afficher comme plus que jamais engagée dans la sécurité d'un continent confronté à des risques et des menaces qu'elle partage très largement.

La géographie, inchangée par le *Brexit*, rendrait absurde un « monnayage sécuritaire » de la part de Londres. Ainsi, paradoxalement, alors que son départ contribue à affaiblir la « surface stratégique » de l'UE, l'intérêt du Royaume-Uni

n'est certainement pas de voir l'organisation politique des 27 se démanteler. Il faut croire Theresa May lorsqu'elle l'affirme, notamment lors de sa visite à un Donald Trump « anti-UE », une semaine seulement après l'inauguration du nouveau Président.

Quatre axes importants pour la stratégie de défense et de sécurité britannique

Dans le nouveau contexte stratégique qu'il a lui-même contribué à créer, le Royaume-Uni déploiera une stratégie multidirectionnelle pour tenter de préserver ses intérêts de sécurité et son influence. On peut imaginer, ou déjà constater, quatre axes d'efforts principaux.

L'approfondissement de la relation spéciale avec les États-Unis

Compte tenu de l'état d'imbrication des forces armées britanniques et américaines dans plusieurs domaines clés, le choix de cette relation n'est pas optionnel pour le Royaume-Uni.

La densité institutionnelle des échanges de personnel, de la formation et de l'entraînement mutuels, la dépendance du nucléaire militaire, la proximité des communautés du renseignement, les grands choix capacitaires récents (chasseur *F35*, *P8* de patrouille maritime, hélicoptères de combat, drones *Protector...*), la présence forte de certaines entreprises britanniques, comme BAEs, sur le marché américain et, inversement, de Lockheed Martin en Grande-Bretagne, contribuent à cristalliser cette relation autour d'une exigence de coopération très étroite. L'exemple le plus frappant en est peut-être la prévision d'embarquement d'un escadron de *F35* des *US Marines* à bord du nouveau porte-avions *Queen Elizabeth* lors du premier déploiement opérationnel de celui-ci, prévu en 2021. Il s'agira en effet d'équiper ce bâtiment d'un groupe aérien que le Royaume-Uni ne possédera pas encore à cette date. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur ce que sera l'autonomie réelle de Londres vis-à-vis de Washington pour le choix des zones de déploiement et de l'emploi de ce *capital ship*.

Au-delà de cette dépendance quasi-mécanique, quel sera pour le Royaume-Uni le prix politique à consentir au maintien de l'intensité de la relation spéciale ? Quinze années après le suivisme de Tony Blair en Irak et les effets pour le moins controversés qu'il a produits, il faudra bien sûr attentivement observer les signaux d'un éventuel nouvel alignement stratégique.

L'affermissement d'un rôle central joué par le Royaume-Uni au sein de l'Otan

La volonté de positionner l'Otan au cœur de sa stratégie de défense et de sécurité n'est pas nouvelle pour le Royaume-Uni. Cette approche se trouve désormais renforcée par la double secousse stratégique de l'année 2016.

Le maintien de l'arrimage des États-Unis à l'Alliance constitue pour Londres un objectif qui déterminera pour une assez large part le positionnement britannique sur nombre de sujets stratégiques impliquant l'organisation. Les exigences américaines d'un meilleur partage du fardeau transatlantique trouvent déjà chez les responsables Britanniques un relais particulièrement actif.

On peut simplement espérer que, dans leur zèle, nos partenaires d'outre-Manche ne limiteront pas leur discours au rappel légitime de l'objectif d'atteinte, pour chaque État-membre, du taux de 2 % des budgets consacré aux dépenses de défense, mais se feront aussi les avocats de l'indispensable cohérence capacitaire des armées européennes et du besoin d'engagement effectif en opérations – un engagement et une prise de risques militaires et politiques qui ne se limitent évidemment pas au seul cadre de l'Alliance.

Gageons aussi que Londres conservera comme nous le souci de la crédibilité de l'Otan en ne poussant pas cette organisation sur des chemins de traverse consommateurs en ressources et où le rapport coût-efficacité serait loin d'être optimal.

La relation future du Royaume-Uni avec la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE

Pour conserver une certaine capacité d'influence sur l'outil de sécurité que constitue la PSDC et à l'égard duquel elle n'a pourtant jamais ménagé ses critiques, la Grande-Bretagne pourrait rechercher une formule d'association la plus étroite possible.

L'intérêt pour le Royaume-Uni, qu'il soit membre ou pas de l'Union européenne, reste en effet que la PSDC continue de contribuer aux priorités stratégiques britanniques.

Londres devra toutefois exprimer à un moment donné ce qu'il souhaite être la position du curseur de sa nouvelle relation. L'illusion britannique pourrait être de penser que le Royaume-Uni reste indispensable pour l'UE en matière de défense et de sécurité. Or, même si on évalue à 20 ou 25 % le poids actuel des capacités militaires britanniques dans le total européen, le sentiment des 27 sur la nécessité de l'apport britannique est peut-être plus nuancé.

Opérations navales antipiraterie ou de lutte contre les trafics, missions de formation et d'entraînement de forces étrangères de type *EUTM (European Union Training Mission)*, opérations terrestres de faible intensité de type *EUFOR (European Force)* pourront sans doute se passer d'une contribution britannique qui est aujourd'hui souvent minimaliste.

On peut imaginer et même souhaiter que des modalités d'association soient trouvées, mais la possibilité pour Londres de commander des opérations de

la PSDC – comme le Royaume-Uni le fait aujourd’hui pour l’opération navale Atalante – devrait très logiquement se fermer.

Les autres relations bilatérales de défense

L’objectif d’un *Global Britain* de Theresa May ne pourra pas faire l’impasse d’un effort accentué sur ses relations bilatérales de défense.

Adossée aux traités de Lancaster House, la relation de défense franco-britannique arrive sans doute au premier rang de celles-ci, la coopération de Londres avec Washington mise à part.

À cet égard, la revue stratégique britannique de défense et de sécurité, parue fin 2015, identifie bien la France, puis l’Allemagne, comme ses partenaires européens privilégiés. Une mention particulière doit aussi être accordée au groupe des pays du Nord. Scandinaves et Baltes sont en effet proches du Royaume-Uni, notamment depuis leurs engagements opérationnels communs en Afghanistan.

La relation de défense franco-britannique dans le contexte du *Brexit*

Depuis le 23 juin 2016, des messages sont régulièrement portés par les autorités françaises et britanniques réaffirmant l’importance de notre coopération. Il est vrai que les traités de Lancaster House, signés il y a six ans par le président Sarkozy et le Premier ministre Cameron, sont la marque concrète d’une forte volonté et d’une vision ambitieuse. Très structuré, constitué de plusieurs volets (interopérabilité opérationnelle, programmes industriels, nucléaire, sécurité, dialogue stratégique), ce dispositif piloté au niveau des deux exécutifs, l’Élysée et *Number 10*, ne pourrait pas aujourd’hui être aisément « déconstruit ».

Tout au contraire, adossés à une feuille de route approuvée le 3 mars 2016 au dernier Sommet franco-britannique à Amiens, les travaux bilatéraux ne faiblissent pas dans les domaines des programmes d’armement et dans celui de l’interopérabilité opérationnelle.

Il est intéressant de noter que les études, les phases conceptuelles et les programmes de démonstrateurs en cours concernent des technologies de rupture dans le haut de l’éventail des opérations (futur drone de combat, missiles, guerre des mines navale). Cette caractéristique, qui vise notamment à contribuer au maintien de notre autonomie stratégique, est propre à la coopération franco-britannique. Elle est également cohérente avec la capacité « d’entrée en premier », qui est l’un des objectifs fixés pour la force expéditionnaire conjointe franco-britannique ou *CJEF* (*Combined Joint Expeditionary Force*).

D’un volume pouvant aller jusqu’à plus de 10 000 hommes, cette force poursuit sa montée en puissance et atteindra prochainement sa pleine capacité opérationnelle. Elle fait l’objet d’efforts constants de la part des états-majors et

constitue la marque d'une volonté pour les deux pays de prendre le cas échéant leurs responsabilités dans des cadres d'engagement très variés (Otan, UE, ONU, coalitions, bilatéral...). La question de l'emploi effectif de la *CJEF* se posera avec de plus en plus d'acuité au fil du temps et dans un contexte de crises périphériques chroniques autour du continent européen.

Enfin, un programme d'officiers d'échange particulièrement ambitieux constitue un élément-clé de notre interopérabilité culturelle. Il concerne une centaine d'officiers au total et a fait l'objet, l'été dernier, de la mise en place de deux officiers généraux au sein d'états-majors opérationnels des deux armées de terre. Dans le même temps, sur le front du Levant, des pilotes français participent aux opérations de combat contre *Daesh* aux commandes d'appareils britanniques, et réciproquement.

On le voit, la relation de défense franco-britannique, purement bilatérale, n'est pas matériellement liée à l'appartenance de la France ou du Royaume-Uni à l'Union européenne même si celle-ci renforçait, jusqu'à présent, la communauté de destin des deux pays.

Le *Brexit* ne change rien au fait que les principales caractéristiques d'une gémellité stratégique entre la France et le Royaume-Uni demeurent. Les deux pays disposent en effet chacun d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies et sont les deux seules puissances nucléaires en Europe. Ils présentent une panoplie complète et cohérente de capacités militaires et peuvent s'appuyer sur l'expérience d'une pratique expéditionnaire qu'ils tentent de conserver même si les armées françaises sont aujourd'hui bien davantage engagées.

La vigilance va néanmoins s'imposer. Les effets du *Brexit* sur notre relation de défense pourraient être en effet surtout d'ordre psychologique.

Même si les praticiens de la coopération militaire franco-britannique sont convaincus qu'il n'existe pas aujourd'hui en Europe d'alternative à celle-ci, ils connaissent aussi toute l'importance et la nécessité de l'impulsion politique. Alors que les négociations sur le *Brexit* pourraient prendre un tour très dur entre les grandes capitales européennes et Londres, il conviendra donc pour nos *leaders* politiques de raison garder en évitant que les frustrations et tensions qui se développeront, ne déteignent sur l'indispensable qualité de la coopération de défense franco-britannique.

Gageons que nous saurons installer ce pare-feu au moment où les Européens, confrontés aux incertitudes et aux risques d'un triangle stratégique inédit « Poutine-Erdogan-Trump », ont besoin plus que jamais de renforcer leur effort de défense. *Brexit* ou pas, le couple franco-britannique, fort de ses caractéristiques uniques, peut toujours constituer le moteur de ces efforts.



La France et l'Otan en 2016

Denis Mercier - Mathieu Hédoïn

Général. Commandant Suprême de l'Otan
pour la transformation ACT/Norfolk. | *Deputy POLAD/ACT.*

Démonstrations éclatantes d'une lassitude à l'égard de « systèmes » jugés inefficaces et non représentatifs, les victoires successives du *Brexit* et de Donald Trump ont amorcé une ère d'incertitude pour la relation transatlantique de sécurité et de défense. Le repositionnement britannique en Europe comme les déclarations du Président élu américain – il était alors encore candidat – semblant remettre en cause l'intérêt de l'Otan, ont ébranlé plusieurs des fondements géostratégiques de l'après-guerre.

S'il est encore tôt pour évaluer la nature et l'ampleur de l'impact, cette nouvelle donne doit être l'occasion pour la France de repenser son rôle au sein de l'architecture de sécurité européenne et transatlantique. La relance d'une Europe de la défense plus robuste, sous l'impulsion du couple franco-allemand, offre des perspectives intéressantes pourvu qu'elle fasse cas des sensibilités héritées de précédents infructueux.

Plus particulièrement, elle ne devra pas méconnaître les atouts dont les pays européens bénéficient déjà au sein de l'Otan. Parfois décrié, souvent ignoré, l'engagement de la France dans l'Alliance atlantique constitue, et doit constituer, un outil déterminant de consolidation de notre influence sur la scène stratégique européenne et internationale.

Dans un monde incertain, l'Otan demeure un vecteur majeur de stabilité

Les réponses de l'Alliance face au contexte géostratégique actuel

À l'instar d'autres organisations internationales, la longue histoire de l'Otan a été traversée de dynamiques diverses, au gré des priorités et défis du moment. Principe fondateur du Traité de Washington, la défense collective des Alliés contre la menace soviétique a vu son importance diminuer à la fin de la guerre froide, au profit du développement de partenariats et d'élargissements successifs à l'Est de

l'Europe. Les attentats du 11 septembre 2001 et l'invocation de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ont marqué une nouvelle rupture en consacrant une phase plus expéditionnaire, en dehors de l'espace euro-atlantique et notamment en Afghanistan.

Les années récentes ont encore compliqué l'équation géostratégique de l'Alliance. La résurgence de tensions étatiques et l'apparition de menaces non étatiques au sein et aux frontières immédiates de l'espace euro-atlantique ont conduit l'Otan à prendre une série de mesures en vue de s'adapter à cette nouvelle donne. Ainsi le Sommet de Newport, en 2014, a-t-il donné naissance au Plan d'action pour la réactivité, décidé en réaction à la crise ukrainienne et visant à accorder une attention renouvelée à la défense collective de l'Alliance.

Le Sommet de Varsovie, en juillet 2016, a confirmé cette dynamique d'adaptation. Démontrant leur unité face à un environnement plus qu'incertain, les Alliés ont réaffirmé la pertinence du concept stratégique de 2010 et des trois « tâches fondamentales » de l'Alliance : défense collective, gestion de crise et coopération en matière de sécurité. Ces responsabilités doivent permettre à l'Alliance de répondre à tous les types de défis et menaces sécuritaires, quelle que soit leur origine (« à 360° »).

Au nombre des principales mesures d'adaptation, les pays membres ont validé la mise en œuvre du Plan d'action pour la réactivité ; renforcé la posture de défense et de dissuasion, y compris dans ses dimensions nucléaire et antimissile ; approuvé un rôle accru de l'Alliance pour la « projection de stabilité » hors de ses frontières ; défini le cyberspace comme un domaine opérationnel à part entière ; insisté sur le développement de la résilience ; prolongé la mission en Afghanistan ; dessiné les contours de nouvelles activités au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Méditerranée ; ouvert de nouvelles voies de partenariat, tant étatiques qu'avec d'autres organisations internationales de sécurité. Sur ce dernier point, l'Otan et l'Union européenne ont affirmé la nécessaire coordination entre les deux organisations dans sept domaines majeurs : les opérations (notamment maritimes), les menaces hybrides, les exercices, la résilience, le cyberspace, le développement capacitaire et la coopération industrielle et de recherche.

Si les trois tâches fondamentales de l'Otan ont été réaffirmées, l'analyse du contexte géostratégique démontre une évolution qui place l'Alliance atlantique dans une ère nouvelle de son histoire : l'imbrication très forte des crises et leur caractère hybride rendent caduque la distinction entre défense collective et gestion de crise. Une régionalisation des conflits est désormais difficilement envisageable, de même que l'est une segmentation des rôles entre organisations internationales et États membres (ou non) de ces organisations. Cette donne inédite impose une coopération internationale accrue, avec l'objectif de tirer parti des compétences et atouts de chacun dans la quête d'une réponse globale et efficace.

C'est dans ce contexte que doivent s'analyser le rôle de l'Otan et celui de la France en son sein.

Compétences et valeur ajoutée de l'Otan dans le monde d'aujourd'hui

Qualifiée d'« obsolète » voire même d'« anachronique » par ses détracteurs, l'Otan reste au contraire une organisation politico-militaire dont la palette d'outils et les capacités d'adaptation en font une structure sans équivalent dans le monde.

Après s'être historiquement construite autour du principe fondateur de défense collective, l'Alliance a su développer les compétences nécessaires pour planifier et conduire tout type d'opération militaire. Elle est notamment la seule organisation internationale à disposer en permanence d'une structure de commandement robuste et complète, allant de la concertation politique jusqu'au niveau tactique d'emploi des forces. Dès lors qu'une crise requiert une approche globale, l'Otan est en mesure, hors considérations politiques, d'apporter un appui complémentaire et ciblé aux organisations qui disposent d'une palette d'outils plus large, à l'instar de l'ONU ou l'UE. La coopération Otan-UE en mer Égée, dans la gestion des flux de réfugiés et migrants illégaux, en est la plus récente illustration.

L'Alliance atlantique reste par ailleurs un formidable vecteur d'interopérabilité entre les structures, les forces et le personnel. La définition de standards, doctrines et concepts communs, testés et validés régulièrement par de nombreux exercices, permet d'accroître le potentiel et l'efficacité des forces alliées, suivant un large éventail de missions. Cette interopérabilité peut d'ailleurs porter ses fruits en dehors de l'Otan, dans le cadre de coalitions *ad hoc* notamment.

En outre, l'Alliance constitue un véritable démultiplicateur d'innovation, technologique comme militaire, en ce qu'elle permet de générer l'effet de levier nécessaire à la recherche de nouvelles solutions et offrir ainsi des possibilités de partage et mutualisation sans équivalent.

Les États-Unis et l'Otan : déconstruire les images préconçues

L'Otan a souvent été qualifiée d'instrument privilégié des Américains pour asseoir leur « hégémonie » internationale, voire exercer une forme de « tutelle » sur une Europe par trop affaiblie et dépendante du parapluie sécuritaire de Washington. Si les États-Unis conservent une influence considérable, forts de leur poids politique mais aussi de leur contribution financière ⁽¹⁾ et matérielle, cette image de subordination mécanique doit être triplement démentie.

D'un point de vue institutionnel, le processus de prise de décision par consensus confère à chaque Allié un pouvoir de *veto de facto*. L'appartenance à

(1) Les États-Unis contribuent à hauteur d'environ 22 % au budget de l'Alliance, leurs dépenses militaires représentent plus de 70 % du total des dépenses militaires des Alliés.

l'Alliance ne se fait donc pas au mépris de toute indépendance d'opinion. La France l'a récemment montré en prenant parti contre la participation de l'Alliance en tant que telle à la coalition anti-*Daech*, perspective pourtant fortement défendue par les Américains.

D'un point de vue stratégique, l'intérêt américain pour l'Otan comme outil d'influence doit être relativisé. La doctrine du « pivot » ou « rééquilibrage » vers l'Asie, initiée par Hillary Clinton en 2009 puis renforcée par Barack Obama en 2011, semblait devoir aller de pair avec un désengagement partiel du Moyen-Orient mais aussi d'Europe. Quoique contrariée par les actions de la Russie en Europe de l'Est, cette stratégie reste d'actualité. Dans un monde devenu apolaire ou multipolaire, les États-Unis structurent à nouveau leur vision géopolitique autour de grands blocs. De plus, l'Alliance est-elle davantage, vu de Washington, un outil de maintien de la supériorité occidentale (et donc américaine) face à une « Russie résurgente et une Chine montante » ⁽²⁾ qu'un cheval de Troie destiné à entretenir la dépendance européenne vis-à-vis de leur partenaire d'outre-Atlantique. Les regrets des Administrations Bush et Obama sur le manque d'investissement européen en matière de défense ont dénoté, à l'instar des annonces médiatisées de Donald Trump, la lassitude américaine envers une organisation porteuse de liens militaires jugés trop asymétriques. Cette tendance devrait se confirmer sous la prochaine administration, sans toutefois aller jusqu'au désengagement que certains propos avaient pu annoncer.

D'un point de vue politique enfin, l'Otan reste certes pour Washington une enceinte d'échanges avec la « famille occidentale » mais ne saurait s'y réduire. La recherche d'unité et de légitimité fondées sur un « plus petit dénominateur commun », caractéristique d'une alliance comme l'Otan, peut être supplantée par le pragmatisme d'une coalition *ad hoc* ou le soutien à un partenaire prêt à prendre ses responsabilités (la France et le Royaume-Uni en Libye, la France au Sahel).

Quels enjeux et opportunités pour la France ?

Le retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'Otan

Le rapprochement de l'Union européenne avec l'Otan, initié par les Accords de Berlin+, et la participation active de la France à toutes les opérations de l'Alliance, sans obtenir pour autant les responsabilités dans les structures de commandement à hauteur de l'engagement des forces françaises, ont été parmi les facteurs clés du retour de la France dans la structure militaire intégrée.

La décision du président Sarkozy de la réintégration pleine et entière, hors Groupe des plans nucléaires, en 2009, a conclu un processus initié par le président

(2) Discours d'Ashton Carter devant le *Washington Economic Club*, le 3 février 2016.

Mitterrand et poursuivi par le président Chirac. Elle a permis à la France de reprendre une place de premier plan dans l'Alliance atlantique, illustrée par l'obtention de postes de commandement importants, dont le plus emblématique est celui de Commandant Allié Suprême pour la Transformation (*Supreme Allied Commander Transformation, SACT*).

Après une première phase de réintégration progressive, la présence militaire française dans la structure de commandement est reconnue et appréciée. La France est par ailleurs fortement engagée dans la structure de forces avec trois composantes déclarées dans le cadre de la Force de réaction de l'Otan (*NATO Response Force*).

Le rapport Védrine⁽³⁾, rédigé en 2012 en vue de mener une première évaluation de cette réintégration, a conclu à la pertinence de la décision. Il recommandait alors que la France s'inspire de ses voisins britannique et allemand en prenant davantage d'initiatives à même d'asseoir son influence au sein de l'Otan. Le rapport préconisait, par ailleurs, le développement d'un pilier européen plus visible dans l'Alliance atlantique.

Intérêts d'un engagement français au sein de l'Otan

L'imbrication des crises et défis actuels appelle, comme évoqué précédemment, à la revigoration voire au renouveau des relations entre grandes organisations internationales de sécurité. Avec le *Brexit*, la France devient le seul pays membre du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'OSCE, de l'Otan et de l'UE, disposant par ailleurs de capacités militaires conventionnelles et nucléaires qui lui permettent de conduire des opérations d'ampleur, de façon autonome ou en coalition. Cette spécificité lui offre l'opportunité, en dépit de son engagement sur de nombreux théâtres intérieurs et extérieurs, de promouvoir ses intérêts au sein de l'Alliance sans pour autant abandonner sa souveraineté.

Sur le plan politique, l'appartenance simultanée aux organisations précitées place la France en position de choix pour la promotion de synergies entre ces organisations. À cet égard, les récents progrès relatifs au rapprochement entre l'Otan et l'UE peuvent être amplifiés à notre initiative, en particulier sur les questions hybrides ou dans le domaine des technologies duales, à usages civil et militaire. Ce rôle facilitateur apparaît d'autant plus concevable à travers le dialogue étroit entretenu en format plus restreint, notamment avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Les capacités nucléaires de la France et de ses partenaires américain et britannique renforcent la crédibilité de la dissuasion dans la zone euro-atlantique. L'expertise détenue par la France dans ce domaine pourrait être davantage valorisée

(3) Rapport pour le président de la République 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.

politiquement, dans l'esprit du discours prononcé à Istres par le président de la République, en février 2015.

Sur le plan institutionnel, la France est le seul pays européen à disposer d'un ensemble de structures de commandement et de contrôle crédibles, en soutien d'un processus décisionnel particulièrement réactif. À l'heure où l'Otan a décidé une évaluation fonctionnelle de sa structure de commandement, une meilleure mise en réseau de cette dernière avec les structures nationales des pays membres pourrait être recherchée. La France aurait intérêt à promouvoir la recherche d'architectures opérationnelles plus flexibles et souples, adaptables au cas par cas, ainsi qu'une plus large synergie avec l'UE dont l'absence de structures de commandement de niveaux stratégique et opératif reste une faiblesse majeure.

Sur le plan militaire, la France dispose de forces d'une très grande réactivité, dotées de capacités d'entrée en premier rares voire uniques en Europe. Si les décisions prises lors des derniers Sommets ont amélioré l'aptitude de l'Alliance à répondre à toute crise, les forces armées françaises jouent un rôle limité dans la mise en œuvre de ces décisions, diminuant d'autant la visibilité de l'engagement français vis-à-vis des partenaires européens. Quoique ce constat se justifie par le niveau élevé d'engagement opérationnel, notre pays pourrait obtenir une plus grande reconnaissance par l'Otan de ce savoir-faire que constitue l'entrée en premier, en soutien de la posture de défense et de dissuasion de l'Alliance. En prenant l'initiative avec une réflexion conceptuelle, des exercices et des expérimentations au sein de l'Otan, la France se placerait en fer de lance d'une défense européenne crédible, capable d'opérer sur l'ensemble du spectre opérationnel.

S'agissant des partenariats, la crédibilité militaire et la capacité à développer des normes d'interopérabilité font de l'Alliance une organisation attractive pour de nombreux pays. Les initiatives dans ce domaine sont nombreuses et touchent une grande variété de nations sans limitation à la zone euro-atlantique. Cependant, la proximité géographique avec la zone Afrique du Nord Moyen-Orient et le développement de foyers d'instabilité en son sein doivent conduire l'Otan à tisser des relations encore plus étroites avec les pays de la région. Ces derniers, dont certains sont des partenaires de longue date pour la France, affichent en retour une volonté de coopération de plus en plus claire avec l'Alliance.

Cette situation appelle une réflexion sur le maintien de l'influence française avec des initiatives de partenariat développées par l'Alliance, dans le cadre de la mission de « projection de stabilité » décidée à Varsovie. La France pourrait ainsi jouer un rôle de nation-cadre, en concentrant ses efforts sur l'accompagnement de ses partenaires naturels, au sein et en dehors de l'Alliance atlantique.

Sur le plan des capacités et de l'industrie, à rebours du poncif selon lequel tout contrat Otan reviendrait dans le giron américain, force est de constater que les retours économiques au profit des entreprises françaises n'ont cessé de progresser

depuis la réintégration dans la structure militaire intégrée. À l'ère de la révolution numérique, de nouvelles normes apparaissent. La création de réseaux fédérant les futures capacités dans des architectures opérationnelles nouvelles est une perspective structurante et de long terme pour l'industrie, tant pour le développement des systèmes d'information et de communication que pour celui des systèmes d'armes. Cette révolution s'accompagne d'une réorganisation du processus capacitaire, portant notamment sur la dynamisation des phases de définition et d'expérimentation.

Dans ces domaines, les compétences uniques détenues par les entreprises françaises, les armées et la Direction générale pour l'armement (DGA) offrent une opportunité d'influer sur la définition de normes qui feront référence pour la conduite des programmes futurs et l'interopérabilité des matériels. Ces normes opérationnelles seront utilisées par d'autres organisations internationales autant que par des coalitions *ad hoc*. Elles offrent, en outre, de nouvelles opportunités de synergie avec l'Union européenne. Cela appelle aussi à une réflexion sur la conduite de certains programmes par un investissement humain plus important dans l'Otan, tout en évitant les doublonnages inutiles avec les structures françaises.

L'importance du capital humain

Si la France compte parmi les mauvais élèves dans l'armement des effectifs de la structure de commandement intégrée, le personnel français reste, de l'avis de tous, très apprécié par sa qualité, son niveau d'engagement et sa disponibilité.

Cependant, alors qu'une grande partie du personnel intégré effectue une carrière internationale dans l'Otan, une démarche d'influence au sein de l'organisation passe nécessairement par une plus grande mobilité entre états-majors nationaux et internationaux. Dans un monde de plus en plus interconnecté, une expérience internationale, assortie d'objectifs clairs, devrait être pour nos futurs *leaders* une étape qualifiante essentielle, au même titre que l'est aujourd'hui une affectation interarmées. Notre investissement humain consenti au sein de l'Alliance mérite d'être mis à profit, *a fortiori* dans un contexte national contraint en ressources, sur des travaux que les armées françaises peuvent difficilement approfondir par elles-mêmes. Il s'agit là d'un moyen efficace de tirer l'entier bénéfice de la réintégration tout en offrant une capacité accrue de réflexion et de rayonnement.

*

**

Sept années après le retour dans la structure militaire intégrée, la présence militaire française à l'Otan est reconnue et appréciée. Seul pays membre du Conseil de sécurité des Nations unies, de l'Union européenne et de l'Otan, la France peut faire bien davantage au sein de cette dernière organisation. Comme le rappelait Hubert Védrine dans une lettre ouverte en 2013, « les conséquences positives [de la réintégration de la France] (influence accrue) ne l'emporteront que si l'on développe sans complexes dans l'Otan – comme au sein de l'Europe, sans opposer les

deux enceintes – une politique ambitieuse et claire fondée sur une réflexion stratégique propre ».

C'est en tirant parti de cette réintégration, avec un plan d'action ciblé et pragmatique, que la France pourra partager cette réflexion stratégique, promouvoir le savoir-faire de ses entreprises, ou encore se placer au cœur d'une identité de défense européenne, développée en parallèle dans l'Otan et dans l'UE. La dynamique de transformation initiée au Sommet de Varsovie et les relations privilégiées avec nos grands partenaires pourront constituer autant de catalyseurs. Cet impératif de « vigilance, exigence et influence » ⁽⁴⁾ dans l'Otan nous permettra de façon non négligeable de continuer à revendiquer une place de premier rang dans le concert des Nations occidentales.

(4) Première recommandation du Rapport Védrine, p. 18.

