RDN

Conférence
Jeudi 23 mai 2019

Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense
La défense et la sécurité nationale dans le contexte national et européen des élections du 26 mai 2019

Une étude réalisée par les étudiants des Masters
« Armées, défense et sécurité » (Sorbonne Université)
« Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université)
et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université)

Sous la direction de M. Tristan Lecoq
Inspecteur général de l'Éducation nationale
Professeur des universités associé (histoire militaire et maritime contemporaine)
Faculté des Lettres de Sorbonne Université

UNIVERSITÉ PARIS II PANTHÉON-ASSAS

CENTRE THUCYDIDE
analyse et recherche en relations internationales

LES JEUNES INTERNATIONALISTES

NEMROD
Enjeux Contemporains de Défense et de Sécurité

Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale

Association loi 1901 fondée en 1939

ÉPARGNE RETRAITE | AUTO* HABITATION* | SANTÉ* PRÉVOYANCE* | EMPRUNTEUR*

Proche de vous en toutes circonstances

C'est ça, l'esprit de famille

Document à caractère publicitaire - crédit photo : Gettyimages.

L'assurance d'un esprit de famille

la France Mutualiste

T. 01 40 53 78 00

www.lafrancemutualiste.fr

*Offre proposée par Média Courtage, Société du groupe La France Mutualiste - Courtier en assurance inscrit à l'ORIAS sous le numéro 10 058 534 vérifiable sur www.orias.fr (RCS 524 259 975 BREST) - SIRET n° 524 259 975 00026 - Rue Jean Fourastié – CS 80003 – 29480 Le Relecq Kerhuon. La France Mutualiste - Mutuelle nationale de retraite et d'épargne soumise aux dispositions du Livre II du Code de la mutualité, immatriculée au répertoire SIRENE sous le n° SIREN 775 691 132 - Tour Pacific, 11-13 cours Valmy 92977 Paris La Défense Cedex.

Conférence

Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense

La défense et la sécurité nationale dans le contexte national et européen des élections du 26 mai 2019

Une étude réalisée par les étudiants des Masters
« Armées, défense et sécurité » (Sorbonne Université)
« Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université)
et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université)

Sous la direction de M. Tristan LECOQ
Inspecteur général de l'Éducation nationale
Professeur des universités associé (histoire militaire et maritime contemporaine)
Faculté des Lettres de Sorbonne Université

Sorbonne Université et Panthéon-Assas (Paris II)

Sommaire

5 **Préface**
Tristan LECOQ et François GAÜZÈRE-MAZAURIC

11 **Introduction à la méthode**
Baptistine AIRIAU

Défense de l'Europe

15 ***État des lieux* - De la pertinence du maintien de l'Otan dans un monde *post*-guerre froide**
Marie BLAIN, Elena DIEZ-MAUTUIT (rapporteur), Délia HAMMAR, Kilian HUGUET, Marie-Alix LANTERNIER, Ewa MARÉCHAL, Clément PLOUVIEZ, Kevin ROUSSEAU et Max SEELER

27 ***Perspectives* - Un défi toujours d'actualité mais aux enjeux renouvelés**
Baptistine AIRIAU, Léo DANAUS, Jean FONLLADOSA, Alexandre GOSSELIN, Laura GRISVARD, Stanislas HENRY, Seydou KEITA, Arno PORCIER et Margaux RAGGI (rapporteur)

Défense européenne

35 ***État des lieux* - Le rôle structurant des coopérations inter-étatiques**
Benjamin Albert MORAGA (rapporteur), Marcel CHILLAUD, Julien DUPRÉ, Léa LELY, Lila TILSON et Océane LEMASLE

44 ***Perspectives* - Un futur entre partage et autonomie**
Matthieu UGOLINI (rapporteur), Orlane MOREAU, Niccolo VENTURA, Joffrey ROGEL, Ilan GARCIA et Nicolas GUILLAUME

Europe de la défense

51 ***État des lieux* - Une élaboration complexe et incertaine**
Alix BARBELLION, Marie BASSO, Simon CARTAYRADE, David COMPAGNONE, Elsa DRAÏ (rapporteur), Bruno HENNIART, Estelle LEGAY, Guillaume MICHEAU et Victor XIBERAS

66 ***Perspectives* - Un avenir sujet aux débats politiques**
Alexandre COUCAUD, Thomas DAILLIEZ, Enguerrand DUCOURTIL, Antoine DUTEIL, Gabin MIGUEL, Benoît POUZOULET, Maximilien ROQUETTE (rapporteur), Margaux SCIANDRA et Leopold SIGNORINO

75 **Conclusion**
Olivier FORCADE

La *Revue Défense Nationale* est éditée par le Comité d'études de défense nationale
(association loi de 1901)
Adresse géographique : École militaire, 1 place Joffre, bâtiment 34, PARIS VII
Adresse postale : BP 8607, 75325 PARIS CEDEX 07
Fax : 01 44 42 31 89 - www.defnat.fr - redac@defnat.com
Directeur de la publication : Thierry CASPAR-FILLE-LAMBIE - Tél. : 01 44 42 31 92
Rédacteur en chef : Jérôme PELLISTRANDI - Tél. : 01 44 42 31 90
Rédactrice en chef adjointe : Audrey HÉRISSON
Secrétaire général et *webmaster* : Paul LAPORTE - Tél. : 01 44 42 31 91
Secrétaire général de rédaction : Pascal LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 43 69
Assistante de direction et secrétaire de rédaction : Marie-Hélène MOUNET - Tél. : 01 44 42 43 74
Secrétaire de rédaction : Jérôme DOLLÉ - Tél. : 01 44 42 43 69
Abonnements : Éliane LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 38 23
Chargés d'études : Laurent HENNINGER et Emmanuel DESCLÈVES - Tél. : 01 44 42 43 72
Comité de lecture : Marie-Dominique CHARLIER-BAROU, André DUMOULIN,
Jean ESMEIN, Anthony HERVEY, Sabine DE MAUPEOU et Bernard NORLAIN
Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUEDOUR - Tél. : 01 49 60 58 56
DL 95027 - 2e trimestre 2019 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1019 G 85493 du 4 décembre 2014
Imprimée par BIALEC, 23 Allée des Grands Pâquis, 54180 HEILLECOURT

Photo de couverture ©Véronique BESNARD/Ministère des Armées/Défense
Réunion ministérielle de lancement de l'initiative européenne d'intervention, le 25 juin 2018. Sont présents les ministres des États prêts à rejoindre l'initiative dès à présent, à savoir : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

Préface

Tristan Lecoq et François Gaüzère-Mazauric

Inspecteur général de l'Éducation nationale, Professeur des universités associé (histoire militaire et maritime contemporaine) à Sorbonne Université.

Président de Nemrod – Enjeux Contemporains de Défense et de Sécurité.

La défense européenne fut bâtie dans une rencontre entre les desseins politiques, l'immédiateté des menaces et les divergences de vues entre États souverains. Si le projet d'une « Europe de la défense » fut arrêté dès août 1954 par le refus français de ratifier le traité instituant une Communauté européenne de défense (la CED), l'expression demeure encore aujourd'hui l'une des plus employées en France pour évoquer la protection du continent. Elle désigne en même temps des « coopérations opérationnelles, capacitaires ou industrielles menées dans des cadres divers au sein de l'Union européenne, mais aussi sur un plan multilatéral, voire dans certains cas bilatéral » (1).

Cette harmonie militaire telle que conçue par les premiers membres de l'Union, qui n'a jamais existé dans les faits, a tout du moins conservé sa force symbolique, et continue de bien se porter dans les discours. Alain Richard lui-même, alors ministre de la Défense, expliquait dans un entretien au journal *Le Monde* en juillet 1999 que « l'Europe de la défense engloberait des conceptions nationales de défense différentes » (2).

De telles superpositions lexicales pourraient ne relever que d'une différence de degré entre plusieurs dispositifs mis en œuvre. Il convient en fait, pour clarifier la question militaire en Europe, de distinguer au moins trois instances, trois dispositifs, trois réalités : la défense de l'Europe, la défense européenne et l'Europe de la défense.

La défense de l'Europe n'est ni plus ni moins que la défense d'un territoire – ici l'Europe –, sur lequel s'exercent un ou plusieurs pouvoirs, détenteurs de la souveraineté et qui l'exercent au sein d'une alliance, celle de l'Atlantique Nord. Si la défense du territoire européen continue de faire des États souverains son garant en dernier recours, l'Otan, mue par l'allié américain, y apporte aujourd'hui la plus grande contribution. La défense de l'Europe se joue donc entre les États souverains et l'Organisation atlantique. Se pose alors la question de la convergence et de l'alignement des menaces et des réponses entre cette kyrielle d'acteurs.

(1) Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, *Pour en finir avec « l'Europe de la défense » - Vers une défense européenne*, rapport d'information n° 713, Sénat, 3 juillet 2013, p. 9 (www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-713-notice.html).

(2) « *Interview* de M. Alain Richard, ministre de la Défense », *Le Monde*, 14 juillet 2019 (http://discours.vie-publique.fr/notices/993002015.html).

La défense européenne désigne la part que l'Europe occupe dans la défense de son territoire : elle recouvre les armées nationales, mais aussi les coopérations bilatérales ou multilatérales que les Européens mettent en œuvre pour se défendre, y compris au-delà des frontières de l'Europe institutionnelle, dans le contexte d'une défense sans frontières, comme c'est le cas pour la France [3]. La réassurance de l'article 5 de la Charte de l'Atlantique semble aujourd'hui plus puissante que ces dispositifs européens ; mais en des temps où s'affirment les États puissances, où les relations entre les États-Unis et l'Europe se tendent, peut-être la récente activation de la Coopération structurée permanente, l'ouverture du Fonds européen de défense, ou encore la mise en place au sein de l'État-major européen d'une Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) renforceront-elles la part que les Européens prennent dans la défense de l'Europe.

La défense de l'Europe est donc un objectif inaliénable ; la défense européenne constitue l'un des moyens possibles pour l'atteindre.

Qu'en est-il alors de « l'Europe de la défense », présente dans tous les discours, objet de toutes les espérances et de tous les anathèmes ? Elle désigne les organismes militaires de l'Union européenne, qui transcendent le cadre des États-Nations ; elle est ce qui adviendrait si les États européens décidaient de mettre en commun non seulement leurs capacités, leurs mécanismes industriels, mais aussi leurs commandements opérationnels.

Nous voyons ici ce que l'idée foulée aux pieds en 1954 doit à la mythologie politique ; face aux menaces qui successivement ont frappé l'Europe, l'unité [4] devait être de mise dans les discours des responsables politiques ; entre les trois idées que nous énumérions, il était parfois tentant de choisir la plus intégratrice. Un facteur supplémentaire de complexité vient de ce que la question de la défense entrait en résonance avec d'autres politiques publiques européennes ; ainsi, les thuriféraires d'un approfondissement de la construction européenne appelaient de leurs vœux la création d'une Europe de la défense, pour achever de rapprocher les États qui dans le Traité de Rome avaient accepté d'unir leurs destinées. L'ensemble de la réflexion doit enfin s'adosser aux réalités les plus contemporaines, comme celles qui conduisent les mers et les océans à redevenir les enjeux les plus importants du monde contemporain de la défense et de la sécurité des Nations [5].

La défense de l'Europe, la défense européenne et l'Europe de la défense, s'entremêlent donc souvent dans les imaginaires politiques ; pour les expliquer, ce *Cahier de la* Revue Défense Nationale a donné la parole a des jeunes étudiants-chercheurs qui, en plus d'incarner l'avenir de la recherche, ont entre leurs mains le futur de l'Europe.

(3) Lecoq Tristan, « France : de la défense des frontières à la défense sans frontières », *Questions internationales* n° 79-80 (« Le réveil des frontières »), La Documentation française, mai-août 2016.

(4) Girardet Raoul, Mythes et mythologies politiques, Éditions du Seuil, 1986, 210 pages.

(5) Lecoq Tristan, *Enseigner la mer. Des espaces maritimes aux territoires de la mondialisation*, CNDP/CRDP de l'Académie de Rennes, octobre 2013 (réédition en octobre 2016, avec Florence Smits) et « Puissance maritime et puissance navale : la marque du passé, les évolutions au présent, les territoires de la mondialisation » *in* Deboudt Philippe, Meur-Ferec Catherine et Morel Valérie (dir.), *Géographie des mers et des océans*, Armand Colin Sedes, 2015.

La défense de l'Europe

La défense de l'Europe est la défense d'un territoire, contrôlé par de multiples acteurs – les États-nations – traversé par des alliances militaires opérantes – au sein desquelles l'Otan occupe le premier rang – et mû depuis plus de 70 ans par un projet commun – l'Union européenne.

La défense du territoire européen n'a jamais cessé d'être l'apanage des États souverains. L'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose par exemple que : « tout État-membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ».

D'une part, les questions de défense relèvent de la souveraineté des États, d'autre part, ces questions sont, dans les termes mêmes des traités, dérogatoires, car jugées essentielles à l'exercice des souverainetés nationales. Mais le fait que les États disposent, de manière incontestée, d'une telle compétence ne signifie pas qu'ils excluent de s'allier pour en user au mieux. Les historiens savent combien les visées de l'empire austro-hongrois sur la petite Bosnie-Herzégovine furent décisives dans le mouvement des alliances qui conduisit à la Grande Guerre. De même, alors que l'Estonie s'était trouvée paralysée en 2007 par une cyberattaque, il pourrait être préoccupant de songer que la politique de défense relève du « seul État souverain ». Pour souveraine qu'elle soit, que pourrait l'Estonie seule, face à des attaques de grande ampleur ?

C'est sur un tel terreau que prennent place les alliances, et en particulier l'Otan. Celle-ci ne dispose pas en propre de moyens : ne lui sont affectées que les capacités que les États ont accepté de mettre à disposition. Au reste, 22 des 29 États-membres de l'Union européenne sont également membres de l'Alliance atlantique ; là réside sans doute l'une des raisons qui expliquent les chevauchements entre l'Otan et la défense européenne.

En plus de cette solidarité de fait, la défense de l'Europe trouve dans l'Otan la sécurité du parapluie nucléaire américain. Le transfert de moyens aujourd'hui mis en œuvre par l'Alliance atlantique vers des structures qui seraient proprement européennes est devenu cependant une question lancinante. L'idée de Washington était que l'Otan ne fût pas limitée « aux problèmes Nord-atlantiques », mais qu'elle « couvre l'ensemble des problèmes Est-Ouest où que ce soit » [(6)]. « *Out of area or out of control* », avait résumé Manfred Wörner, secrétaire général de l'Otan, en 1990. Dès lors, certains Européens se demandaient s'il était pertinent de suivre les Américains dans des conflits qui ne menaçaient pas directement la sécurité européenne. Le *Brexit* a reposé avec acuité la question de la répartition des compétences entre les structures européennes et l'Alliance atlantique, dans le débat politique comme dans les commandements opérationnels. Il faut enfin mentionner que, si la Communauté européenne avait

(6) « Scope Paper », NATO Ministerial Meeting, The Hague, 11-14 mai 1964, Lyndon B. Johnson Library (LBJL), National Security File, carton 34, cité par Bozo Frédéric, « De Gaulle, l'Amérique et l'Alliance atlantique. Une relecture de la crise de 1966 », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 43, juillet-septembre 1994 (Histoire au présent de la « *political correctness* »), p. 55-68 (www.persee.fr/doc/xxs_0294-1759_1994_num_43_1_3063).

notamment buté sur la question du nucléaire, la France et le Royaume-Uni contribuent à la dissuasion de l'Otan en Europe.

Les groupes de travail ont ici détaillé les structures militaires de l'Alliance atlantique, et la part qu'elles prennent dans la défense de l'Europe, pour mieux les comparer aux options européennes qui ont émergé dans le sillage du *Brexit*. L'ensemble prend place dans le cadre plus ou moins incertain selon les moments ou les expressions politiques des membres de l'Alliance elle-même, et de son évolution contrainte ou confiante.

La défense européenne

Lorsque les Britanniques, souvent les meilleurs élèves de l'Otan avec les Allemands, ont pris le 23 juin 2017 la décision de quitter l'Union, les plaidoyers pour une défense européenne se sont multipliés. Si une Europe de la défense n'avait pas été acceptée en 1954, une défense européenne, dans un cadre multilatéral, pourrait, elle, achever d'unir certains États européens tout en respectant leur souveraineté.

Commençons par souligner les succès de cette coopération européenne : les 6 missions actuellement menées par l'Union, *via* un apport des forces des États qui la composent, ont montré sa capacité d'action. Au reste, l'activation en décembre 2017 de la Coopération structurée permanente (CSP), portée par 25 États, a montré la capacité qu'avaient les membres de l'Union européenne à s'allier pour défendre le continent. Mais sans doute la structure de la CSP est-elle trop multilatérale pour se substituer à l'Otan : parmi les 34 projets qu'elle compte à ce jour, peu sont menés par des États non-membres de l'Alliance atlantique, et peu rassemblent plus de cinq ou six pays.

Les domaines les plus régaliens – au premier rang desquels le nucléaire et le renseignement – font l'objet de relations plus resserrées, régies par des échanges circonstanciels davantage que par des structures permanentes et autonomes. Le nucléaire fait l'objet de coopérations bilatérales entre les Français et les Britanniques ; rénovée en 2010 par les Accords de Lancaster House, cette coopération permettra notamment d'installer de nouveaux équipements de radiographie sur le site britannique d'Aldermaston en 2022. Le renseignement, bien qu'il soit l'incarnation la plus fidèle du pouvoir régalien, n'est pas en reste : le Collège du renseignement en Europe inauguré à Paris début mars 2019 par le président Emmanuel Macron, mais aussi l'existence de l'*EU INTCEN* (*EU Intelligence and Situation Centre*) – qui ne dispose pas de pouvoirs d'enquête – et des moyens satellitaires européens – le *SatCen* (*European Union Satellite Centre*) de Torrejon (Espagne) – prouvent une volonté de mettre en commun certaines informations et de rapprocher les cultures européennes du renseignement. Ces structures constituent toutefois des canaux de partage de l'information, bien plus que des structures européennes dotées de moyens et de pouvoirs propres [7].

(7) Lecoq Tristan, « Les formes et la pratique du renseignement en France depuis les années 1990. Structures, acteurs, enjeux », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVII, juillet 2016, La Documentation française/Université Panthéon-Assas Centre Thucydide.

Si elle ne pouvait pas unir ses dispositifs de défense par le politique, l'Europe a tenté de les unir par l'industrie et le partage des coûts. Pour aller dans ce sens, la création du Fonds européen de défense, qui devrait être doté sur la période 2021-2027 de 13 milliards d'euros – dont 4,1 pour la recherche collaborative et 8,9 pour le développement de prototypes – est une initiative méritoire.

Mais en l'absence d'union politique, l'approfondissement d'une forme de convergence entre des États aux intérêts si différents autour d'un outil de financement de l'industrie pose question. Nombre de pays européens ne produisent en effet pas d'armement ; l'achat « sur étagères » de matériels américains ne compromettrait donc pas leur industrie nationale ; plus encore, en achetant outre-Atlantique, ils rendraient plus présent encore le parapluie sécuritaire de Washington, jugé plus crédible que celui de Paris ou de Berlin. Au contraire, les exportateurs de matériels de défense – en tête desquels la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne – ont intérêt à coopérer avec leurs alliés européens, ne serait-ce que pour défendre leurs industries nationales. Entre les Français et les Allemands, producteurs d'armements, qui plaident pour la constitution de procédures d'achats groupés pour renforcer l'industrie européenne de défense et les Belges ou les Polonais, qui, dans les achats de matériels américains sur étagère, trouvent les fruits d'une alliance raffermie, les intérêts, les doctrines, et les stratégies industrielles divergent donc du tout au tout.

La défense européenne, qui compte d'indéniables succès, se trouve donc prise entre le marteau et l'enclume : d'un côté, les États-membres tentent souvent de plaider pour une autonomie stratégique européenne, pour se soustraire à l'influence parfois encombrante de l'Alliance atlantique ; de l'autre, cette alliance entre les États européens bute invariablement sur les intérêts nationaux bien compris, qui constituent le premier maillon des politiques de défense, et dépend pour une part essentielle des efforts mis en œuvre, dans le cadre de leurs politiques nationales, par les États européens [8].

L'Europe de la défense

On serait tenté de croire à l'issue d'un tel état des lieux que l'Europe de la défense *stricto sensu* ne serait qu'un tigre de papier, et pour cause : dans les démocraties, l'appareil de défense est toujours soumis au politique, ce qui entraîne un nécessaire apolitisme des armées ; en Europe comme dans les devoirs cicéroniens, *cedant arma togae* [9]. Pour qu'il y ait une armée européenne, il faudrait donc qu'il existe un État européen, sans quoi l'Europe de la défense ne reposerait que sur la défense de l'Europe et ne serait jamais qu'une défense européenne.

Mais la réalité est plus compliquée : nombre d'initiatives de politique européenne de défense semblent, alors qu'il n'existe pas de structure étatique fédérale, se situer dans un entre-deux : à cet égard, la mise en place, au sein de l'État-major

(8) Lecoq Tristan, *Enseigner la défense*, Ministère des Armées/DPMA, novembre 2018.
(9) Cicéron, *De officiis*, I, 22. Littéralement, « les armes doivent céder à la toge », autrement dit, l'armée doit céder au politique.

européen, de la Capacité de planification et de conduite militaire (CPMC) est intéressante. Quoiqu'elle demeure embryonnaire, cette structure est compétente pour commander les missions militaires à mandat non exécutif – c'est-à-dire celles qui ne demandent pas d'engager des forces sur le terrain.

On ne peut évidemment conclure de l'existence d'une telle structure à l'existence, dissimulée ou projetée, d'une Europe de la défense ; toujours est-il que si l'Europe de la défense devait poindre la tête, c'est sur de telles structures qu'elle pourrait d'abord s'appuyer.

Disons tout de même que, dans un cadre où les décisions importantes sont prises à l'unanimité, l'Europe de la défense risque de demeurer longtemps réduite à l'état d'impuissance. Pour tracer les perspectives qui s'ouvrent à elles, les groupes de travail se sont en particulier attachés à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui, si elle demeure soumise au volontarisme des États, pourrait être approfondie. Les structures naissantes ou instituées, comme l'Agence européenne de défense, l'État-major européen, n'occupent certes aujourd'hui qu'une part limitée dans la défense de l'Europe ; mais elles n'en sont pas moins dotées d'une certaine autonomie. C'est pourquoi les chercheurs ont tenté de faire sourdre les signaux faibles, les instances et les discours politiques qui se positionnent sur l'Europe de la défense – qu'il s'agisse de la faire advenir, ou, ce qui est au moins aussi fréquent, d'en pourfendre l'idée.

⁂

Pour expliquer l'écheveau institutionnel que recouvre notre triptyque – la défense de l'Europe, la défense européenne et l'Europe de la défense – et en tirer des perspectives pour la politique européenne de défense, une quarantaine de rédacteurs se sont attelés à la tâche pendant plusieurs mois. Si les derniers mots d'un texte sont ceux qui résonnent le plus fortement, ils doivent rendre hommage à leur rigueur et à leur conviction ; en dressant, pour la défense de l'Europe, la défense européenne et l'Europe de la défense un état des lieux, puis des perspectives, ils permettent à la question militaire européenne de se muer, d'un « présent qui s'accumule » [(10)], en un « présent qui empiète sur l'avenir » [(11)].

(10) Char René, « Marthe », *Fureur et Mystère*, Gallimard, 1967.
(11) Bergson Henri, *La Pensée et le Mouvant*, Puf, 1998, p. 30.

Introduction à la méthode

Baptistine AIRIAU

Étudiante en Master I « Armée, guerre et sécurité dans les sociétés de l'Antiquité à nos jours » à Sorbonne Université.

« La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques » proclama Robert SCHUMAN le 9 mai 1950, dans la déclaration qu'il fit au salon de l'Horloge, dans les locaux du ministère des Affaires étrangères (1). On sait que l'Europe de la paix s'est construite par l'intermédiaire des relations économiques, sociales, culturelles et même plus récemment environnementales. Dans ce maillage diplomatique, la défense est parfois mise à l'écart, comme si les « Grandes Muettes » des États européens étaient vouées, dans le cheminement de la construction européenne, à demeurer nimbées d'un relatif silence. Le développement de réflexions et d'actions communes relatives à la défense de l'Europe, qu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'Otan, de l'Union européenne, ou d'accords multilatéraux se trouve toutefois au cœur des débats électoraux de mai 2019 : une Europe plus approfondie ne pourrait faire l'économie de structures de défense fortes ; à rebours, si l'Europe choisissait d'en rester aux structures qui la composent actuellement, elle ne pourrait pas pour autant cesser de réfléchir aux instances qui la protègent.

Ces questions, peu connues du grand public, méritent cependant d'être étudiées en détail et ce, en dépit de leur complexité. Nous avons donc pris la suite de nos prédécesseurs qui avaient examiné les questions de défense dans les programmes des élections présidentielles de 2017, puis un an après, de l'application des mesures préconisées par le candidat, devenu président, Emmanuel Macron. Notre professeur M. Tristan Lecoq nous a proposé d'étudier les questions européennes de défense pour dépassionner les débats avant les élections européennes à venir. Une première partie visait à démêler l'écheveau complexe des institutions, des structures militaires et des hommes qui participent à la défense de l'Europe : il s'agissait de dresser un état des lieux de ces questions, à la fois sur le plan de l'Alliance atlantique, des coopérations interétatiques et de l'UE. Pour ce premier chantier, nous avons bénéficié d'une littérature abondante sur le sujet, qu'elle provienne des institutions elles-mêmes ou de spécialistes des enjeux de défense.

Un tel état des lieux invitait à dresser des perspectives pour l'avenir ; c'est l'objet de la seconde partie, qui vise notamment à qualifier les discours et les positions

(1) SCHUMAN Robert, Déclaration du 9 mai 1950, Quai d'Orsay (www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950).

possibles avant l'échéance électorale, non sans tenir compte de l'environnement politique et stratégique européen. Si nous avions au départ l'ambition d'étudier les différents programmes de manière minutieuse, nous avons dû nous orienter vers d'autres sources. Ces questions de défense à l'échelle de l'Europe ne sont en effet que peu développées par les différents partis européens et ce sont d'autres priorités telles que la gestion des frontières et des migrations qui ont pris une place centrale dans les débats. Par ailleurs, au moment où nous terminons ce cahier, tous les programmes ne sont pas encore parus. Nous avons donc décidé de nous tourner du côté des différentes fondations européennes (Schuman, Jean Jaurès, Institut Montaigne…) et de la Presse pour compléter la littérature émanant des différents partis. À ces sources sont venus s'ajouter les documents produits par les institutions elles-mêmes ; l'Otan a, par exemple, développé de nombreuses réflexions sur les défis qu'elle aura à affronter dans les années à venir.

⁂

Comme les années précédentes, nous avons procédé par groupes de travail, chaque groupe étant coordonné par un rapporteur afin de faciliter la communication et l'harmonisation entre les travaux ; tout cela dans le but de créer un résultat le plus cohérent possible. Ce travail s'effectuant dans le cadre du séminaire « La France et sa défense à l'époque contemporaine : histoire, actualité, enjeux », proposé dans le cadre du partenariat entre les masters « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université, ex-Paris IV), « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université) et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université) ; les groupes mêlant les étudiants des deux universités. Ils se sont réparti les sujets de la manière suivante :

Chantier 1 - État des Lieux :

1. Défense de l'Europe - De la pertinence du maintien de l'Otan dans un monde post-*guerre froide*

Marie Blain, Elena Diez-Mautuit (*rapporteur*), Délia Hammar, Kilian Huguet, Marie-Alix Lanternier, Ewa Maréchal, Clément Plouviez, Kevin Rousseau et Max Seeler

2. Défense européenne - Le rôle structurant des coopérations inter-étatiques

Marcel Chillaud, Julien Dupré, Léa Lely, Océane Lemasle, Benjamin Albert Moraga (*rapporteur*) et Lila Tilson

3. Europe de la Défense - Une élaboration complexe et incertaine

Alix Barbellion, Marie Basso, Simon Cartayrade, David Compagnone, Elsa Draï (*rapporteur*), Bruno Henniart, Estelle Legay, Guillaume Micheau et Victor Xiberas

Chantier 2 – Perspectives

1. Défense de l'Europe - Un défi toujours d'actualité mais aux enjeux renouvelés

Baptistine Airiau, Léo Danaus, Jean Fonlladosa, Alexandre Gosselin, Laura Grisvard, Stanislas Henry, Seydou Keita, Arno Porcier et Margaux Raggi (*rapporteur*).

2. Défense européenne - Un futur entre partage et autonomie

Ilan Garcia, Nicolas Guillaume, Orlane Moreau, Joffrey Rogel, Matthieu Ugolini (*rapporteur*) et Niccolo Ventura

3. Europe de la Défense - Un avenir sujet aux débats politiques

Alexandre Coucaud, Thomas Dailliez, Enguerrand Ducourtil, Antoine Duteil, Gabin Miguel, Benoît Pouzoulet, Maximilien Roquette (*rapporteur*), Margaux Sciandra et Leopold Signorino

Une telle organisation des groupes a nécessité un grand travail d'harmonisation afin que les textes ne se recoupent pas. Il n'a en effet pas toujours été évident de savoir où poser la limite entre état des lieux et perspective.

⁂

Nous tenons à remercier la *Revue Défense Nationale* et plus particulièrement son rédacteur en chef, le général Jérôme Pellistrandi, ainsi que son secrétaire de rédaction, Jérôme Dollé, qui, cette année encore, nous ont témoigné leur confiance. C'est ce soutien et cette confiance qui nous permettent de voir la concrétisation de ce projet que nous portons depuis le début de l'année et d'ainsi perpétuer la démarche entreprise par nos prédécesseurs. Nous souhaitons également remercier le professeur Olivier Forcade pour son implication constante dans la publication de ce *Cahier* dont il rédige la conclusion.

Nous nous devons également de souligner le soutien actif des membres du groupe de réflexion Nemrod ECDS, dont la connaissance de ces sujets est plus étendue que la nôtre, et notamment de François Gaüzere-Mazauric qui a pris une part de taille à la relecture de l'ensemble des textes. Il a par ailleurs accepté de rédiger la préface conjointement avec M. Tristan Lecoq. Qu'il en soit vivement remercié.

Ce *Cahier* n'aurait enfin pu voir le jour sans notre professeur, M. Tristan Lecoq, qui, le premier, a eu l'idée d'une telle étude. Il nous a guidés tout au long de notre travail, nous donnant conseils et orientations tout en nous témoignant une grande confiance. Son investissement et son soutien indéfectible nous ont permis de mener à bien ce projet avec toute la rigueur qui lui est chère. Nous lui adressons donc tous nos remerciements. Sans lui, nous n'aurions eu la chance d'effectuer un travail semblable nous permettant de mettre en application de manière très concrète ce que nous étudions dans nos masters respectifs, dans le cadre exigeant de la *RDN*. Les élèves que nous sommes savent ce qu'ils doivent à l'attention constante de leur professeur. ◆

De la pertinence du maintien de l'Otan dans un monde *post*-guerre froide

Marie Blain, Elena Diez-Mautuit (*rapporteur*), Délia Hammar, Kilian Huguet, Marie-Alix Lanternier, Ewa Maréchal, Clément Plouviez, Kevin Rousseau et Max Seeler

Élèves des masters « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université) et « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université).

Créée par le Traité de Washington le 4 avril 1949 établissant une alliance politico-militaire à vocation défensive, l'Alliance atlantique, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord est la première organisation internationale militaire au monde. Alors qu'elle regroupait à l'origine 12 membres, elle en compte désormais 29, le dernier en date étant le Monténégro (1), Harry S. Truman, président des États-Unis lors de la signature du Traité de l'Atlantique Nord, prononça à cette occasion une allocution dans laquelle il considérait que « [ledit] traité exercera une influence positive, et non pas négative, sur la paix, et son influence ne se fera pas seulement sentir dans la partie du monde sur laquelle il porte expressément, mais dans le monde entier » (2). Si la menace soviétique avait été la principale justification de l'institutionnalisation de l'Otan, l'Alliance a survécu à la chute du Bloc de l'Est et reste, malgré les critiques et certaines pistes de réformes possibles, l'organisation la plus pertinente pour assurer la défense de l'Europe.

État de l'Alliance atlantique

Si l'Alliance a, avant tout, été instituée pour faire face à un ennemi soviétique commun, il s'agissait aussi d'empêcher la renaissance des nationalismes militaristes en Europe pour permettre la mise en place d'une sécurité collective européenne cohérente (3).

Les grands objectifs de l'Alliance

L'objectif principal de l'Alliance consiste à « garantir la liberté et la sécurité de ses membres par des moyens politiques et militaires » (4). Il convient de distinguer

(1) Devenu membre le 5 juin 2017.
(2) Truman Harry, « Discours sur la signature du Traité instituant l'Otan », Washington, 4 avril 1949 (www.cvce.eu/).
(3) Otan, « A Short History of NATO » (www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm).
(4) Otan, « Qu'est-ce que l'Otan » (www.nato.int/nato-welcome/index_fr.html).

d'une part, l'Alliance atlantique, politique, et d'autre part, l'Otan, son bras armé. Ses buts et objectifs ont évolué sur les ruines de la guerre froide, et le rôle de l'Alliance dans la sécurité européenne s'est adapté au contexte caractérisé par de nouvelles menaces, provenant d'acteurs étatiques ou non étatiques, comme le terrorisme considéré comme un nouveau risque pour l'Organisation par le *Concept stratégique* de 1999 (5). Par ailleurs, en plus d'être à vocation défensive, l'Alliance atlantique est un lieu privilégié de coopération diplomatique (6). Ainsi, en intégrant d'autres objectifs reflétant sa double volonté militaire et politique comme la question du règlement pacifique des différends ou encore la gestion de crise (7), l'Alliance atlantique reste aujourd'hui la clé de voûte de la sécurité européenne au sens de l'article 5 du Traité de Washington, pierre angulaire de l'organisation. À la fin de la guerre froide, l'avenir de l'Otan semblait justement résider dans le renforcement de la coopération politique avec l'Est ; elle aurait alors pu constituer un forum de discussion commun aux membres de l'Otan et à ceux du Pacte de Varsovie, comme le plaidait le secrétaire d'État américain James Baker à Berlin en décembre 1989 (8).

Dans l'hypothèse où les méthodes politiques ou diplomatiques s'avéreraient inefficaces, le bras armé de l'Alliance atlantique peut intervenir dans le règlement d'un conflit. Il s'agit là de l'Otan, structure politique et militaire permanente créée par les États signataires du Traité de l'Atlantique Nord afin d'assurer l'effectivité du respect de leurs engagements en matière de défense commune. Cette organisation a été instituée en 1950 avec le début de la guerre de Corée, qui « exacerbe les craintes du monde occidental sur les visées expansionnistes de l'Union soviétique » (9), au regard de la menace communiste et des lacunes de l'ONU. Du fait de son contexte de création, la question de l'obsolescence de cette organisation pouvait se poser avec la fin de la guerre froide. Telle était l'opinion des théoriciens néoréalistes des relations internationales, à l'instar de Kenneth N. Waltz (10).

Le fonctionnement institutionnel de l'Alliance atlantique

Le fonctionnement institutionnel de l'Alliance semble se calquer sur son organisation du fait d'une séparation claire des responsabilités entre alliés : aux Américains, le commandement suprême des forces alliées – le général Curtis Scaparrotti depuis 2016 –, aux Européens, le Secrétariat général – le Suédois Jean Stoltenberg depuis 2014.

(5) Otan, *Concept stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 (www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_27433.htm).

(6) Otan, Préambule du Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm).

(7) Otan, *Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Otan*, 19 et 20 novembre 2010 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67814.htm).

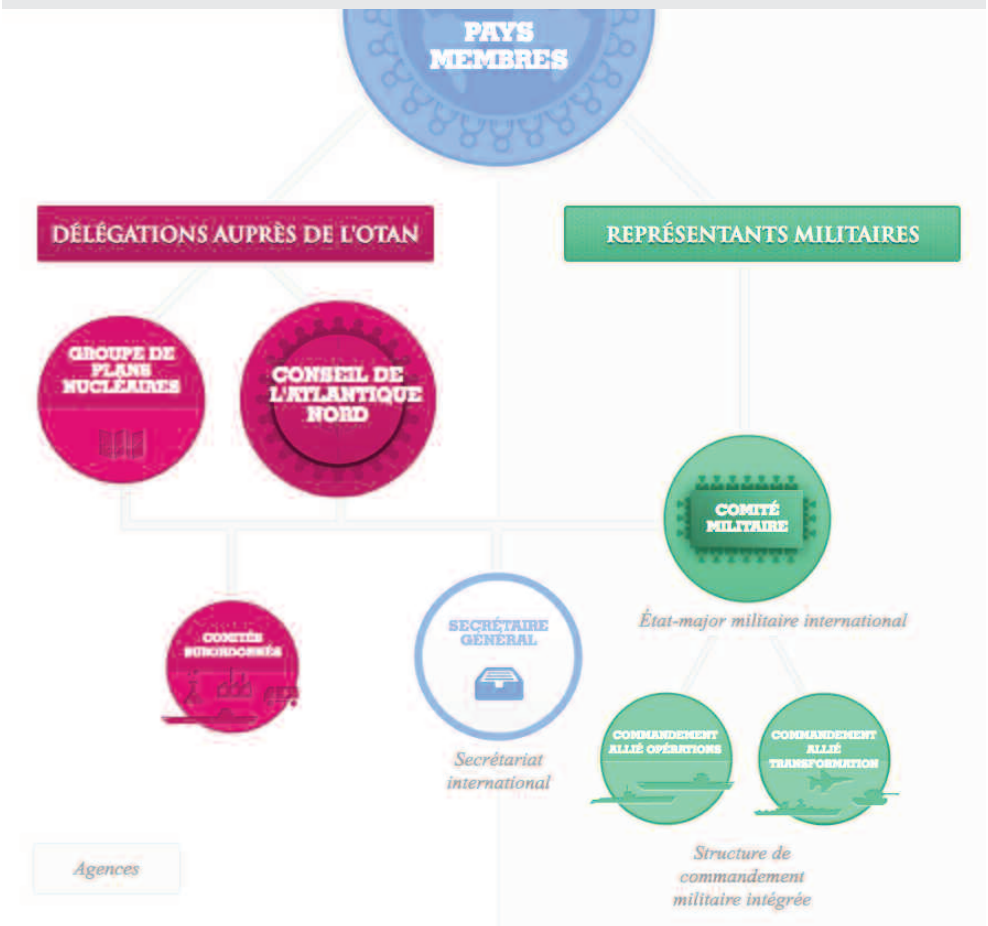
(8) Andréani Gilles, « La France et l'Otan après la guerre froide », *Politique étrangère*, vol. 63, n° 1, 1998, p. 77-92 (www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1998_num_63_1_4726).

(9) La Documentation française, Dossier « L'Otan après la guerre froide », mis à jour le 1er décembre 2010 (www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000513-l-otan-apres-la-guerre-froide).

(10) Waltz Kenneth N., « The Emerging Structure of International Politics », *International Security*, vol. 18, n° 4, 1993, p. 44-79.

L'organisation de l'Alliance atlantique traduit néanmoins sa volonté de coopération politique, comme le montre le fonctionnement de ses organes civils, au premier rang desquels le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), mentionné à l'article 9 du Traité de l'Atlantique Nord. Il représente la plus haute autorité politique décisionnelle de l'Alliance et est composé d'un représentant permanent de chaque État-membre appelé « ambassadeur ». Le CAN s'appuie sur des avis d'experts réunis au sein de divers comités. Se réunissant périodiquement, il décide par consensus, reflétant ainsi l'impératif de coopération politique de l'Alliance. Il est présidé par le Secrétaire général qui veille au bon fonctionnement de l'Alliance, fixe ses orientations politiques et vérifie que les décisions du Conseil soient exécutées. Il représente officiellement l'Alliance atlantique sur la scène internationale. Enfin, le Groupe des plans nucléaires (*NPG*) est en charge des questions relative à la politique nucléaire de l'Alliance.

Organisation de l'Otan
Source : Otan, « Qu'est-ce que l'Otan ? » (www.nato.int/nato-welcome/index_fr.html).



L'adaptation de l'Alliance atlantique au contexte international [11]

L'Alliance atlantique maintient, depuis sa création, une politique de « portes ouvertes » au sens de l'article 10 du Traité de l'Atlantique Nord vis-à-vis de « tout autre État européen susceptible (…) de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord ». Ainsi, il y a eu, depuis sa création, plusieurs vagues successives d'élargissement, notamment une politique d'ouverture à l'Est après 1991, dans une volonté de contrer l'influence russe [12]. Ce fut notamment le cas pour certains États du Pacte de Varsovie tels que la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. D'abord associés à l'Otan *via* des « Partenariats pour la paix » (PPP), ils en sont devenus membres de plein droit depuis le 12 mars 1999. Il en va de même pour les pays baltes depuis le 29 mars 2004. Des discussions sont en cours concernant l'adhésion de la Géorgie ou le développement de la coopération avec l'Ukraine [13], amenant ainsi l'Otan aux portes de la Russie. L'Alliance atlantique a également multiplié ses partenariats en matière de sécurité et de défense avec d'autres pays non-membres – on parle alors de « partenariats mondiaux » – ou avec des organisations internationales telles que l'Union européenne (UE) [14].

Les relations entre l'Alliance atlantique et la Russie ont beaucoup évolué à la fin de la guerre froide, ce qui a changé les enjeux de la sécurité européenne. La Russie est devenue membre du Conseil de coopération Nord-Atlantique en 1991 (qui deviendra le Conseil de partenariat euro-atlantique en 1997) et signe un PPP en 1994. La création du Conseil Otan-Russie (COR) lors du Sommet Otan-Russie tenu à Rome le 28 mai 2002 permet l'instauration d'un dialogue renforcé pour régler d'éventuelles crises. Cette coopération s'est toutefois trouvée mise à mal ces dernières années, notamment lorsque la Russie intervient militairement en Ossétie du Sud puis en Abkhazie afin d'y soutenir les mouvements séparatistes en 2008. L'Alliance apporte son soutien à la Géorgie avec la création en 2008 d'une Commission Otan-Géorgie pour établir un dialogue politique et suspend les réunions formelles du COR jusqu'en 2009. Par la suite, en réaction à l'annexion de la Crimée par la Russie, l'Otan rompt ses relations au sein du COR jusqu'en 2016. La Commission Otan-Ukraine, créée en 1997, fut mobilisée activement en vue d'organiser et de favoriser une coopération entre ces acteurs et de répondre aux « questions de sécurité d'intérêt commun » [15]. Ces crispations semblent marquer un retour de l'Alliance atlantique à un ordre de guerre froide. De telles tensions politiques rejaillissent en particulier sur son bras armé, l'Otan.

L'Otan, bras armé de l'Alliance atlantique

L'évolution des défis sécuritaires internationaux a conduit l'Otan à s'adapter tant dans sa conception de la sécurité collective que structurellement, dans son organisation

(11) En complément, voir : Lecoq Tristan, « La France, l'Alliance atlantique et l'Europe de la défense depuis la fin de la guerre froide », *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe*, 2016 (https://ehne.fr/).
(12) « Qu'est-ce que l'Otan… », *op. cit.*
(13) Chefs d'État et de gouvernement, « Déclaration du Sommet de Bruxelles », réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, 11 et 12 juillet 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_156624.htm).
(14) Otan, « Partenaires », mis à jour le 1er février 2019 (www.nato.int/cps/fr/natolive/51288.htm).
(15) Otan, « La Commission Otan-Ukraine », mis à jour le 21 mai 2014 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50319.htm).

militaire, *via* la modernisation de sa structure de commandement ; ces évolutions n'ont pas été sans raviver certaines tensions politiques.

L'adaptation de son organisation militaire

L'Otan a d'abord dû renouveler sa conception de la sécurité collective face aux nouveaux défis mondiaux. En effet, si dans un premier temps son action a surtout été défensive et sa stratégie axée autour de la dissuasion, l'adoption du *Concept stratégique* de 1991 lors du Sommet de Rome entérine une conception plus large de la sécurité collective. Dès le Sommet de Prague de 2002, le terrorisme et les cyberattaques figurent parmi les menaces sérieuses envisagées par l'Alliance (16). La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs commencés par le Sommet de Washington (1999) est du reste devenue une priorité (17). Plus tard, le Sommet d'Istanbul de 2004, en plus d'inclure la traite d'êtres humains parmi les nouvelles menaces pesant sur l'Alliance, affirme que la sécurité collective passe aussi par la stabilisation de certaines régions hors d'Europe, confirmant ainsi la philosophie de l'Otan *post*-guerre froide résumée par Manfred Wörmer (Secrétaire général de l'organisation entre 1988 et 1994) : « *out of area or out of control* ».

L'organisation militaire de l'Otan s'est elle aussi transformée : le Sommet de Lisbonne de 2010 marque à ce titre un tournant. En effet, comme le rappelle Olivier Kempf (18), le contexte international troublé a obligé l'Otan à clarifier son organisation militaire en insistant sur les aspects de planification stratégique (19). Organe permanent, le Comité militaire est la plus haute instance militaire de l'Alliance ; il a pour mission d'effectuer le lien entre les décisions politiques et la structure militaire puisqu'il traduit militairement les décisions politiques de l'Alliance arrêtées par le CAN (20). Se prononçant par consensus, reflétant ainsi la nature coopérative de l'organisation, le Comité est composé de 29 représentants militaires de chaque État-major allié. Il est par ailleurs assisté d'un organe exécutif, l'État-major militaire international, regroupant personnels civils et militaires provenant des pays membres, et qui a pour but de veiller à la bonne mise en œuvre des décisions du Comité par les organes opérationnels de l'Otan.

Par ailleurs, depuis le Sommet de Prague (2002), la structure de commandement militaire de l'Otan est composée de deux commandements stratégiques. Le premier est le Commandement allié Opérations (*ACO*) dirigé par le Commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), dont les quartiers généraux se trouvent à Mons en Belgique. L'*ACO* est responsable de la planification et de l'exécution de toutes les opérations de l'Alliance. Il agit en Europe à partir de différents quartiers généraux aux

(16) Courmont Barthélémy et Nies Susanne, *Élargissement des missions de l'Otan et construction de l'espace de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe : rationalisation, empiétement ou chevauchement ?*, Étude réalisée par l'Iris pour le compte de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), 2004 (www.iris-france.org/).

(17) Otan, « Les armes de destruction massive », mis à jour le 8 janvier 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50325.htm).

(18) Kempf Olivier, *L'Otan au XXIe siècle. La transformation d'un héritage* (2e édition), Éditions du Rocher, 2014, 614 pages.

(19) Otan, « Réorganisation de la structure de commandement de l'Otan », mis à jour le 7 juillet 2011 (www.nato.int/cps/fr/natohq/news_75773.htm?selectedLocale=fr).

(20) Otan, « Le Comité militaire », 15 janvier 2018 (www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_49633.htm).

niveaux stratégique (*SHAPE*, en charge de la planification et de la conduite des opérations), opérationnel (commandements interarmées de Brunssum, Naples et Lisbonne) et tactique (commandements terrestres, maritimes et aériens, respectivement d'Izmir, Northwood et Ramstein). Depuis février 2018, les ministres de la Défense des pays de l'Otan ont approuvé la mise en place d'un commandement de forces interarmées spécialement dédié à la sécurité maritime [21], témoignant du souci d'adaptation constante de l'Alliance à l'environnement international. Le second commandement stratégique de l'Alliance est le Commandement allié Transformation (*ACT*), basé à Norfolk en Virginie et dirigé par le Commandant suprême allié Transformation (*SACT*), un général français depuis 2009. Il est en charge du développement des capacités de l'Alliance [22]. En somme, l'*ACT* se concentre sur les actions militaires de l'Otan à venir en cherchant à améliorer la réponse militaire actuelle, telle que mise en œuvre par l'*ACO*.

La question du budget et du financement de l'Otan

L'Alliance ne dispose pas en propre de moyens : elle est tributaire des financements octroyés par ses 29 États-membres de manière directe (financement commun) ou indirecte (selon les opérations qu'elle décide de mettre en œuvre).

Ainsi, les Alliés participent à hauteur d'une quote-part calculée sur la base de leur revenu national brut et renégociée tous les deux ans. Actuellement, celle des États-Unis est de 22 %, vient ensuite l'Allemagne avec 14 %, suivie par la France et le Royaume-Uni, ayant une quote-part identique de 10,5 % [23]. Le budget civil couvre les frais du siège, c'est-à-dire les dépenses de personnel (l'Otan employant près de 6 000 civils), de fonctionnement et d'équipement. Supervisé par le Comité des budgets, il émane des budgets des ministères des Affaires étrangères des États-membres. Le budget militaire couvre, quant à lui, les frais liés à la structure de commandement. Dans une situation de crise, comme en Libye en 2011, le Bureau de la planification et de la politique générale des ressources (*RPPB*) est consulté à propos de la disponibilité des fonds. Pour l'année 2019, le budget civil s'élève à 250,5 millions d'euros et le budget militaire à 1,395 milliard € [24]. En plus de ces deux budgets, les contributions directes des États permettent le financement du Programme d'investissement au service de la sécurité (*NSIP*) dont les fonds proviennent des ministères de la Défense des Alliés. Ce programme sert à financer le développement des capacités militaires de l'Otan, mais permet également des investissements d'ampleur (infrastructures, équipements) pour répondre aux besoins des commandements stratégiques [25]. Pour l'année 2019, son plafond a été fixé à 700 M€ [26].

(21) Otan, « Les ministres de la Défense des pays de l'Otan prennent des décisions destinées à renforcer l'Alliance », 15 février 2018 (www.nato.int/cps/en/natohq/news_152125.htm?selectedLocale=fr).

(22) Otan, « Commandement allié Transformation », mis à jour le 6 novembre 2018 (www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_52092.htm).

(23) *France Inter* avec agences, « Non, les États-Unis ne financent pas l'Otan "à 90 %", mais ils en sont bien le plus gros contributeur », *France Inter*, 11 juillet 2018 (www.franceinter.fr/).

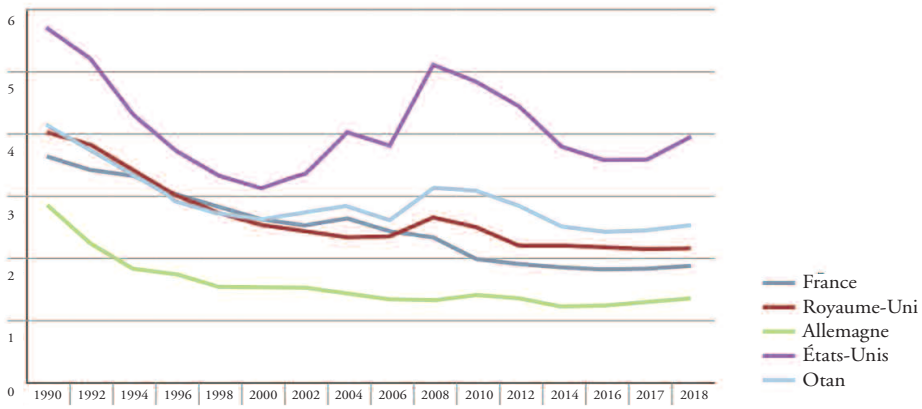
(24) Otan, « Approbation des budgets civil et militaire 2019 et poursuite de l'adaptation », mis à jour le 21 décembre 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/news_161633.htm?selectedLocale=fr).

(25) Otan, « Le financement de l'Otan », mis à jour le 9 juillet 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67655.htm).

(26) *France Inter*, *op. cit.*

Les contributions indirectes correspondent à la participation volontaire de chaque État-membre aux opérations décidées par l'Otan. Cette participation devient cependant obligatoire si l'article 5 est enclenché. Ce type de financement prend la forme d'équipements ou de forces. C'est dans ce cadre qu'à l'issue du Sommet de Newport (pays de Galles) en 2014, les États-membres ont réaffirmé l'engagement pris lors du Sommet de Riga (Lettonie) en 2006 consistant à dédier au minimum 2 % de leur PIB aux dépenses liées à la défense à l'horizon 2024, conformément à l'article 3 du Traité de l'Atlantique Nord [(27)]. Lors du Sommet de Bruxelles de 2018, l'objectif de consacrer 20 % de ces dépenses à l'amélioration des équipements alliés a, du reste, été réaffirmé [(28)].

Évolution des dépenses militaires des principaux membres de l'Otan 1990-2017 (en pourcentage du PIB)
Source : Lecoq Tristan, *Enseigner la Défense* (annexe n° 2), DICoD, 2018, p. 40.



La place du nucléaire au sein de l'Otan

La politique nucléaire actuelle de l'Otan se fonde sur deux documents adoptés par les 29 États-membres : le *Concept stratégique* de 2010 et la *Revue de la posture de dissuasion et de défense* (*DDPR*) de 2012 [(29)]. Si l'Alliance œuvre à la dénucléarisation, comme le montre la réduction progressive de son stock d'armes atomiques basées à terre depuis les années 1960 (environ 95 %) [(30)], elle continuera, dans ses termes mêmes, de se définir comme « une alliance nucléaire (…) aussi longtemps qu'il y aura des armes nucléaires » [(31)]. En ce sens, l'objectif premier des forces nucléaires de l'Alliance est la dissuasion, instrument avant tout politique permettant de répondre

(27) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm).
(28) « Déclaration du Sommet de Bruxelles », *op. cit.*
(29) Otan, « Politique et forces de dissuasion », mis à jour le 24 mai 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50068.htm).
(30) *Ibid.*
(31) Chefs d'État et de gouvernement, « Déclaration du Sommet de Lisbonne », réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, 20 novembre 2010 (points 16 à 19) (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_68828.htm).

efficacement aux tâches fondamentales de l'Alliance telles que réaffirmées lors du Sommet de Bruxelles en 2018, « défense collective, gestion de crise et sécurité coopérative ». La réassurance comprise dans l'article 5 sert également cet objectif de dissuasion.

Si l'Alliance insiste sur son attachement au Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) [32], l'escalade des tensions avec la Russie a mis en évidence la nécessité d'un renforcement de sa capacité de dissuasion. Lors du Sommet de Varsovie, les 8 et 9 juillet 2016, l'Alliance a ainsi réaffirmé sa volonté de mettre en place une Défense antimissile balistique (*BMD*), traduite par le déploiement d'un système de défense antimissile américain basé en Roumanie à Deveselu, comprenant des missiles intercepteurs de type *SM-3* [33] [34].

Les décisions concernant la politique nucléaire de l'Otan sont prises exclusivement par le *NPG* qui dispose, sur ces questions, d'une autorité équivalente à celle du CAN. Véritable enceinte de consultation et de prise de décision, le *NPG*, fondé en 1966 et présidé par le Secrétaire général de l'Otan, rassemble périodiquement les ministres de la Défense des États alliés concernés afin d'examiner les questions spécifiques aux forces nucléaires [35].

Soucieuse de préserver son autonomie dans le domaine de la dissuasion, la France n'a pas souhaité y participer lorsqu'elle a rejoint en 2009 le commandement intégré de l'Otan. Néanmoins, Paris ne conçoit pas sa stratégie de manière isolée puisque, comme le souligne l'exposé des motifs de la Loi de programmation militaire 2019-2025 en date du 13 juillet 2018, les capacités de dissuasion de la France contribuent « (…) à la sécurité de l'Alliance atlantique et à celle de l'Europe » [36]. C'est la première fois dans une LPM, que les capacités stratégiques françaises sont considérées, du fait de leur seule existence, comme un élément clé de la sécurité européenne. Ainsi, tout en gardant leur indépendance nationale, les trois puissances nucléaires de l'Otan (les États-Unis, le Royaume-Uni et la France) participent à la dissuasion au sein de l'Alliance atlantique. Néanmoins, la politique de dissuasion otanienne continue de reposer en très grande partie sur les capacités américaines car les armes nucléaires mises à disposition de l'Otan et déployées à l'avant en Europe sont américaines.

Si l'organisation militaire de l'Otan a su s'adapter en fonction du changement de paradigme sécuritaire international, les aspects opérationnels des interventions de l'Otan ont suivi cette tendance, provoquant, par-là même, certains débats.

---

(32) Conseil de l'Atlantique Nord, « Déclaration à propos du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », 20 septembre 2017 (www.nato.int/cps/fr/natohq/news_146954.htm?selectedLocale=fr).

(33) Chefs d'État et de gouvernement, « Communiqué du Sommet de Varsovie », réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, 8 et 9 juillet 2016 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_133169.htm).

(34) *L'Express* avec *AFP*, « Le système antimissile américain en Roumanie est une "menace" pour la Russie », *L'Express*, 12 mai 2016 (www.lexpress.fr/).

(35) Otan, « Le Groupe des Plans nucléaires », mis à jour le 18 novembre 2014 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50069.htm).

(36) Loi n° 2018-607 2019-2015 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, (exposé des motifs ; point 2.1.2.1., « La dissuasion ») (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037192797&dateTexte=20180719).

Les opérations menées dans le cadre l'Otan

En raison de la multiplication de ses interventions, l'Otan a été contrainte de repenser sa structure opérationnelle mais aussi, plus largement, sa manière de concevoir ses interventions extérieures ; ces évolutions ont parfois pu mettre en lumière des failles dans son organisation.

États des lieux des capacités opérationnelles de l'Otan

L'Otan ne disposant pas en propre d'une armée, elle est tributaire des capacités mises à sa disposition par les États alliés, ces capacités s'adaptant à la nature de la mission. Cela vaut pour les opérations décidées sur le fondement de l'article 5, mais également pour toute autre opération décidée par le CAN, comme celles de gestion de crise [37]. C'est d'ailleurs dans ce cadre que la coopération entre l'ONU et l'Otan est la plus visible, les résolutions du Conseil de sécurité servant de cadre aux missions de l'Otan et cette dernière pouvant intervenir en soutien à des actions menées par l'ONU. Une fois la décision de déploiement de forces prise par consensus par le Comité militaire, le *SACEUR* s'occupe des questions de préparation et de conduite des opérations ; conformément à la division des tâches entre les Commandements stratégiques [38], les trois quartiers généraux interarmées exercent alternativement les fonctions de commandements. Cela permet d'intervenir sur plusieurs théâtres simultanément sans compromettre le déroulé de chaque opération.

Les engagements de l'Otan se sont intensifiés et sont passés d'une aide aérienne ponctuelle jusqu'aux années 1990 – par exemple déploiement d'avions en Turquie après l'invasion du Koweït par l'Irak dans le cadre de l'opération *Anchor Guard* – à des opérations de terrain conséquentes comme ce fut le cas en Bosnie en 1995. Des réformes ont donc été menées pour répondre à une exigence de rapidité. En effet, la nécessité de disposer de troupes pouvant se déployer promptement et en tous lieux s'impose dans les années 1990 avec la mise en œuvre des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) en 1994 et l'Initiative sur les capacités de défense de l'Otan (*DCI*) en 1999. Ces initiatives sont approfondies lors du Sommet de Prague de 2002 qui institue la Force de réaction rapide de l'Otan (*NRF*), force opérationnelle multinationale interarmées, placée sous l'autorité du *SACEUR*. Elle atteint en octobre 2004 sa capacité opérationnelle avec 21 000 soldats. La composante marine doit pouvoir être constituée d'un groupement tactique composé d'un porte-avions, d'un groupe amphibie et d'un groupe d'action de surface. La composante aérienne doit pouvoir assurer des missions de combat et de surveillance classiques.

Par la suite, un « Plan d'action réactivité » (*RAP*) est mis en place lors du Sommet du pays de Galles de 2014, comprenant des mesures de dissuasion contre toute attaque potentielle (mesures dites « d'assurance ») et des « mesures d'adaptation », devant apporter une réponse opérationnelle rapide en cas de crise. La mise en place de

(37) OTAN, *Manuel de l'Otan, Partie III : structures civiles et militaires de l'Otan*, 2006 (www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-fr-2006/Part3.pdf).
(38) *Ibid.*

telles mesures témoigne donc de la capacité d'adaptation structurelle de l'Otan face aux défis contemporains [39]. Un autre impératif est celui de l'interopérabilité qui se retrouve avec l'émergence du concept de « capacité clé » ; terme désignant les capacités dont seuls certains États disposent [40]. Ces capacités clé instituent donc une distinction entre les Nations-cadre et les autres, ce qui a des incidences, les premières étant plus sollicitées. Cette notion revêt également une importance politique : afin de parvenir à une interopérabilité effective, il est nécessaire que les États ne disposant pas de telles capacités les développent, ce qui implique des dépenses militaires supplémentaires.

Une approche opérationnelle désormais globale

Au-delà des évolutions strictement capacitaires, la manière de penser les interventions de l'Otan a, elle aussi, évolué pour s'adapter à la complexité et à l'interdépendance des crises internationales, une approche dite « globale ». Les réflexions autour de ce concept, ou « label politique » selon l'expression des chercheurs Chantal Lavallée et Florent Pouponneau [41], émergent dès les années 2000 sur la base des opérations effectuées en Afghanistan [42]. L'intégration d'une composante civile dans l'action de l'Otan, dont l'action sur le terrain s'est d'abord traduite en termes militaires, a été décidée lors du Sommet de Bucarest de 2008. Cette approche se caractérise par sa nature multidimensionnelle, comprenant des mesures (militaire ou civile) avant, pendant et après les opérations, en partenariat avec un nombre croissant d'acteurs. Les missions de reconstruction et de stabilisation peuvent alors assurer, en plus d'un éventuel règlement de la crise, une transition pacifique. La mission *Fias* (*Force internationale d'assistance et de sécurité*) conduite en Afghanistan entre 2001 et 2014, a ainsi mené des actions de reconstruction, de développement et d'aide humanitaire, en coordination avec la *Mission d'assistance des Nations unies en Aghanistan* (*Manua*).

En amont, l'Otan a par exemple renforcé ses capacités de planification *via* la mise en place dès sa création de centres de formation notamment sur le plan opérationnel comme l'École de l'Otan située à Oberammergau en Allemagne [43]. La planification opérationnelle s'attache aussi à inclure d'autres enjeux que ceux qu'elle traite habituellement comme la protection de l'environnement ou celle du patrimoine local [44].

Enfin, s'ils ont commencé dès les années 1950, les exercices de l'Alliance se sont intensifiés à partir de 2014 avec l'annexion de la Crimée par la Russie. Dernier

(39) Otan, « Le plan d'action "réactivité" », mis à jour le 1er mars 2017 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_119353.htm).

(40) C'est le cas par exemple des capacités de convoyage des États-Unis, notamment en termes de transport aérien.

(41) Lavallée Chantal et Pouponneau Florent, « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, vol. 2016/1, n° 51, p. 8-29 (www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2016-1-page-8.htm).

(42) Bisogniero Claudio (*NATO Deputy Secretary General*), « Assisting Afghanistan: the importance of a comprehensive approach », discours prononcé lors de la conférence GLOBSEC, Bratislava, le 17 janvier 2008 (www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_7377.htm).

(43) Otan, « Formation et entraînement », mis à jour le 15 janvier 2019 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49206.htm).

(44) Otan, « Une approche "globale" des crises », mis à jour le 9 juillet 2018 (www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_51633.htm).

en date et plus important exercice depuis dix ans, *Trident Juncture 2018* (Norvège, octobre 2018) simulait une intervention décidée sur le fondement de l'article 5 du Traité de Washington.

La question du renseignement dans l'Otan

Face aux changements rapides et constants des enjeux de sécurité, l'Otan porte un regard nouveau sur les questions de renseignement. Ainsi, plusieurs réformes ont été établies afin de rendre plus efficaces les services existants.

Une nouvelle division civilo-militaire « renseignement et sécurité » a été créée (*Joint Intelligence, Surveillance and reconnaissance*), dite *JISR*. Représentant l'une des réformes les plus importantes de l'Otan en matière de renseignement, ce service ne récolte pas les données mais coordonne les informations communiquées par les pays membres de l'Alliance. Il repose sur le principe de partage des charges, à savoir la recherche d'une meilleure efficacité pour l'analyse de données. Ainsi, le « besoin de partager » est privilégié face au « besoin d'en connaître ». Il faut souligner que les renseignements traités sont intérieurs, extérieurs, civils ou militaires. Une cellule est spécialement dédiée à la lutte contre le terrorisme. Elle fonctionne par l'intermédiaire de l'Unité de liaison pour le renseignement (*ILU*) et de la cellule liaison pour le renseignement de l'ACO. En matière militaire, la division renseignement de l'État-major militaire international a pour mission de trier les informations afin de diffuser à toutes les parties du Siège de l'Otan des points de situation et des données stratégiques. Celles-ci permettront la mise en place d'un cadre de capacités de renseignement, constituant une base d'analyse efficace. L'ancien Bureau Otan du renseignement, devenu le Comité du renseignement militaire (*MIC*) en 2010, reste pour les pays le principal lieu de débats sur le renseignement militaire et les travaux en cours.

Il faut souligner que les coopérations interétatiques occupent une place très importante au sein de l'Otan.

Des failles opérationnelles, sources de réformes à venir ?

Deux initiatives alliées visant au renforcement capacitaire de l'Otan ont été particulièrement décriées. La mise en place d'un système de défense antimissile balistique, pour l'instant réparti entre les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et les Pays-Bas, a été critiquée par la France lors du Sommet de Chicago (2012) ; Paris plaidait pour une maîtrise des coûts *via* un financement commun limité aux structures de commandement (la France participant alors à hauteur de 12 % du budget militaire de l'Otan [45]) et des contributions volontaires pour les équipements [46].

Le développement de programmes permettant de lutter contre les cyberattaques a été lui aussi critiqué pour sa mise en place tardive. La prise en compte de ce nouveau type de menaces remonte au milieu des années 2000, marquées par deux

(45) Guibert Nathalie, « La saga du bouclier antimissile de l'Otan », *Le Monde*, 27 juin 2016.
(46) Représentation permanente de la France auprès de l'Otan, « La défense anti-missile balistique », mis à jour le 22 août 2018 (https://otan.delegfrance.org/La-defense-antimissile-balistique).

séries de cyberattaques, une durant le conflit au Kosovo par des activistes serbes et une autre visant l'Estonie en 2007. À la suite de cette attaque, le *NATO Computer Incident Response Capability* a été mis en place, mais cet organisme n'avait alors pour but que la sécurisation de systèmes d'information de l'Otan par le traitement et la coordination des incidents en un organe central [(47)]. Il a fallu attendre le *Concept stratégique* de 2010 pour qu'une politique commune d'assistance et de formation soit mise en place. Les derniers développements en la matière témoignent d'une volonté politique claire – les menaces cyber sont évoquées à plusieurs reprises dans la déclaration du Sommet de Bruxelles (2018) comme l'un des défis actuels de l'Alliance [(48)] – mais ne se traduisent que très sobrement en actes, le *Manuel de Tallinn* publié par un groupe d'experts mandatés par l'Otan en 2013 ne faisant que régler des questions juridiques, notamment de qualification de la menace ; cela a conduit les alliés à approuver le fait qu'une cyberattaque puisse être considérée comme susceptible d'enclencher l'article 5, même si certains observateurs internationaux comme Olivier KEMPF considèrent que cela constitue, avant tout, une déclaration de principe [(49)]. Les mesures concrètes sur ce point restent donc discrètes, leur portée opérationnelle étant difficilement évaluable aujourd'hui.

⁂

L'Otan est donc l'organisation internationale qui prend la plus large part dans la défense de l'Europe ; l'organisation, dont les théoriciens néoréalistes prédisaient la disparition à la fin de la guerre froide, a adapté ses missions aux nouveaux défis internationaux contemporains. D'une alliance défensive, elle est devenue, malgré les critiques, une alliance d'emploi. Cependant, comme cela a pu être exposé, la réponse, désormais globale, de l'Alliance à ses trois missions principales – défense collective, gestion de crise et sécurité coopérative – demeure perfectible et se trouve éprouvée par les tensions internes. ◆

(47) Otan, « Cyberdéfense », mis à jour le 31 mai 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_78170.htm).
(48) « Déclaration du Sommet de Bruxelles », *op. cit.*
(49) Cité dans BALLARIN Simon, « L'Otan dans la cyberguerre : stratégie globale et capacités opérationnelles », *Diploweb*, 12 avril 2017 (www.diploweb.com/L-Otan-dans-la-cyberguerre-strategie-globale-et-capacites-operationnelles.html).

Un défi toujours d'actualité mais aux enjeux renouvelés

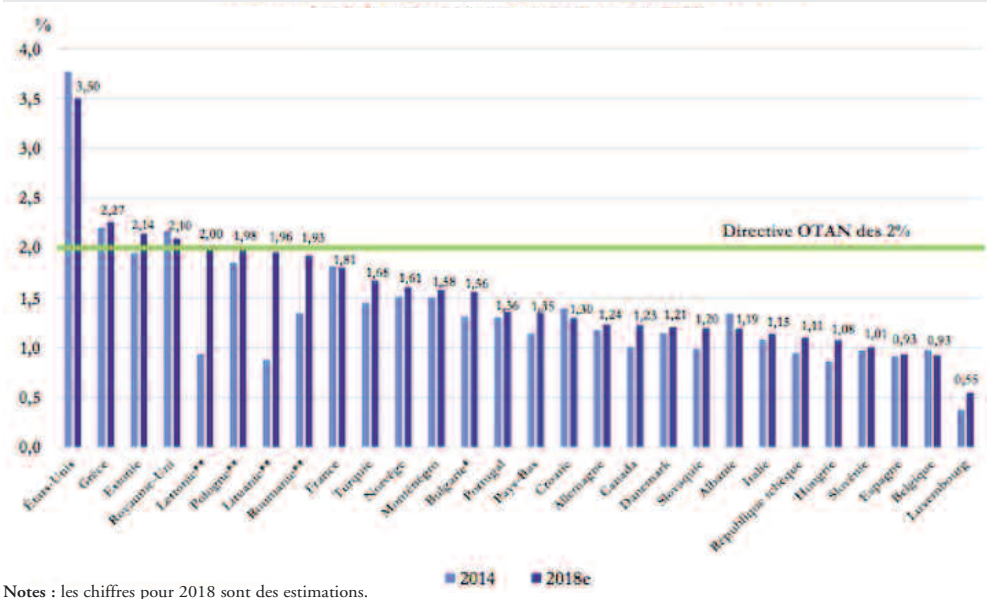
Baptistine AIRIAU, Léo DANAUS, Jean FONLLADOSA, Alexandre GOSSELIN, Laura GRISVARD, Stanislas HENRY, Seydou KEITA, Arno PORCIER et Margaux RAGGI (*rapporteur*)

Élèves des masters « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université), « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université, ex-Paris IV) et « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université).

L'état de l'Alliance atlantique

L'Alliance atlantique est dans son essence un traité d'alliance politique. Si l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche a bousculé les codes de la communication politique par retentissement de ses propos, le Président américain est dans la continuité de la politique engagée depuis les années 1990, soit le désengagement de

Graphique - Dépenses de défense en part du PIB en % (sur la base des prix et taux de change de 2010)
OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2011-2018) » (communiqué de presse), 10 juillet 2018, p. 3.



Notes : les chiffres pour 2018 sont des estimations.
* Les dépenses de défense n'incluent pas les pensions.
** Pour ce qui est de 2018, ces pays ont soit une législation soit des accords politiques en vertu desquels elles sont tenues de consacrer chaque année au moins 2 % du PIB à la défense, et ces estimations devraient donc évoluer en conséquence.

son pays des traités multilatéraux. Il est également dans la continuité de son prédécesseur, Barack Obama, notamment *via* le tropisme asiatique de la politique extérieure des États-Unis. Aujourd'hui, le déséquilibre financier et les faibles engagements des pays membres sont mis sur le devant de la scène. Donald Trump met à mal l'Alliance en menaçant de retrait américain. Il veut ce qui est appelé le « *Burden sharing* » ou le partage du fardeau, les États-Unis contribuant à hauteur de 70 % au budget total de l'Alliance et de l'Otan (1). La crispation de l'Alliance a eu lieu lors du Sommet de Bruxelles à l'été 2018, lors duquel Donald Trump a reproché à ses homologues européens de ne pas respecter les 2 % du PIB, décidés en 2006, à investir dans le budget de défense. Ce montant est atteint par 5 pays seulement (Grèce, Estonie, Royaume-Uni, Lettonie, Pologne (2) pour l'année 2019) (3), la moyenne Europe Otan-Canada se trouvant à 1,47 % (4).

En plus du désengagement unilatéral de Washington, les alliés (les pays européens principalement) se trouvent divisés face à M. Trump sur l'attitude à adopter face au Président russe et les menaces qu'il fait peser sur les frontières orientales de l'Europe. Ce Sommet marque un tournant dans l'histoire de l'Alliance dans le sens où les États européens décident de prendre l'initiative d'évoluer. Une initiative félicitée et encouragée par le Secrétaire général de l'Otan : « Dans la déclaration, nous recevons favorablement les efforts de l'UE concernant la défense. L'Europe prend davantage ses responsabilités pour sa sécurité au travers du *PESCO* [ou CSP, Coopération structurée permanente] et du FED [Fonds européen de défense] » (5). Mais cela ne va pas sans rappeler que le parapluie de l'Alliance atlantique reste ouvert et qu'il ne faut pas trop froisser l'aide américaine, car il ajoute que « ceci est complémentaire, pas une alternative à l'Otan » et que « l'Otan reste essentielle dans la défense Euro-atlantique » et ce, malgré le rapprochement de certains pays indépendamment de l'Alliance, parfois à contre-courant de celle-ci (6).

Par exemple, la Pologne, voyant les exercices d'entraînement se multiplier à sa frontière avec l'enclave russe de Kaliningrad, se rapproche, indépendamment de l'Otan, des États-Unis en matière d'armement et de technologies militaires avec notamment un contrat de 414 millions de dollars signé dans le courant du mois de février 2019 (7). Le Président polonais, Andrzej Duda, « a offert beaucoup plus que

(1) *France Inter* avec agences « Non, les États-Unis ne financent pas l'Otan "à 90 %", mais ils en sont bien le plus gros contributeur », *France Inter*, 11 juillet 2018 (www.franceinter.fr/).

(2) *Le Figaro* avec *AFP*, « La Pologne compte dépenser 44 milliards en armement d'ici 2026 », *Le Figaro*, 28 février 2019 (www.lefigaro.fr/flash-eco/la-pologne-compte-depenser-44-milliards-en-armement-d-ici-2026-20190228).

(3) *France Inter*, *op. cit*.

(4) Otan, « Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2011-2018) » (communiqué de presse), 10 juillet 2018 (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-fr.pdf).

(5) « *In the Declaration, we welcome the European Union's efforts on defence. Europe is taking more responsibility for its security. Through PESCO and the European Defence Fund. This is complementary, not an alternative to NATO. NATO remains essential to Euro-Atlantic security.* » Extrait de la conférence de presse de Jens Stoltenberg avec le président du Conseil européen, Donald Tusk et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Junker après la signature d'une déclaration conjointe sur la coopération Otan-UE, du 10 juillet 2018, traduit par nos soins (www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_156749.htm?selectedLocale=fr).

(6) À ce sujet, se référer aux chantiers « *Défense européenne* – Le rôle structurant des collaborations inter-étatiques » et « *Europe de la défense* – Une élaboration complexe et incertaine ».

(7) « La Pologne compte dépenser 44 milliards en armement d'ici 2026 », *op. cit*.

2 milliards de dollars » pour l'établissement d'une base militaire en Pologne, a affirmé le président Trump [8]. La base irait de pair avec des infrastructures de renseignement, d'entraînement, de maintenance, qui installeraient durablement la puissance américaine en Pologne. Les États-Unis semblent donc, dans le cadre même de l'Otan, renforcer leurs liens avec les États qui la soutiennent avec la ferveur la plus grande.

L'Otan face à l'enjeu des marges

Le Sud

En Méditerranée, l'Otan fonde ses relations sur des partenariats et sur le principe d'une « sécurité coopérative », comme le montre l'exemple du Maroc, pilier dans la section Moyen-Orient et Afrique du Nord (*MENA*) de l'Otan [9] [10]. Ce partenariat, qui a la forme d'un programme de coopération individuel, s'illustre par la participation du Maroc à certains exercices Otan ou à l'aide apporté par cette dernière à la formation des forces marocaines.

L'avenir de l'Otan semble également se jouer dans ses relations avec la Turquie, deuxième armée de la coalition. Celle-ci est un pays clé pour l'Otan de par sa situation rendue d'autant plus stratégique avec la crise syrienne. La base d'Incirlik, construite en 1951 par les États-Unis, a fourni une importante aide logistique pour les opérations de l'Otan en Afghanistan et elle est largement utilisée pour les dernières opérations de l'Alliance comme base arrière [11]. Toutefois, la montée des tensions entre Ankara et Washington, s'est cristallisée autour de la décision turque d'acheter des missiles *S-400*, incompatibles avec ceux employés par l'Alliance [12].

Le Nord (Scandinavie)

Malgré une adhésion à l'UE en 1995, la Finlande et la Suède ne font pas partie de l'Otan. Ces pays restent tout de même [13] [14], d'une certaine manière, intégrés à l'Otan en participant au Programme individuel de partenariat et de coopération (*IPCP*) et au programme de partenariat pour la paix (*PPP*). Ces deux programmes visent à améliorer les liens, dans les secteurs de sécurité et de défense, entre l'Otan et les pays ne souhaitant pas encore l'intégrer. Alors que les deux États avaient, jusqu'à récemment, observé une politique de neutralité à l'égard de l'Alliance, leur coopération

(8) *AFP*, « La Pologne prête à offrir deux milliards de dollars pour une base américaine », *Capital*, 19 septembre 2018 (www.capital.fr/).
(9) Saidy Brahim, « Le rôle de l'Otan en Méditerranée et au Moyen-Orient », *Revue internationale et stratégique*, vol 1/2009, n° 73, p. 42-55 (www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2009-1-page-42.htm).
(10) El Hamraoui Mohamed, « Maroc – La cybersécurité et la gestion de crise au cœur de la coopération militaire avec l'Otan », *Le courrier de l'Atlas*, 23 janvier 2019 (www.lecourrierdelatlas.com/).
(11) *AFP*, « Tensions avec Washington : fermer la base d'Incirlik pourrait coûter cher à Ankara », *La Croix*, 14 août 2018.
(12) *Europe 1* avec *AFP*, « Erdogan ne reviendra pas sur l'achat des missiles S-400 à la Russie », *Europe 1*, 16 février 2019 (www.europe1.fr/international/erdogan-ne-reviendra-pas-sur-lachat-des-missiles-s-400-a-la-russie-3858782).
Tresca Malo, « Entre Ankara et Washington, une relation chaotique mais robuste », *La Croix*, 9 janvier 2019 (www.la-croix.com/).
(13) Otan, « Relations avec la Finlande » 11 octobre 2018 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49594.htm).
(14) Otan, « Relations avec la Suède », 19 octobre 2018 (www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_52535.htm).

militaire se fait d'autant plus importante que la menace russe s'accentue [15]. Les deux États ont de fait participé à l'exercice de l'Otan *Trident Juncture* de 2018 qui s'est déroulé en Norvège et dont le but était de tester la force de réponse de l'Otan. 50 000 soldats de 31 États ont été déployés à cette occasion [16].

L'Est (Pologne et États baltes)

Les quatrième (1999) [17] et cinquième (2004) [18] vagues d'élargissement de l'Otan lui ont permis d'obtenir une présence accrue à l'Est, coïncidant avec une forte volonté d'intégration européenne des nouveaux États-membres. Débarrassés du joug soviétique avec la fin de la guerre froide, ceux-ci ont en effet rejoint l'UE en 2004, leur donnant un double rôle sur le territoire européen. Or, avec la « résurgence d'une menace majeure sur l'Europe » venant de Russie (rappelant le scénario d'emploi des forces n° 6 du *Livre blanc sur la Défense* de 1994 [19]), caractérisée par l'annexion de la Crimée en 2014 et le renforcement des exercices militaires russes au cours de la décennie 2010 (*Zapad 2017*, *Vostok 2018*), le pilier de la défense de l'Europe connaît un glissement certain vers l'Est. En Pologne (représentant 2,7 % du budget de l'Otan), le parti à la tête du pays, *Prawo i Sprawiedliwość* (Droit et Justice), est un symbole de cet engagement d'États de l'ex-Pacte de Varsovie dans l'Otan : à l'approche des élections, toute la communication du parti va dans le sens d'une intégration renforcée de l'armée polonaise au sein de l'Otan, sans faire grande mention de l'UE. En ce sens, outre la construction de la base « Fort Trump » évoquée plus haut, plusieurs manifestations de cet engagement sont mises en avant par le parti : l'acquisition du système d'artillerie *M142 HIMARS* (fabriqué par Lockheed) auprès des États-Unis [20], ou la signature d'un contrat de fourniture d'hélicoptères *S-70i Black Hawk* (fabriqués en Pologne par une filiale de Sikorsky Aircrafts) [21]. Par cette acquisition, la Pologne veut donner à l'Otan une preuve de son engagement durable et futur dans la défense de l'Europe, et étaie les déclarations du ministre de la Défense Mariusz Blaszczak, annonçant 44 Mds €de dépenses en matière d'armement d'ici 2026 [22].

Si la Pologne reste aux yeux de l'Otan un « pilier pour la stabilité de la région » [23] (cf. Auburn Davis, responsable relations publiques et communication de l'*US Air Force* en Europe), les États baltes sont aussi un enjeu important pour l'Otan dans la perspective des élections européennes 2019. Les élites politiques baltes restent

(15) Abolgassemi Gustav, « La Suède et la Finlande face aux menaces hybrides russes : les armes de la neutralité scandinave », *Nemrod-enjeux contemporains de défense et de sécurité*, janvier 2019 (https://nemrod-ecds.com/?p=3186).
(16) « NATO War Exercises in Norway », *EuroNews*, 30 octobre 2018 (www.euronews.com/2018/10/30/nato-war-exercises-in-norway).
(17) Hongrie, Pologne et République tchèque.
(18) Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.
(19) *Livre blanc sur la défense*, 1994 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/archives-Livre-blanc-1994.html).
(20) *Prawo i Sprawiedliwość*, « Dbamy, aby Wojsko Polskie dysponowało najnowocześniejszym sprzętem », 13 février 2019 (http://pis.org.pl/aktualnosci/dbamy-aby-wojsko-polskie-dysponowalo-najnowoczesniejszym-sprzetem).
(21) *PIS*, « Wzmacniamy polski przemysł i polskie bezpiecze stwo », 25 janvier 2019 (http://pis.org.pl/aktualnosci/wzmacniamy-polski-przemysl-i-polskie-bezpieczenstwo).
(22) « La Pologne compte dépenser 44 milliards en armement d'ici 2026 », *op. cit.*
(23) Rempfer Kyle, « Air Force Reapers are now flying ISR missions from Poland », *Air Force Times*, 1er juin 2018 (www.airforcetimes.com/news/2018/06/01/air-force-reapers-are-now-flying-isr-missions-from-poland/).

grandement attachées à l'Otan, préférant l'Organisation à une possible armée européenne (24). Cette posture s'explique par les récents efforts russes dans la région, avec la construction d'installations militaires dans l'enclave de Kaliningrad (25), entre la Pologne et la Lituanie, mais aussi par les exercices militaires de la Russie dans la mer Baltique, comme celui d'avril 2018 ayant entraîné la fermeture partielle de l'espace aérien letton (26). En réaction à ces menaces, les États baltes ont procédé à une augmentation de leurs dépenses de défense en vue d'atteindre les objectifs de 2 % du PIB fixés par l'Otan, et restent un terrain d'exercice privilégié par les États-membres. Cet engagement en faveur de l'Otan est d'autant plus frappant que la politique de ces États reste complexe à l'approche des élections européennes, dans la mesure où ils sont habités par des populations russes non négligeables et à l'influence certaine dans la politique intérieure (27) : il n'en reste pas moins que les perspectives de l'Otan sont encore favorables dans la région.

Actualités des opérations cadre Otan

Le défi des capacités opérationnelles

Les capacités de l'Otan ont pour objectif de répondre à trois tâches majeures définies dans le Concept stratégique de 2010 : la défense collective, la gestion de crise ainsi que la sécurité coopérative (28). Les capacités de l'Alliance atlantique sont basées sur un pilier central : celui de l'interopérabilité, qui vise à mettre en commun des ressources et du matériel afin de parvenir à un fonctionnement uni entre les membres de l'Alliance (29). Afin d'atteindre un excellent niveau d'interopérabilité, les forces de l'Otan se soumettent régulièrement à des entraînements ou des exercices interarmées internationaux. Aujourd'hui, ce concept est mis à mal notamment par la volonté turque d'investir dans du matériel de défense russe (30), qui mettrait évidemment en péril l'entièreté du réseau interopérable de l'Alliance dans la mesure où cela lui donnerait accès à des données stratégiques propres au fonctionnement de l'Otan.

Les alliés ont redéfini en 2015 les priorités stratégiques à venir. À ce titre, un processus Otan de planification de défense a été mis en place. Il a pour but de définir les capacités requises pour l'avenir de l'Alliance et il conclut à la nécessité de renforcer

(24) Bret Cyrille et Parmentier Florent, « Élections européennes 2019 : la Lettonie entre l'UE, l'Otan et la Russie [*interview* d'Alice Waits] », *EurAsia Prospective*, 23 novembre 2018 (https://eurasiaprospective.net/2018/11/23/europeenne-2019-la-voix-lituanienne-waits-pour-eap/).

(25) Tucker Patrick, « Russia Building up military sites on Poland's border before Trump-Putin meeting », *Defense One*, 9 juillet 2018 (www.defenseone.com/).

(26) Birnbaum Michael, « Russia tests missiles in the Baktic Sea a day after Baltic leaders met with Trump », *The Washington Post*, 4 avril 2018 (www.washingtonpost.com/).

(27) Deloy Corinne, « Harmonie arrive en tête des élections législatives en Lettonie mais n'est pas assurée de participer au prochain gouvernement », Fondation Robert Schuman, 8 octobre 2018 (www.robert-schuman.eu/).

(28) *Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Otan*, Lisbonne, 19-20 novembre 2010, 42 pages (www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_fr.pdf).

(29) Les Dossiers de l'Otan, « Interopérabilité : connecter les forces de l'Otan », 6 juin 2017 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_84112.htm).

(30) « Erdogan ne reviendra pas sur l'achat des missiles *S-400* à la Russie », *op. cit.*

les capacités en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance interarmées, de surveillance terrestre et de défense antimissile balistique [31].

Le cyberespace et la menace nucléaire constituent au reste des enjeux cruciaux. Le premier a été reconnu comme un domaine d'opération dans lequel l'Otan doit se défendre au même titre que dans les airs, sur la terre et en mer. Le rapport de *Lord* Jopling de 2018 fait état des « activités hybrides » émanant du Kremlin notamment [32]. Dans cette catégorie, on retrouve les menaces cyber – soit la cyberguerre et la guerre électronique, les ingérences politiques, ainsi que les opérations de désinformation [33]. L'objectif majeur de l'Alliance est aujourd'hui de faire à face à la volonté russe de « saper les sociétés libres et de semer la discorde à l'Ouest en menant une longue campagne de cyberespionnage et de déstabilisation des gouvernements et des parlements européens » [34]. La mission principale à accomplir est donc celle de l'amélioration du partage des informations au sein de l'Alliance, et du renforcement de l'assistance mutuelle pour prévenir une attaque potentielle afin de pouvoir y répondre le plus rapidement possible et d'en éviter autant que possible les conséquences [35]. À ce titre, les articles 4 et 5 doivent être utilisés dans le but d'engager une consultation entre les différents alliés [36] et d'engager des processus de collaboration et d'assistance mutuelle [37]. En ce qui concerne la dissuasion, il est nécessaire de relativiser aujourd'hui et sans doute pour les années à venir les propos du secrétaire général Jens Stoltenberg datant de 2016 (« les conditions dans lesquelles un recours à l'arme nucléaire pourrait devoir être envisagé sont extrêmement improbables » [38]). En effet, la menace émanant de la Russie se faisant de plus en plus forte, les alliés – européens notamment –, ne sont plus si clairs sur l'emploi d'armes nucléaires tactiques par exemple, qui demeurent bel et bien présentes sur le sol européen. Dans ce cadre se pose la question des divisions internes quant à cet usage, réfuté par le Secrétaire général, mais envisagé par certains alliés.

Les défis du fonctionnement opérationnel de l'Otan : commandement et formation

Dans les années à venir, l'Otan va faire face à plusieurs défis sur le plan opérationnel, et notamment en ce qui concerne la direction des opérations. Le dernier *Framework for Future Alliance Operations* (*FFAO*) est assez explicite sur ces questions [39]. Il met en avant la nécessité d'une interopérabilité accrue afin de favoriser la cohérence

(31) Les Dossiers de l'Otan, « Les capacités de l'Otan », juin 2017 (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49137.htm).
(32) Commission sur la dimension civile de la sécurité, *Parades aux menaces hybrides émanant de la Russie : une mise à jour* (rapport spécial de *Lord* Jopling), 28 septembre 2018, p. 1 (www.nato-pa.int/).
(33) *Ibid*.
(34) *Ibid*., p. 2.
(35) *Ibid*. p. 12.
(36) Article 4, Traité de Washington, 1949.
(37) Article 5, Traité de Washington, 1949.
(38) Stoltenberg Jens, « Speech », Conférence de Munich sur la sécurité, 13 février 2016 (www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_128047.htm).
(39) *ACT*, « Framework for Future Alliance Operations 2018 Report », Otan, décembre 2018 (www.act.nato.int/futures-work).

opérationnelle. Selon la Fondation Konrad Adenauer [40], ce défi est accru par la modification de la structure du commandement depuis le Sommet de Bruxelles d'août 2018 [41], qui a pour conséquence une régionalisation du commandement.

Un autre point crucial tient dans l'autonomisation tactique des chefs. La complexification des conflits et des situations est une des clés de compréhension d'un mouvement qui s'amorce. En raison de celle-ci, il pourrait être nécessaire dans les années à venir de développer une exécution décentralisée répondant à un planning centralisé. Cela permettra selon le *FFAO* de « donner aux commandants la liberté d'action d'exécuter les missions et de trouver les solutions dans l'environnement du conflit » [42], tout en maintenant la cohérence opérationnelle et l'interopérabilité, répondant ainsi aux exigences d'adaptabilité constante. Le contexte d'autonomisation appelle aussi à modifier la manière de commander sur le terrain. Il sera donc important de s'entraîner à l'exercice de l'autorité pour permettre des « initiatives disciplinées » [43]. La formation des commandants en sera nécessairement modifiée, d'autant plus que l'émergence des nouvelles technologies amène à considérer cette formation opérationnelle d'une nouvelle manière. En effet, l'Otan, au même titre que les armées nationales, intègre drones et nouveaux systèmes de communication dans ses outils. Ils permettront une transmission des informations plus rapide, et faciliteront cohérence opérationnelle et adaptabilité permanente évoquées plus haut. L'Intelligence artificielle (IA) aidera à analyser des situations multifactorielles, dans un contexte de complexification des conflits, et à prendre en compte des données négligées ou peu visibles. Ces nouvelles technologies, si leur usage peut parfois poser des questions éthiques, modifieront non seulement le rapport de l'Otan à l'innovation en matière de défense, mais les structures de ses commandements. ◆

(40) Matlé Aylin et Scheffler Corvaja Alessandro, « NATO after its Brussels Summit: Operational Progress amidst Strategic Confusion », *Facts & Findings* n° 330, 12 décembre 2018, Konrad Adenauer Stifung, 12 pages (www.kas.de/analysen-und-argumente/detail/-/content/nato-nach-dem-brusseler-gipfel).

(41) C'est désormais le *Joint Force Command* de Brunssum (Pays-Bas) qui a pour charge les opérations relatives à l'Article 5 dans le Nord et l'Est.

(42) ACT, *op. cit.*, p. 36.

(43) *Ibid*.

Le rôle structurant des coopérations inter-étatiques

Benjamin Albert Moraga (*rapporteur*), Marcel Chillaud, Julien Dupré, Léa Lely, Lila Tilson et Océane Lemasle

Élèves des masters « Relations internationales » (Paris II – Sorbonne Université), « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université, ex-Paris IV), « Monde contemporain » (Sorbonne Université) et « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université).

Les programmes de coopérations en matière d'armement

La coopération en matière d'armement entre les pays européens aux niveaux aérien, terrestre, maritime, spatial, ou encore nucléaire s'organise essentiellement autour de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, et dans une moindre mesure de l'Italie, et concerne la base industrielle et technologique (BITD), les capacités d'innovation, de développement et de production.

Positionnement des trois grands acteurs européens

L'armement est largement corrélé aux budgets de Défense, qui ont connu une forte hausse (+ 4,9 %) (1). Dans le Top 100 des industries d'armement figurent 24 entreprises d'Europe occidentale, dont sept du Royaume-Uni. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni se classent respectivement à la 4e, 5e et 6e place des exportateurs d'armement à l'échelle mondiale et leurs transactions représentent 16,2 % de ces transferts (2). Le cadre dans lequel se situent les relations entre les trois pays conditionne la collaboration en termes d'armement. Entre la France et le Royaume-Uni, les positionnements divergent : la première est plus encline à soutenir une défense européenne en y associant les Britanniques, alors que le second plaide pour une coopération bilatérale (3). Les Allemands, quant à eux, misent sur des coopérations industrielles et capacitaires dans le cadre de l'Otan (4). Le *Brexit* est venu rebattre les cartes, dans la mesure où le Royaume-Uni critiquait toute initiative qui aurait approfondi l'Europe de la défense comme autant de défis lancés à l'Otan ; dans le sillage de cet

(1) Macdonald Andrew, McGerty Fenella et Eastman Guy, « NATO members drive fastest increase in global defense spendig for a decade », IHS Markit, 18 décembre 2018 (https://ihsmarkit.com/research-analysis/nato-members-drive-fastest-increase-in-global-defence-spending.html).
(2) *SIPRI Yearbook 2017, Armaments, Disarmament and International Security*, août 2017 (https://sipri.org/sites/default/files/2017-09/yb17-summary_fr.pdf).
(3) Calcara Antonio, « Brexit: What impact on armaments cooperation? », *Global Affairs*, 22 juin 2017.
(4) Paul Marion, « Armée fédérale allemande : des moyens accrus pour une stratégie toujours plus otanienne ? », Nemrod – Enjeux contemporains de défense et de sécurité, août 2018 (https://nemrod-ecds.com/?p=2371).

événement, la défense européenne a émergé, notamment avec la Coopération structurée permanente (CSP ou *PESCO*).

L'industrie d'armement en Europe

Situation générale

Les industries européennes couvrent tous les secteurs de l'armement : terrestre, naval, aéronautique, missile, espace, électronique, Systèmes d'information et de communication (SIC), nucléaire. Si leur poids est important – 1,4 million emplois directs ou indirects et un chiffre d'affaires total de 100 milliards d'euros par an [(5)] –, l'essentiel se concentre sur six pays dont l'industrie est réellement significative : France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne et Suède (avec un fort poids pour les trois premiers). Les six premières entreprises européennes d'armement ont chacune plus de 10 000 salariés et un chiffre d'affaires d'au moins 5 Mds $ [(6)], et ce malgré l'émiettement des projets et entités en Europe : en 2014, il existait ainsi onze programmes parallèles et concurrents de véhicules blindés, contre deux aux États-Unis et seize chantiers navals, contre trois outre-Atlantique. Certains secteurs font toutefois exception et témoignent d'une bonne intégration, ce qui a conduit à faire émerger des *leaders* : Airbus Group pour le transport militaire, le missilier MBDA [(7)], Airbus Helicopters et Leonardo Helicopters, Airbus Group et Ariane Space [(8)] pour les lanceurs, Airbus Defence & Space et Thales Alenia Space [(9)] pour les satellites.

Le cadre des coopérations en Europe

Trois leviers guident la coopération en matière d'armement : l'interopérabilité des armées nationales, le partage des coûts de matériels onéreux et innovants, le soutien à l'industrie européenne de défense [(10)], mais ce sont bien des objectifs économiques et financiers qui sont avant tout visés, en partageant les coûts et les risques du développement de matériels complexes. Il s'agit, sur le plan industriel, de maintenir la compétitivité des entreprises européennes de défense en alimentant leurs bureaux d'études et leurs chaînes de production, et d'encourager les recompositions industrielles, afin qu'elles puissent faire face à la concurrence des entreprises américaines ou venant des pays émergents. C'est pourquoi a été créée l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar) qui rassemble six pays membres et des pays associés [(11)]. L'Occar est toutefois loin d'être l'agence unique de la coopération en

(5) Commission des affaires européennes, *Les enjeux européens de l'industrie de Défense* (Rapport d'information n° 1672), Assemblée nationale, 12 février 2019 (www2.assemblee-nationale.fr/).

(6) Sammeth Frank et Moura Sylvain, « Les grandes entreprises européennes en matière d'armement », *Ecodef* n° 62, décembre 2012 (www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/economie-et-statistiques/publications-ecodef/ecodef-etudes).

(7) Actionnariat : Airbus pour 37,5 %, BAe Systems pour 37,5 % et de Leonardo (ex-Finmeccanica) pour 25 %.

(8) France, Italie, Allemagne, Espagne, Suède, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Suisse.

(9) Airbus Defence & Space (France, Allemagne, Royaume-Uni) et Thales Alenia Space (Thales France, Finmeccanica Italie).

(10) *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, octobre 2017 (www.defense.gouv.fr/dgris/).

(11) Pays membres : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique et Espagne. La Finlande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Turquie sont associés à des programmes menés par l'Occar sans toutefois en être membres.

matière d'armement : ainsi dans le cas du missile *Metor*, la maîtrise d'ouvrage est assurée par une structure de circonstance, l'*International Joint Programme Office*.

Exemples de coopération

Les exemples de coopération sont nombreux, aussi se limitera-t-on ici à évoquer un succès récent et une coopération difficile mais emblématique. Le programme de la famille de missiles sol-air du futur (FSAF) de type *Aster*, lancé en 1989, fut favorisé par la maîtrise d'œuvre confiée à un industriel unique (Aerospatiale, intégrée depuis dans MBDA) et une expression de besoins harmonisée ayant conduit à l'adoption du même missile par l'ensemble des États partenaires. La Cour des comptes estime à 10 % le gain financier du programme par rapport à une production nationale [(12)]. Une version navale du missile antiaérien *Aster* a également été développée, coopération associant la France, l'Italie et le Royaume-Uni au sein du programme *PAAMS* (*Système principal de missiles antiaérien*). Les missiles *Aster* équipent notamment les *Frégates multimissions* (*Fremm*) et celles de classe *Formidable* (dérivées des *La Fayette*) des marines singapouriennes, marocaines et égyptiennes. Actuellement, ils ont pour concurrents principaux les missiles *Patriot*, préférés aux *Aster* par l'Armée polonaise en avril 2015.

Certaines coopérations se sont en revanche trouvées compliquées par la différence des calendriers politiques, des nécessités opérationnelles et l'absence de pilotage unique de la maîtrise d'œuvre : le programme *A400M* en constitue un exemple parlant. Prévu pour octobre 2009, l'Armée de l'air française a finalement reçu son premier appareil en août 2013. En raison du retard, les sept États pouvaient résilier le contrat mais ils ont préféré poursuivre le programme, « au prix d'une augmentation des frais de développement (2 Mds € et du versement d'avances remboursables (1,5 Md € », Airbus prenant à sa charge une partie des pertes. Selon la société, on peut estimer celles-ci à plus de 6,9 Mds € L'industriel a également obtenu un nouveau calendrier de livraisons qui, pour les 50 appareils français, s'étale de 2013 à 2024. En dépit des aléas du programme, celui-ci reste « prometteur sur le plan opérationnel », estime la Cour des comptes [(13)]. La France, qui dispose actuellement de 15 appareils en a d'ailleurs engagé plusieurs dans l'opération *Barkhane* au Sahel [(14)].

Collaborations entre grands pays

Coopération franco-britannique

Le cadre

Les deux pays semblent être des partenaires idéaux et avoir les capacités nécessaires à représenter au premier plan la défense européenne. Français et Britanniques ont une culture commune de l'engagement. Tous deux ont acquis une tradition

(12) Cour des comptes, *La coopération européenne en matière d'armement*, 17 avril 2018, p. 43 (www.ccomptes.fr/fr/publications/la-cooperation-europeenne-en-matiere-darmement).
(13) *Ibid.*
(14) *Ibid.*

d'intervention en Afrique et au Moyen-Orient du fait de leurs anciennes colonies. Ce sont aussi les deux seuls pays européens possédant la force nucléaire et appartenant au Conseil de sécurité de l'ONU. En outre, ils se trouvent être les principaux acteurs de la défense de l'UE. Ils représentent un peu moins de la moitié de la dépense en défense de l'Europe, et plus de la moitié de ses capacités militaires réelles [15]. Si la préférence américaine et otanienne du Royaume-Uni avait restreint leur coopération, la « fatigue multilatérale » des années 2010 ainsi que la tournure isolationniste du Président américain ont permis de renouveler leurs relations [16]. Les Traités de Lancaster House signés en 2010 ont profondément rénové la coopération entre les deux puissances dans le domaine opérationnel, mais également nucléaire. Jamais les relations entre les deux pays n'ont été aussi signifiantes pour l'avenir de la défense européenne.

L'un des trois piliers des Accords de Lancaster House est l'interopérabilité et l'entraînement des forces communes. Non permanente, la Force expéditionnaire commune (*CJEF*) a pour objectif le déploiement d'un détachement franco-britannique en cas de crise (incluant la capacité – rare – d'intervenir en premier en opération et de manière rapide). Depuis 2011, une série d'entraînements de terrain – *Flandre* (2011, terre) ; *Corsica Lion* (2012, marine) ou *Capable Eagle* (2013, air) – et d'état-major – *Rochambeau* (2014) ou *Griffin Rise* (2015) – sont parvenus à finaliser le concept de *CJEF* (validé par l'exercice interarmées de 2016, *Griffin Strike*). Sur décision politique, il est désormais possible de mettre en place de façon rapide un état-major permettant le déploiement efficace des forces, assurant une interopérabilité et une capacité de coordination des forces combattantes, des logistiques et des systèmes d'information et de communication [17]. Après la validation du concept de *CJEF*, les armées ont continué à travailler ensemble en vue de son possible emploi (*Griffin Blast* et *Griffin Rise* décembre 2017 et juin 2018 ; *Catamaran 2018*). Il doit néanmoins être noté qu'à ce stade, la force est seulement disposée pour la gestion de crise ou pour des opérations de maintien de la paix. Elle n'a pas encore atteint sa pleine capacité opérationnelle, notamment concernant des opérations de hautes intensités.

Un autre point fort réside dans le fait que la Direction générale de l'armement (DGA) et son homologue britannique, *Defense Equipment and Support*, ont acquis un degré de confiance réciproque inégalé, qui permet d'envisager de déléguer la maîtrise d'ouvrage d'un programme commun à l'une des deux structures, comme cela fut le cas pour le missile air-air longue portée de classe *Meteor* [18]. La dynamique des coopérations capacitaires s'est poursuivie ces dernières années : on peut citer le programme de lutte contre les mines navales de 2015 [19] ou l'Accord intergouvernemental dans le

(15) *Government expenditure on defence*, Eurostat, 2017 (https://ec.europa.eu/).
(16) Pannier Alice, « Le "minilatéralisme" : une nouvelle forme de coopération de défense », *Politique étrangère*, vol. 2015/1 (printemps), n° 1, p. 37-48 (www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2015-1-page-37.htm).
(17) État-major des armées (EMA), « *Griffin Strike 2016* : interopérabilité à tous les niveaux », 21 avril 2016, Ministère des Armées (www.defense.gouv.fr/ema/).
(18) Le Royaume-Uni assure la maîtrise d'ouvrage, confiée à une structure *ad hoc* dénommée *International Joint Programme Office* pour le compte de six pays participants (Allemagne, Espagne, Italie, Suède, France et Royaume-Uni). C'est MBDA qui en est le maître d'œuvre industriel.
(19) Cabirol Michel, « Lutte contre les mines navales : Thales et BAE Systems dans le même bateau », *La Tribune*, 27 mars 2015 (www.latribune.fr/).

domaine des missiles, entré en vigueur le 12 octobre 2016 [20]. Cette active coopération a également permis l'émergence du groupe missilier MBDA, un des secteurs les plus dynamiques de la coopération franco-britannique.

Déploiements conjoints

En dehors du cadre de la *CJEF*, les forces armées ont souvent été déployées côte à côte sur des terrains d'opérations variés. Face aux *Talibans* en Afghanistan, ainsi qu'en Méditerranée contre *Daech*, ou encore au sein des missions de l'UE ou de l'Otan, les personnels militaires ont combattu ensemble. Sur leurs terrains actuels d'engagements, les deux pays se sont également impliqués à se soutenir réciproquement. En Estonie, les Français ont renforcé leur présence auprès du groupement tactique britannique engagé au sein de l'Otan depuis mars 2017. Par ailleurs, trois hélicoptères de transport lourd *CH-47 Chinook* de la *Royal Air Force* (*RAF*) renforcent *Barkhane* depuis 2017 [21]. 93 soldats britanniques sont actuellement engagés à soutenir les forces au Sahel, ainsi qu'un avion *C-17 Globemaster III* de transport lourd. Enfin, on peut mentionner qu'en plus du cadre des opérations, des échanges d'officiers et divers séminaires et conférences de diplomates permettent régulièrement de promouvoir des dialogues en vue d'une compréhension plus globale entre les deux pays.

Le nucléaire

Last but not least, le dernier espace dans lequel la coopération franco-britannique apparaît comme fondamentale depuis ces dernières années est le domaine nucléaire. Ce n'est qu'en 1992 que des discussions sur la coopération du nucléaire militaire apparaissent réellement [22], et c'est en 2010 dans le cadre des Accords de Lancaster House que le dialogue est relancé par un premier accord de coopération sur la sûreté et la sécurité des armes nucléaires, la certification des stocks et la lutte contre le terrorisme nucléaire et radiologique [23]. Mis en avant par le Traité additionnel Teutatès en 2010 [24], ce domaine a connu des avancées conséquentes. Le programme prévoit le partage d'installation conjointe, et notamment du site du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de Valduc (Bourgogne). L'objectif est de mener à bien des essais de simulation indépendants pour accroître la sûreté et la performance des armes depuis l'arrêt des essais nucléaires [25].

(20) Décret n° 2016-1558 du 18 novembre 2016 portant publication de l'*Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant les centres d'excellence mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de rationalisation du secteur des systèmes de missiles*, signé à Paris le 24 septembre 2015 (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033423286&categorieLien=id).

(21) Ministère des Armées, « *Barkhane* : les trois hélicoptères *CH-47 Chinook* britanniques pleinement opérationnels à Gao », 30 août 2018 (www.defense.gouv.fr/).

(22) Date de la création de la commission nucléaire conjointe.

(23) Cazeneuve Bernard et *Lord* Robertson, Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (rapport), Institut Montaigne, novembre 2018 (www.institutmontaigne.org/publications/partenariat-franco-britannique-de-defense-et-de-securite-ameliorer-notre-cooperation).

(24) Traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes, 2 novembre 2010 (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/291845_BST_hydro_French_Text_Formatted__Final_6.pdf).

(25) Guibert Nathalie, « Le nucléaire, cheville de la relation de défense franco-britannique », *Le Monde*, 19 janvier 2018.

Coopération franco-allemande

Le cadre, l'armement

Inscrite dans le Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 [26], la coopération militaire franco-allemande est fortement structurée et son périmètre d'action très vaste. Elle trouve son expression institutionnelle au travers du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS) institué en janvier 1988, qui réunit le Président et le Chancelier avec les ministres de la Défense et des Affaires étrangères ainsi que les Chefs d'état-major des armées tous les six mois. En juin 2012, l'Allemagne et la France signent une lettre d'intention [27] qui affirme que la coopération franco-allemande est déterminante pour le développement de l'industrie européenne de l'armement et liste huit domaines de coopération. Il n'en reste pas moins que les deux pays ont de sérieuses différences, la mission fondamentale de l'armée allemande étant de défendre le sol allemand, tandis que la France souhaite disposer de capacités significatives de projection.

Une impulsion forte n'en a pas moins été donnée au niveau des coopérations capacitaires avec par exemple le programme de remplacement des moyens de patrouille maritime, initié par une lettre d'intention ministérielle, signée le 26 avril 2018 [28]. Mais surtout, le CFADS du 13 juillet 2017 a annoncé la volonté de construire ensemble le futur avion de combat de 5e génération *Scaf*, successeur du Dassault *Rafale* et de l'Eurofighter *Typhoon*, intention confirmée le 26 avril 2018 au Salon aéronautique de Berlin [29]. Par ailleurs, la fusion Nexter-KMW (Krauss-Maffei Wegmann) dans le domaine des blindés, projet, initié en 2015 sous une *holding* commune détenue à parité par l'État Français et la famille Bode-Wegmann, visait à renforcer la capacité commune

La coopération franco-allemande a toutefois rencontré certaines limites industrielles : la concurrence durable qui oppose Naval Group et TKMS dans le domaine des sous-marins à propulsion classique et surtout les éventuels freins à l'exportation, puisque sous l'influence de la société civile [30], l'Allemagne a interdit les ventes d'armes vers certains pays [31].

Forces, opérations et exercices

La réalité de la coopération se concrétise dans des unités binationales, dont la plus importante est la Brigade franco-allemande (BFA). Créée en 1989, placée sous la direction du Corps de réaction rapide européen (CRR-E ou *Eurocorps*), elle comporte

(26) Traité de l'Élysée, 22 janvier 1963 (www.france-allemagne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963).
(27) Cabirol Michel, « Drone MALE : la France et l'Allemagne veulent coopérer », *La Tribune*, 13 septembre 2012 (www.latribune.fr/).
(28) Parly Florence, « Conseil des ministres franco-allemand : l'Europe de la défense avance » (communiqué), 19 juin 2018 (www.france-allemagne.fr/).
(29) Guibert Nathalie, « Europe de la défense : Emmanuel Macron attend de nouvelles propositions », *Le Monde*, 29 novembre 2018.
(30) Boutelet Cécile, « L'embarrassant succès des armes *made in Germany* », *Le Monde*, 27 février 2018.
(31) *AFP*, « Ventes d'armes : Paris appelle Berlin à assouplir sa position », *Le Monde*, 24 février 2019 (www.lemonde.fr/).

5 600 hommes dont 60 % d'Allemands [32]. Ils sont répartis de part et d'autre du Rhin en un état-major, 6 régiments et bataillons et 1 compagnie autonome. Ses premiers engagements ont eu lieu en Bosnie en 1996 puis en 2002. La force a été engagée en Afghanistan en 2004, où son état-major a pris la tête de la *Force internationale d'assistance à la sécurité* (*Fias*) : il s'agissait de sa première mission sur un théâtre extra-européen. Elle est actuellement partiellement déployée au Mali, mais de manière séparée puisque le détachement français intervient au sein de l'opération *Barkhane* tandis que le détachement allemand intervient au sein de la *Minusma* (*Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali*) et de l'*EUTM-Mali* [33]. Son opérationnalité a pourtant fait l'objet de critiques. Dès 2011, la Cour des comptes posait déjà la question de la refonte ou de la suppression de cette unité. En 2015, à l'issue d'une visite à la BFA, Patricia ADAM, alors présidente de la commission de la Défense, exposait à l'Assemblée nationale que les différences entre les règles juridiques françaises et allemandes empêchaient d'emmener des unités mixtes au combat [34] ; ce faisant, la BFA se contentait, en pratique, de juxtaposer des unités qui ne pouvaient opérer conjointement.

De rares autres unités ont été créées après la BFA, telles que l'Escadron commun de transport tactique franco-allemand. Créé le 10 avril 2017, dans un contexte de retard technologique des *A400M* français, il permet de mutualiser les coûts de maintien en condition opérationnelle des *C-130J* employés, sur une même base à Évreux, par les armées de l'air des deux pays. Elle devrait être opérationnelle d'ici 2021 [35].

La coopération se manifeste en outre par des exercices, des formations communes et des échanges de personnels. Ainsi, de manière quasi ininterrompue depuis 1962, la 11e Brigade parachutiste (11e BP) et la 1re *Luftlande Brigade* organisent annuellement un exercice d'entraînement bilatéral : *Colibri*. En juillet 2018, fut mené l'exercice *CASEX ATC* dans les environs de Besançon et du Haut-Doubs [36], il visait à la formation commune de contrôleurs aériens *JTAC* (*Joint terminal Attack Controller*). Des formations communes ont également lieu par l'intermédiaire des Écoles franco-allemandes du *Tigre* (EFA). L'Armée de terre française et le *Heer* allemand disposent, depuis 2012, d'un programme annuel d'échange d'officiers dit EOFIA (Élève-officier en formation initiale en Allemagne). L'École navale a également un programme d'échange similaire sur 5 ans (EFENA, Élève français en formation à l'École navale allemande) [37].

(32) ARMÉE DE TERRE, « Présentation de Brigade franco-allemande », Ministère des Armées, 18 octobre 2018 (www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/1re-division/brigade-franco-allemande).

(33) MERCHET Jean-Dominique, « La Brigade franco-allemande part au Mali… mais chacun de son côté », *L'Opinion*, 29 janvier 2018 (www.lopinion.fr/blog/secret-defense/brigade-franco-allemande-part-mali-chacun-cote-142355).

(34) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général Jean-Paul Paloméros, *ACT*, et communication de la présidente Patricia Adam suite à un déplacement conjoint auprès de la BFA de délégations du Bundestag, de l'Assemblée nationale et du Sénat », 23 juin 2015, Compte rendu n° 72 (www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415072.asp).

(35) LAGNEAU Laurent, « La base d'Évreux abritera un escadron franco-allemand doté d'avions de transport *C-130J Hercules* », *Zone militaire-Opex 360*, 11 avril 2017 (www.opex360.com/).

(36) COURAGEOT Sophie, « *Rafale*, *Mirage*, un vaste exercice aérien franco-allemand se prépare autour de Besançon », *France 3*, 11 juillet 2018 (https://france3-regions.francetvinfo.fr/).

(37) ÉCOLE NAVALE, « L'École navale rencontre ses élèves-officiers EFENA » (www.ecole-navale.fr/node/51034).

Le nucléaire

En vertu du Traité de Moscou (12 septembre 1990), l'Allemagne est juridiquement contrainte de ne pas fabriquer, posséder ou contrôler des armes atomiques. Elle bénéficie donc du parapluie nucléaire des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France dans le cadre de l'Otan ; de celui de la France dans le cadre de l'UE. Néanmoins, l'Allemagne est traversée depuis plusieurs décennies par un fort mouvement pacifiste et anti-nucléaire qui explique en partie l'absence de coopérations militaires en la matière. Certains analystes estiment même que cette perspective est en recul depuis la fin de la guerre froide [38]. La perspective d'un retrait américain de la défense de l'Europe a néanmoins lancé un débat outre-Rhin sur la légitimité de doter l'Allemagne de capacités nucléaires [39].

Coopération franco-italienne

La France et l'Italie coopèrent depuis les années 1980, par la tenue d'un comité bilatéral « armement » entre les directeurs nationaux de l'armement de chaque pays, notamment dans le domaine naval, avec les frégates des classes *Horizon* et *Fremm*, conçues par Naval Group et Fincantieri. On a pu d'ailleurs constater une volonté politique de rapprocher ces deux groupes. Le délégué général pour l'armement Joël Barre a rencontré son homologue italien en décembre 2018 afin d'évoquer l'élaboration d'une politique commerciale commune [40]. Le coup d'envoi de ces tractations avait été donné par le Sommet franco-italien du 27 septembre 2017 [41].

Cependant, les programmes de frégates évoqués précédemment ne sont pas réellement intégrés, car les *Fremm* françaises et italiennes sont très différentes et construites dans chaque pays. De plus, le développement récent de programmes nationaux concurrents pour des *Frégates de défense et d'intervention* (*FDI*, ex-*FTI*) en France et de patrouilleurs polyvalents hauturiers (*PPA*) en Italie peut être interprété comme un recul de la coopération. L'Italie s'est en effet dotée d'une ambitieuse loi navale, qui consacre 3,5 Mds €à la construction de six patrouilleurs hauturiers et d'un bâtiment de soutien.

Par ailleurs, des collaborations, ciblées mais en nombre, concernent d'abord le domaine des missiles avec la famille de systèmes surface-air basés sur les missiles *Aster* [42], et celui de l'Espace sur la radio logicielle (*Essor*). Dans le secteur spatial, la coopération s'établit sur une base industrielle commune grâce à l'Alliance

(38) Maître Emmanuel, « Le couple franco-allemand et les questions nucléaires : vers un rapprochement ? », *Note de la FRS* n° 18, 7 novembre 2017, Fondation pour la recherche stratégique (www.frstrategie.org/).

(39) Alexander Graf Lambsdorff, ancien diplomate et actuel chef adjoint du groupe parlementaire du *FDP* (Parti libéral-démocrate), estime également qu'il est important de « débattre publiquement de la question des armes nucléaires », cf. Graw Ansgar, Jungholt Thorsten et Schuster Jacques, « "Noch immer wird Deutschland misstrauisch beäugt" », *Welt*, 29 juillet 2018 (www.welt.de/politik/article180142080/Atomdebatte-Muss-Deutschland-Nuklearmacht-werden.html).

(40) Cabirol Michel, « Fincantieri, ce partenaire de Naval Group qui joue un inquiétant double jeu », *La Tribune*, 19 janvier 2019 (www.latribune.fr/).

(41) Bauer Anne, « Défense : feu vert au rapprochement entre Naval Group et Fincantieri », *Les Échos*, 26 septembre 2017 (www.lesechos.fr/2017/09/defense-feu-vert-au-rapprochement-entre-naval-group-et-fincantieri-183257).

(42) Programmes *FSAF* et *PAAMS24*.

spatiale [43] pour des projets de communication et d'observation communs. On peut ajouter la communication et des projets d'observation [44] [45].

Le renseignement dans un cadre multilatéral européen

Le président Macron a inauguré à Paris le Collège du renseignement le 5 mars 2019, réunissant des dirigeants des services de renseignements des 28 pays de l'UE. Soixante-six des quatre-vingts services européens étaient représentés, le but étant de partager les pratiques de renseignement. Événement inédit pour le monde du renseignement, cette réunion marque également la volonté d'assurer les pratiques déjà établies face aux nouvelles menaces, notamment hybrides.

Les pays membres de l'UE mènent, simultanément, deux stratégies d'approfondissement du renseignement ; la coopération verticale, à savoir, au sein des instances européennes (ex : *Europol*, *INTCEN*, *SatCen* [46]) et la coopération horizontale par ententes bilatérales parfois accompagnées d'accords de défense. Le partage d'informations liées à la souveraineté des États fait toutefois figure de dilemme, et ne peut être systématisé. Les services nationaux des États-membres d'alliances pluripartites (ex : Otan, UE, *Five Eyes* [47], etc.) sont réticents et restreignent donc le contenu qu'ils partagent. Pour autant, les menaces géopolitiques localisées poussent au développement d'ententes régionales [48].

Les accords bilatéraux demeurent toutefois privilégiés ; ponctuels et précis, ils ne se limitent pas toujours à la simple sphère des États communément alliés. Les services de renseignement français privilégient les coopérations bilatérales notamment avec leurs alliés historiques tels que l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ainsi, la relation franco-allemande en matière de renseignement s'est renforcée avec la signature, le 22 janvier 2019, du Traité d'Aix-la-Chapelle [49] entre Emmanuel Macron et Angela Merkel. Celui-ci évoque clairement le renforcement de la coopération en matière de renseignement entre les deux pays. ◆

(43) Thales Alenia Space et Telespazio Communications.

(44) Projets *Athena Fidus* – fourniture de services de télécommunication à haut débit –, sous maîtrise d'ouvrage du Centre national d'études spatiales (CNES) lancé le 6 février 2014 et *SICRAL 2* – complément de capacités en matière de télécommunications militaires sécurisées –, sous maîtrise d'ouvrage italienne, lancé le 26 avril 2015.

(45) L'Italie et la France coopèrent sur les échanges d'images radar (*COSMO-Skymed*) et optiques (*Helios 2*) au titre de l'accord concernant le système civilo-militaire *ORFEO* (*Optical and Radar Federated Earth Observation*), ainsi que sur l'interopérabilité de leurs segments sol dans le cadre du programme *MUSIS*. Cf. Giovanni Rum, « *Coopération* - France-Italie, un accord équitable », *CNES Magazine*, novembre 2002, p. 39-42 (www.cnes-multimedia.fr/).

(46) *EU INTCEN* : Centre de situation et du renseignement de l'UE, organe du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) basé, comme *Europol*, à Bruxelles ; *EU SatCen* : Centre satellitaire de l'UE basé à Torrejon (Espagne).

(47) Regroupant les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

(48) Par exemple, le *NORDEFCO* réunissant Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

(49) Dossier « Signature du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle » comprenant notamment le discours du président Emmanuel Macron et le texte du Traité, 22 janvier 2019 (www.elysee.fr/).

Un futur entre partage et autonomie

Matthieu Ugolini (*rapporteur*), Orlane Moreau, Niccolo Ventura, Joffrey Rogel, Ilan Garcia et Nicolas Guillaume

Élèves des masters « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université, ex-Paris IV), « Dynamiques des systèmes internationaux » (Sorbonne Université) et « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université).

Armement et coopération

De la défense des États à la défense européenne : partage et autonomie

L'IEI : vers une culture stratégique européenne commune. Le défi de l'autonomie européenne

Signée par les ministres de la Défense de 9 pays européens le 25 juin 2018, l'Initiative européenne d'intervention (IEI), fortement appuyée par le président Macron (1), cristallise la tentative de relance d'une autonomie stratégique européenne ; l'initiative se veut complémentaire de l'Otan, et propose une « interopérabilité renforcée, sur la base d'échanges de renseignements approfondis » (2). L'IEI serait placée sous la férule d'un secrétariat général permanent, et devrait permettre aux États d'agir de manière concertée, quel que soit le cadre d'intervention ou la portée des crises susceptible d'affecter la sécurité européenne (3). L'emploi de la force armée demeurant une responsabilité nationale, une approche intergouvernementale a été proposée concernant les mécanismes de décision : chaque État pourrait alors évaluer ses engagements au cas par cas. Une fois l'initiative consolidée, un élargissement est envisageable à terme pour que tout État européen remplissant les conditions puisse y prendre part (4). Par ailleurs, malgré le travail très étroit réalisé avec la France, l'Italie a manifesté le souhait d'une réflexion plus ample sur le sujet avant de prendre position.

La Coopération structurée permanente (CSP) : 17 nouveaux projets pour la défense européenne

Le 6 mars 2018, le Conseil européen a retenu dans un premier temps dix-sept projets dans le cadre de la CSP (ou *PESCO*) dont par exemple un projet français de

(1) Macron Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

(2) Commission de la Défense nationale et des Forces armées, « Audition d'Alice Guitton (DGRIS) sur le projet de loi de finances 2019 », compte rendu n° 6, 10 octobre 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/18-19/c1819006.asp).

(3) Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), « L'Initiative européenne d'intervention », Ministère des Armées, 26 février 2019 (www.defense.gouv.fr/fre/dgris/action-internationale/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention).

(4) *Ibid*, paragraphe « L'IEI est-elle proposée à tous les pays européens ? ».

radio logicielle, *Essor* [5]. Une seconde vague de dix-sept projets a été retenue le 19 novembre 2018 par le Conseil ; la France participe pleinement à onze d'entre eux, dont cinq lancés à son initiative tels que le standard *Mk III* de l'hélicoptère *Tigre*, la solution de radionavigation européenne du futur (*EURAS*) ou encore le missile anti-char de moyenne portée (*EU-BLOS missile*) [6]. Nombre de ces projets sont portés par des États-membres de l'Otan, et cette Coopération recoupe la défense de l'Europe par les États qui la composent, sans sortir du cadre de l'Alliance.

Les programmes bilatéraux

La construction de l'Europe de la défense par la coopération

La signature, le 22 janvier 2019, du Traité d'Aix-la-Chapelle dont l'objectif est de redonner un souffle à la coopération entre les deux pays dans l'esprit du Traité de l'Élysée de 1963, a redonné un souffle nouveau à l'alliance bilatérale entre la France et l'Allemagne. Ce Traité, comme le Traité de l'Élysée, comprend des dispositions en matière de sécurité et de défense car « c'est par la convergence ambitieuse […] de notre défense, […] que nous pourrons exercer ensemble cette nouvelle responsabilité franco-allemande pour l'Europe » [7]. Ce rapprochement concerne également les industries de défense car en juin 2018, la ministre des Armées, Florence Parly et son homologue allemande, Ursula von der Leyen, ont signé deux lettres d'intention prévoyant le développement de projets d'armements communs comme le char de combat du futur – le *Main Ground Combat System* (*MGCS*) – ou le *Système de combat aérien futur* (*Scaf*) [8]. Ces nouveaux systèmes de défense devraient être opérationnels d'ici 2030.

Cependant la construction de l'Europe de la défense ne passe pas uniquement par le développement de la relation franco-allemande. En effet, il existe un désir franco-italien de réaliser un champion européen dans le domaine de la défense maritime. Le rapprochement entre Naval Group (ex-DCNS) et Fincantieri s'inscrit dans le propos de renouveler l'alliance navale entre Rome et Paris. Quatre navires de support logistique (*LSS*) basés sur le projet du *Vulcano* italien déjà en activité sont envisagés. De même, des premières études communes sont prévues en 2019 concernant la refonte à mi-vie des frégates françaises et italiennes de classe *Horizon*, avec un *Combat Management System* (*CMS*) commun [9].

(5) Direction générale de l'armement (DGA), « La France en pointe dans la construction de l'Europe de la défense/ *France in the vanguard of Europe of the Defense construction* », Ministère des Armées, 21 décembre 2018 (www.defense.gouv.fr/dga/actualite/la-france-en-pointe-dans-la-construction-de-l-europe-de-la-defense).

(6) *Ibid.*

(7) Dossier « Signature du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle » comprenant notamment le discours du président Emmanuel Macron et le texte du Traité, 22 janvier 2019 (www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/22/signature-du-traite-franco-allemand-d-aix-la-chapelle).

(8) Lagneau Laurent, « Le futur char de combat franco-allemand devrait être opérationnel en 2035 » *Zone militaire-Opex 360*, 20 juin 2018 (www.opex360.com/2018/06/20/futur-char-de-combat-franco-allemand-etre-operationnel-2035/).

(9) Fincantieri, « Fincantieri and Naval Group detail their Alliance with Support of the French and Italian Governments », 23 octobre 2018 (www.fincantieri.com/en/).

L'enjeu de la mobilité militaire et d'une logistique commune au cœur de la nouvelle défense européenne

Avec respectivement 25 et 16 pays participants, les projets concernant la mobilité militaire et la logistique font preuve d'un intérêt particulier parmi ceux de la CSP. En effet, si le but d'une mobilité renouvelée est de « prévenir les crises de manière plus efficace, accomplir nos missions de manière plus efficiente et réagir aux difficultés qui se présentent de manière plus rapide » [(10)], cet objectif subsume aussi bien l'amélioration de la circulation et de la vitesse de déplacement des forces militaires au sein de l'UE, que la normalisation des procédures de transport militaire transfrontalier coordonnée par les Pays-Bas [(11)]. Un premier rapport d'avancement de ce plan d'action devrait être mis en œuvre « d'ici à l'été 2019 » [(12)]. Les exigences militaires sont élaborées par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et l'État-major de l'UE, et l'UE a « replacé la mobilité militaire au cœur de ses objectifs stratégiques à atteindre pour 2025 » [(13)]. Cependant, ce projet est concurrencé par le *Framework Nations Concept* (*FNC*) présenté par l'Allemagne dans le cadre de l'Otan et selon Marie-Émilie HENNEQUART, « l'orientation à 360° des 34 projets de la CSP démontre aussi l'absence persistante de véritable vision stratégique européenne. » [(14)]. Le projet semble faire preuve d'avancées concrètes mais l'efficacité et la rapidité de sa mise en œuvre continue à piétiner.

Le renseignement

Contradictions et contractions du renseignement à la veille des élections européennes

Comme l'a souligné Olivier CHOPIN, le renseignement et ses pratiques s'inscrivent dans un paradoxe [(15)]. Part du domaine régalien, il est enraciné dans les replis du secret d'État. Toutefois, pour être pleinement opérationnel, il doit s'appuyer sur des échanges, des collaborations et des coopérations. Une autre bataille du renseignement se joue devant l'opinion publique : si la visibilité dont bénéficient les organisations et actions terroristes est sans précédent, elle impose inversement de convaincre les opinions publiques de l'efficacité des dispositifs de sécurité. Comme l'évoque Didier BIGO [(16)], les discours de fusion, centralisation ou coordination européenne peuvent être lus comme la volonté pour Bruxelles d'être visibles devant les opinions publiques.

(10) Commission européenne, « Plan d'action sur la mobilité militaire : l'UE prend des mesures en vue d'une union de la défense » (communiqué de presse), Bruxelles, 28 mars 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2521_fr.htm).

(11) *PESCO*, « PESCO Projects: Military Mobility » (https://pesco.europa.eu/project/military-mobility/).

(12) *Ibid*.

(13) *Ibid*.

(14) HENNEQUART Marie-Émilie, « *PESCO*, An I : zoom sur le projet de mobilité militaire européenne », *Ultima Ratio* (*blog* du Centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales, Ifri), 15 janvier 2019 (http://ultimaratio-blog.org/archives/8854).

(15) CHOPIN Olivier, « Le renseignement européen, les coopérations bilatérales au secours d'une intégration introuvable ? », *Politique européenne*, vol. 48, n° 2, 2015, p. 28-50 (www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-2-page-28.htm).

(16) BIGO Didier, « Une guilde professionnelle transnationale du renseignement ? » *in* LAURENT Sébastien, *Politiques sous surveillance*, Presses universitaires de Bordeaux, 2011.

L'encadrement juridique de la pratique du renseignement s'est généralisé depuis la fin de la guerre froide. Dans les pays créateurs de l'Union ou dans les anciens pays du Bloc de l'Est, le renseignement a perdu une part d'ombre. En France, l'encadrement juridique est paradoxalement récent : la première commission parlementaire ne date que 2007 [17]. Une seconde loi a été votée en 2015 et consolidée le 8 avril 2019 [18]. Cependant, dès 1991, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ou CNCIS (devenue Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou CNCTR en 2015), composée de 9 membres (4 parlementaires, 2 conseillers d'État, 2 magistrats et 1 spécialiste) veillait déjà au respect des droits dans les affaires de renseignement permettant de mettre de la clarté dans ces parts d'ombre [19]. En Belgique, il existe depuis 1993 une commission parlementaire composée de 6 députés ayant pour fonction d'auditer les services de renseignement et devant laquelle les directeurs sont responsables [20]. Il y a donc une convergence à plusieurs vitesses au sein de l'UE.

Domaine du régalien, la collaboration entre les différents services de renseignement européen n'est pas toujours facile. Il faut bien sûr penser à la lutte contre le terrorisme islamiste, engagée depuis près de 25 ans, mais elle n'est pas la seule menace. Ainsi les services français et espagnols ont commencé à collaborer sur la question du terrorisme basque à partir de 1975 au début du processus de démocratisation en Espagne. La menace terroriste est donc un point d'entente quelle que soit son origine. Au niveau européen ont déjà été développés des instruments de lutte communs facilitant l'échange d'informations, à l'image de la banque de données Schengen, qui permet aux différents services de sécurité intérieure de disposer des données collectées aux frontières de l'Espace [21]. On peut citer également le dossier *RAN* (Réseau de sensibilisation à la radicalisation), visant à échanger des données sur les personnes radicalisées. Enfin sur certains savoir-faire existent aussi des échanges à l'image du réseau Atlas fondé en 1996 par le Conseil de l'UE qui rassemble les différentes forces spéciales de police des États-membres. Réformé en 2001 afin d'éviter tout attentat massif sur le sol européen grâce à la communication d'information entre ces forces au nombre desquelles le Groupement d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) français ou le Commissariat général des unités spéciales (*CGSU*) belge [22], ce réseau les réunit également dans des entraînements communs. Bien que le renseignement soit un espace jalousement gardé par les États, la menace terroriste vue comme une priorité par tous les gouvernements dans l'Union semble être un puissant moteur de collaboration.

(17) *Loi n° 2007-1443 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement*, 9 octobre 2007 version consolidée au 8 avril 2019 (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000252177).

(18) *Loi n° 2015-912 relative au renseignement*, 24 juillet 2015, version consolidée au 18 avril 2019 (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899).

(19) *Loi n° 91-646 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications*, 10 juillet 1991 (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000173519&dateTexte=&categorieLien=id).

(20) *Loi organique des services de renseignement et de sécurité*, 30 novembre 1998, mise à jour le 16 avril 2018 (www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1998113032).

(21) « Infographie – Comment l'Union européenne lutte-t-elle contre le terrorisme ? », *Toute l'Europe.eu*, 31 mai 2018 (www.touteleurope.eu/actualite/comment-l-union-europeenne-lutte-t-elle-contre-le-terrorisme.html).

(22) Berger Olivier, « Antiterrorisme : 36 unités d'intervention européennes, dont le GIGN et le RAID, en exercices conjoints au sein du réseau Atlas (actualisé, photos, vidéo) », *Défense globale* (*blog* de *La Voix du Nord*), 18 avril 2013 (http://defense.blogs.lavoixdunord.fr/).

Comme le précise Olivier CHOPIN [23], la cohabitation entre l'UE et l'Otan peut être bénéfique en ce sens qu'elle suppose d'organiser l'articulation des collaborations intra-européennes pour répondre aux exigences du partenariat transatlantique. Encore faudrait-il pour cela qu'une éventuelle homogénéisation des pratiques soit suivie par une même perception des menaces qui pourrait justifier une jonction d'intérêts.

À la question de la perception des menaces succède logiquement celle de l'orientation des capteurs de renseignement. Peut-il y avoir un renseignement européen disposant de capteurs propres quand la sécurité des États ne se fonde pas entièrement sur les mêmes menaces ? Si une grande partie de la diffusion du renseignement au sein de l'Union européenne dépend de la volonté des États qui le collectent afin qu'il soit analysé par des organes européens comme *Europol* ou encore l'*INTCEN* (Centre de situation et du renseignement), l'UE peut aussi s'appuyer sur le *SatCen* situé à Torrejon (Espagne) pour produire du renseignement satellitaire. Pour celui-ci, ainsi que pour la majorité des dispositifs européens, il semble que l'orientation soit décidée proportionnellement à la contribution des États au sein de ces derniers, laissant les États faiblement équipés en situation de demandeurs [24]. La question de l'*INTCEN* est centrale pour s'interroger sur l'avenir d'un possible renseignement européen. En dépit des débats sur la possibilité de transformer l'*INTCEN* en une « *CIA* européenne » [25], il est nécessaire de rappeler que contrairement à cette dernière, l'*INTCEN* ne dispose pas de pouvoirs d'enquêtes, ni de capteurs propres. Il a succédé en 2012 au *SITCEN* [26], rattaché au Conseil des ministres de l'UE pour passer sous la tutelle du SEAE pour lequel il analyse et produit des synthèses, notamment à destination du Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Ses analyses se fondent en majorité sur des sources ouvertes, et parfois sur des informations transmises volontairement par les centrales étatiques. Ce changement de nom n'est pas anecdotique et traduit bien une évolution institutionnelle. D'un centre de situation, il est devenu un centre de renseignement ; sa vocation nouvelle est donc de centraliser le renseignement, de l'analyser et de le diffuser dans les institutions européennes.

Ce recentrage sur l'analyse constitue-t-il pour autant un pas en avant ? En effet, il s'est fait au détriment de prérogatives redéployées au sein du SEAE comme la gestion des crises consulaires et la veille. Doit-il être perçu comme une limitation explicite traduisant une volonté politique de certains États de restreindre une institutionnalisation européenne du renseignement ? Il peut être intéressant pour cela d'observer la dynamique suivie par le Royaume-Uni, particulièrement investi dans les années 2000 dans le *SITCEN* avant qu'il ne s'en retire progressivement au tournant des années 2010. Ainsi, il apparaît peu probable en l'état que l'*INTCEN* constitue une matrice de collaborations futures ; en dépit du départ du Royaume-Uni de l'UE,

(23) CHOPIN Olivier, *op. cit*.
(24) L'organisation des États dans les dispositifs de renseignement n'est que peu abordé par les sources ouvertes.
(25) Voir les arguments avancés par RHODI Jeffrey Jones, « Rise, fall and regeneration: from CIA to EU », *Intelligence and National Security*, vol. 24 n° 1 (*Change, Crisis and Transformation: Challenges for Western Intelligence in the Twenty-first Century*), 2009, p. 103-118.
(26) MÜLLER-WILLE Björn, « EU Intelligence Cooperation. A Critical Analysis », *Contemporary Security Policy*, vol. 23 n° 2, 2010, p. 61-86.

l'avenir des collaborations européennes dans le renseignement semble ici suivre une logique plus informelle, bilatérale majoritairement. Au vu des intérêts et moyens respectifs, il ne serait pas incohérent d'envisager une agence de renseignement pour le Benelux, trois pays liés par l'histoire et la culture dans lesquels les forces armées et les forces de police collaborent plus que n'importe où ailleurs en Europe. La création de structures intermédiaires menant à un club de renseignement type « réseau Safari » pourrait être une nouvelle méthode de renforcement des collaborations européennes entre les services [27].

La nécessité pour les services de protéger leurs sources et leurs méthodes rend difficilement envisageable un renseignement européen effectif. Au lieu de cette intégration institutionnelle, il semble plus pertinent de parler toutefois d'une européanisation du renseignement afin de traduire les dynamiques actuellement à l'œuvre [28] [29]. Ces coopérations horizontales engageant un nombre limité d'acteurs présentent l'avantage de ne pas engager les États formellement et sur le long terme, augmentant ainsi leur adaptabilité. Cette logique se fonde sur un calcul simple de coût et d'opportunité supposant la rationalité des décideurs sur des enjeux identifiés ; on peut toutefois lui opposer l'analyse de Richard J. Aldrich [30], qui voit dans la mondialisation en cours la cause des nouveaux usages et accords entre services. L'historien britannique propose ainsi une analyse plus structurelle, prenant en compte les mécanismes de la mondialisation et cherchant à en déduire les effets sur la libéralisation des institutions. En changeant de perspective, on peut ajouter que dans bien des cas, les services de renseignement ont constitué des canaux de communications échappant à la diplomatie traditionnelle [31].

⁂

Ainsi, des progrès, au moins symboliques, ont été réalisés, et une série de projets (politiques comme industriels) est en préparation, ou en cours. Mais force est de constater que les rivalités industrielles restent très présentes, débordant sur le plan politique [32]. Par ailleurs, les relations bilatérales opérationnelles, demeurent, sinon rares, au moins en combinaison avec l'Otan et l'UE, et limitées par des problèmes budgétaires, tandis que les coopérations, notamment en matière de renseignement, tendent à être tolérées car n'engageant pas ou peu les États sur le long terme. Malgré

(27) Le Réseau ou Safari Club est une association de services de renseignement mise en place par la France en 1976 par le biais du SDECE (Service de documentation extérieure et de contre-espionnage), afin de mettre un terme à l'expansionnisme soviétique, ou tout du moins de limiter son influence, en Afrique. Il avait comme menbres l'Iran, l'Égypte, l'Arabie saoudite et le Maroc.

Notin Jean-Christophe, *Le Maître du Secret, Alexandre de Marenches*, Tallandier, 2018, 324 pages.

(28) Politi Allesandro (dir.), avec la collaboration de Becher Klaus, Molard Bernard et Oberson Frédéric, *Vers une politique européenne de renseignement*, *Cahiers de Chaillot* n° 34, Institut d'études de sécurité de l'UEO, 1998.

(29) Irondelle Bastien cité dans Chopin Olivier, *op. cit*.

(30) Aldrich Richard J., « Beyond the Vigilant State: Globalisation and Intelligence », *Review of International Studies*, vol. 35 n° 4, octobre 2009, p. 889-902.

(31) Aldrich Richard J., « Dangerous Liaisons. Post-September 11 intelligence alliances », *Harvard International Review*, vol. 24 n° 3, 2002, p. 50-54.

(32) Cabirol Michel, « Fincantieri : une liaison très, très dangereuse pour Naval Group ? [1/2] », *La Tribune*, 12 juillet 2018 (www.latribune.fr/).

ces problèmes, même si les résultats ne devaient pas être à la hauteur de celles annoncées par le président Emmanuel Macron, l'on peut supposer que la situation va s'améliorer progressivement, en dépit des tensions produites par le *Brexit* et par la montée des nationalistes européens. ◆

Une élaboration complexe et incertaine

Alix Barbellion, Marie Basso, Simon Cartayrade, David Compagnone, Elsa Draï (*rapporteur*), Bruno Henniart, Estelle Legay, Guillaume Micheau et Victor Xiberas

Élèves des masters « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université) et « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université, ex-Paris IV).

Le projet d'Europe de la défense naît rapidement après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès 1948, est créée l'Union occidentale qui regroupe alors Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni. Instituée par le Traité de Bruxelles, cette coopération économique, sociale et culturelle inclut un volet de défense collective et prévoit un système d'assistance mutuelle automatique en cas d'agression armée en Europe.

Les institutions

Un processus lent et qui suscite certaines oppositions

L'échec de la Communauté européenne de défense (CED)

À l'aube des années 1950, alors que les tensions Est-Ouest se cristallisent et que les États-Unis appuient le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA), Jean Monnet présente à René Pleven un projet de Communauté européenne de défense, visant à instituer une armée sur un fondement supranational. Le Traité de Paris instituant la CED est signé en 1952 par la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Belgique et la RFA mais le Parlement français le refuse par un vote d'août 1954, sur fond de crise politique interne. Les souverainistes ont alors bien perçu que définir l'armée exige de définir un pouvoir politique pour la diriger ; en d'autres termes, la création d'un État fédéral européen. Il faut également mentionner que sous le Gouvernement de Pierre Mendès-France, le programme nucléaire français, encore secret, en est à ses premiers balbutiements. Or, le Traité limite la possession par les États-membres de plutonium. Dès 1952, la France propose donc pour la CED un amendement qui préserverait son autonomie stratégique en matière de nucléaire militaire, ce que les alliés refusent. Cette alternative entre un nucléaire commun et l'absence d'armée européenne est également un élément poussant les Français au rejet de la CED.

Cet échec significatif marque les esprits puisque le Traité de Rome, trois ans plus tard, n'évoque même pas le domaine de la défense. Nous pouvons seulement signaler l'évolution de l'Union occidentale en Union de l'Europe occidentale (UEO)

à partir de 1954, et qui constitue le cadre institutionnel des échanges en matière de sécurité et de défense européenne. L'échec de la CED semble donc marquer significativement les esprits en Europe, car il n'y a aucune évolution notable dans le domaine de l'Europe de la défense avant le Traité de Maastricht (1992).

La défiance américaine à l'égard d'une Europe de la défense

Cet échec du projet d'une Europe de la défense, démontre l'incapacité des Européens à organiser leur autonomie stratégique vis-à-vis des États-Unis. Un échec qui semble également lié à un manque d'adhésion des partenaires des Européens pour ce projet, et notamment de la part des Américains ; ces derniers n'étaient en effet pas favorables à un dispositif d'armée européenne, leur objectif principal étant à cette époque le réarmement de l'Allemagne au sein du cadre atlantiste, et non européen, ce pour faire face à une éventuelle avancée soviétique en Europe centrale. Cette réticence s'est poursuivie après la guerre froide : les États-Unis ont eu l'intention de préserver par tous les moyens nécessaires leur statut d'unique « *system-determining state* (et de) *system-influencing state* » [1]. On comprend dès lors leur insistance pour que l'affirmation d'une « identité européenne de sécurité et de défense » [2] n'entraîne pas une rupture des liens établis par l'atlantisme.

L'adhésion imparfaite des États-membres de l'UE à cette Europe de la défense

Le processus de construction d'une Europe de la défense a suscité de nombreux clivages même chez les partenaires européens les plus solides. En effet, face au Plan Pleven, les Allemands se sont divisés. Cette défiance allemande à l'égard de la CED est également liée aux dispositions discriminatoires envisagées par le projet français à l'égard du statut militaire de la RFA et à la crainte de perdre tout espoir de réunification avec l'Allemagne de l'Est. Ce scepticisme a perduré du côté allemand et s'est concrétisé tout particulièrement en 1963 avec le Traité de l'Élysée proposé par de Gaulle et Adenauer. Traité auquel le *Bundestag* de la RFA a rajouté un préambule mentionnant tous les points écartés par le général de Gaulle [3], comme la « défense commune dans le cadre de l'Alliance de l'Atlantique Nord ». On remarque bien ici le souhait de la RFA de ne pas s'écarter de l'Alliance atlantique et de la protection américaine.

Un projet soutenu mais tributaire de processus de décision lourds

Une volonté d'accélérer l'effort d'autonomie stratégique

Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 constitue un véritable tournant dans le processus de construction européenne. Son but premier est de jeter les fondements d'une diplomatie européenne pour faire de l'Europe un acteur de premier plan sur la scène internationale. Le projet d'une union monétaire demeure le plus ambitieux. Cette disposition entraîne un certain mécontentement : plusieurs États dénoncent une

(1) Wolfowitz Paul, « Defense Planning Guidance 1992-1994 », mars 1992.
(2) Expression que l'on retrouve dans plusieurs textes de l'Otan, ce qui a conduit à la conclusion d'accords avec l'UE.
(3) Vaïsse Maurice, *La grandeur, politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Fayard, 1998, 726 pages.

obsession économique au détriment d'une politique étrangère commune permettant une intervention à l'étranger. D'autres craignent pour la souveraineté de leur État. Il n'est ratifié qu'en faisant jouer une clause d'*opting out* – ou options de retrait – dans les domaines de la monnaie et de la politique étrangère. Le Traité de Maastricht dépasse donc le cadre économique pour jeter les bases d'une politique européenne commune. En effet, il instaure un mécanisme de coopération politique concernant les sujets européens de politique étrangère, de défense et de sécurité : la PESC ou Politique étrangère et de sécurité commune. Chaque décision doit être votée à l'unanimité [4]. Si la PESC définit un cadre de décision commune européenne, les États-membres conservent leur liberté d'action, à la seule condition que leur propre politique étrangère n'aille pas à l'encontre de la politique commune définie par la PESC. En outre, la Déclaration de Petersberg [5] de 1992 précise le rôle de l'UEO et pose les bases d'une politique de sécurité et de défense réellement commune, en coopération avec l'UE et l'Otan.

Le Traité de Lisbonne [6] du 13 décembre 2007 parachève les différents efforts de l'ensemble des États européens pour créer une politique de défense européenne. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), mise en place lors du Traité de Nice [7] de 2001, devient la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Les objectifs du Traité sont le maintien de la paix, la prévention des conflits ainsi que le renforcement de la sécurité internationale en dehors du territoire de l'UE [8], et constituent une révision et une avancée majeure du Traité de Maastricht (TUE) avec la création du Haut Représentant pour la PESC [9] dont les fonctions sont définies dans l'article 18 du Traité sur l'UE [10].

En 2016, la France et l'Allemagne ont repris le projet d'une coopération structurée permanente (CSP ou *PESCO*). L'intérêt de cette coopération consiste à concrétiser un engagement souhaité depuis 1999 en faveur d'une Europe de la défense pour permettre à l'UE de renforcer ses capacités militaires afin de s'imposer comme acteur militaire sur la scène internationale [11]. Nous y reviendrons.

Un processus de décision lourd

Les procédures de décision constituent un volet important de la question. La PESC/PSDC reste de nature essentiellement intergouvernementale et ne saurait être soumise à des actes législatifs [12]. Il paraît donc particulièrement délicat d'obtenir un

(4) Cf. article 24 du Traité sur l'Union europenne (TUE), version consolidée, 26 octobre 2012 (https://eur-lex.europa.eu/).
(5) Conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), « Déclaration de Petersberg », Bonn, 19 juin 1992 (www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-defense/declaration-conseil-ueo.shtml).
(6) Explication du « Traité de Lisbonne », *Toute l'Europe.eu*, 1er août 2018 (www.touteleurope.eu/actualite/le-traite-de-lisbonne.html).
(7) Explication du « Traité de Nice (2001) », *Toute l'Europe.eu*, 27 août 2008 (www.touteleurope.eu/actualite/le-traite-de-nice-2001.html).
(8) La défense collective sur le territoire de l'Union européenne reste assurée par l'Otan.
(9) Actuellement l'ancienne ministre des Affaires étrangères italienne Federica Mogherini désignée le 30 août 2014.
(10) TUE, *op. cit.*
(11) Institut Montaigne, « Europe de la défense : "23 nation army" ? Trois questions à Maxime Lefebvre », 4 décembre 2017 (www.institutmontaigne.org/blog/europe-de-la-defense-23-nation-army-trois-questions-maxime-lefebvre).

consensus sur des questions régaliennes. Si la PSDC existe bien dans le droit positif de l'UE, son exécution et ses réalisations restent encore entièrement dépendantes du bon vouloir des États-membres.

Pour autant, le volontarisme dont fait preuve le droit communautaire a bien trouvé quelques échos : c'est notamment le cas de l'Agence européenne de défense (AED). Créée en 2004, celle-ci apparaît comme un organe complémentaire pour le soutien des projets de coopération dans le domaine de la défense européenne. Ses fonctions sont définies par l'article 45 du TUE. Elle a pour but de permettre une amélioration progressive et graduelle des capacités militaires des États-membres et ainsi, encourage la recherche et le développement dans les secteurs de la planification industrielle et technologique de la défense. Celle-ci constitue également un espace de discussion. Ces discussions et ces projets recouvrent un vaste panel d'activités dans le domaine de la défense, comme l'harmonisation des capacités opérationnelles, la recherche pour le développement technologique, le soutien des opérations de la PSDC. Depuis mai 2017, l'AED s'est aussi vu confier le rôle d'« opérateur central des activités liées à la défense financées par l'UE » [13].

Une impulsion vers une Europe de la défense, mais une réalité opérationnelle bien modeste

Il existe aujourd'hui une réelle volonté de la part, et des États-membres, et des instances communautaires, dans le domaine de la politique étrangère et de défense. Il est important de noter que les institutions de l'UE se sont de plus en plus impliquées et ont montré une véritable créativité pour contourner le verrou de l'unanimité. Deux institutions nous semblent révélatrices de cette volonté : l'AED, déjà évoquée, et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), créé en 2010 par une décision du Conseil. Il est composé de services issus de la Commission européenne, du secrétariat du Conseil et de diplomates des États-membres. Placé sous l'autorité directe du Haut Représentant pour la PESC, il est chargé de mettre fin aux rivalités bureaucratiques et d'assurer une plus grande cohérence dans l'action extérieure de l'UE. En assistant le HR, le SEAE vient donner une structure véritablement européenne pour les opérations et les politiques de la PESC/PSDC.

Il faut ici étudier également l'établissement de la CSP qui représente la plus grande avancée de l'Europe de la défense ces dernières années. La CSP est une disposition du Traité de Lisbonne et, donc, un instrument parfaitement intégré au droit de l'Union. Alors que la PSDC incombe à tous les États-membres de l'Union [14], la CSP est une sorte d'alliance des volontaires pour les États qui veulent aller plus loin dans les domaines militaires. Le 11 décembre 2017, le Conseil de l'UE adopte une décision sur la CSP entre 25 États-membres. Ceux-ci adoptent une liste de 17 projets, validée

(12) TUE, Article 31 – 1, *op. cit.*
(13) Union européenne, « Agence européenne de défense (AED) »
(https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_fr).
(14) À l'exception du Danemark qui a fait le choix de ne pas y adhérer lors du Sommet d'Édimbourg en décembre 1992
(https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E/PRO/22:FR:HTML).

officiellement par le Conseil européen du 6 mars 2018. En novembre 2018, 17 nouveaux projets s'y ajoutent. Le budget prévu en 2017 était de 1,5 milliard d'euros par an.

Pour autant, cette avancée pour l'Europe de la défense révèle des fragilités et des divisions internes à l'UE. Celles-ci sont, d'abord, des divergences de priorités. Pour bon nombre d'États-membres, l'Europe de la défense est loin d'être capitale. Certains pays d'Europe centrale et orientale entendent surtout conduire une ligne politique alternative à l'axe Paris-Berlin. La responsabilité du couple franco-allemand est pourtant grande : devant les incertitudes quant à l'avenir des relations atlantiques, il a un rôle moteur à jouer pour que la CSP devienne un succès. Bruxelles doit agir en soutien et jouer un rôle de coordinateur privilégié, mais ne peut prétendre au monopole des solutions quand il s'agit de l'autonomie stratégique de l'Union. En revanche, l'implication de pays tiers est indispensable. Une coopération inédite entre Bruxelles et les capitales des États-membres engagés dans la CSP est indispensable afin que celle-ci ne soit pas considérée comme une fin mais comme un début.

L'organisation militaire de l'UE

Le développement capacitaire de l'UE au centre des préoccupations de la PSDC

Il existe au sein de l'UE différents organes traitant de questions de défense. L'articulation entre ces acteurs est relativement complexe : certains dépendent du Conseil européen, d'autres de la Commission. Récemment, c'est la dimension industrielle (sous égide de l'AED) qui a bénéficié de la plus grande dynamique (Plan de mise œuvre sur la sécurité et la défense [15] et plan d'action européen de la défense [16]).

L'AED se veut être une interface des politiques militaires de l'UE. Le Conseil statue à la majorité qualifiée pour toutes les questions liées au statut et au budget. Sinon ce sont les États eux-mêmes, constitués en groupes de travail selon les thématiques et projets dans lesquels ils souhaitent s'impliquer, qui prennent des décisions. Plusieurs pays non-membres de l'UE (Norvège, Suisse ou Ukraine) ont conclu des accords de coopération avec l'AED. Une des grandes limites de l'AED est son budget relativement faible, bloqué par le Royaume-Uni qui ne souhaite pas augmenter les contributions. Il est difficile de faire fonctionner les instances intergouvernementales de l'AED car les États ne s'entendent pas. On lui demande de prendre des initiatives et les États attendent de voir s'ils souhaitent les appliquer, aucune décision n'étant contraignante. L'AED souffre de cette nécessité de s'accorder à l'unanimité des 27 dans un environnement où l'intérêt national prime souvent. Depuis sa création, elle n'a jamais eu la direction d'un programme d'armement, d'autres instances multilatérales lui étant préférées telle que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar) [17]. Concernant l'armement, le Fonds européen de défense (FED)

(15) SEAE, *Plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense*, 6 mars 2018 (https://eeas.europa.eu/).
(16) COMMISSION EUROPÉENNE, « Plan d'action européen de la défense : vers un Fonds européen de la défense » (communiqué de presse), 30 novembre 2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_fr.htm).
(17) Pays membres : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Belgique et Espagne. La Finlande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Turquie sont associés à des programmes menés par l'Occar sans toutefois être membres.

fut mis en place en 2017. Ses objectifs recouvrent deux volets, l'un concerne la recherche, l'autre le développement d'armement. La recherche sur de nouvelles technologies de défense proprement européennes doit percevoir, à partir de 2020, 500 millions par an. De même, le développement et l'acquisition d'armement commun entre les États-membres, facilitant ainsi l'interopérabilité, seront gratifiés de 500 M € en 2019 et 2020, puis 1 Md après 2020 (en plus d'éventuels partenariats nationaux) [18]. Cette décision vise avant tout à faire des économies au niveau des budgets nationaux grâce à une meilleure coopération, évitant ainsi un gaspillage de financements et d'énergies [19].

De surcroît, face à l'impossibilité de dégager un budget suffisant devant, à terme, renforcer les capacités militaires des États-membres, la CSP, chargée de faire converger les capacités militaires des États-membres, ne fut effectivement mise en place qu'en 2017, bien que prévue initialement en 2009 [20]. Elle s'inscrit pleinement dans la PSDC. Celle-ci regroupe 25 des 28 États-membres (hormis le Royaume-Uni, le Danemark et Malte). En effet, bien que la France, très volontariste, avançait le fait de progresser, tout d'abord, à partir d'un noyau dur d'États motivés et disposant de capacités militaires suffisantes, l'Allemagne a imposé une vision inclusive visant à englober le plus de partenaires possible [21]. Par une série d'engagements contraignants, les membres devront consacrer au minimum 20 % de leur budget de défense aux équipements et 2 % au développement technologique, même si ces engagements existaient déjà depuis 2007, mais n'étaient jamais entrepris par les membres. De surcroît, 20 engagements furent pris, dont 17 à vocation capacitaires.

D'après le rapport européen de la Direction générale des politiques externes de l'Union de juillet 2017 : « [La CSP] a pour ambition d'établir un processus destiné à générer une capacité autonome de gestion de crises qui surviennent à l'extérieur de l'Union et qui l'impactent directement » [22]. En somme, il s'agit pour les Européens d'acquérir une autonomie stratégique militaire afin de pouvoir défendre ses intérêts hors de ses frontières. Pour cela, la coopération entre les États doit être rendue plus cohérente et plus solide, notamment au niveau de l'industrie de l'armement. Le fait que 25 États de l'Union participent à la CSP ne doit aucunement occulter que certains tiennent à ce que cette initiative n'affaiblisse en rien l'Otan et donc, bien que ne voulant pas se retrouver marginalisés au sein de l'UE, se montrent peu enthousiastes à l'idée de privilégier l'Europe de la Défense plutôt que l'Otan. D'autant plus que la CSP veut privilégier les coopérations d'armement au sein de l'UE plutôt que les programmes nationaux, engendrant des frictions avec des États producteurs d'armes nationales. Les missions, loin d'être exclusivement militaires, sont, à vrai dire, essentiellement civiles dans l'immédiat.

(18) Commission européenne, « Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européenne » (communiqué de presse), 7 juin 2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.htm).
(19) *Ibid*.
(20) TUE, Article 42, § 6, Protocole n° 10, *op. cit*.
(21) Mauly Jean-Pierre, « L'Europe de la défense et la Coopération structurée permanente, un verre aux trois quarts vides ? », Institut de relations internationales et stratégiques (Iris), 1er décembre 2017 (www.iris-france.org/).
(22) Direction générale des politiques externes, « La Coopération structurée permanente : perspectives nationales et états d'avancement », 2017 (www.europarl.europa.eu/).

Une élaboration complexe et incertaine

Avant d'être en mesure de lever, équiper, entraîner et projeter une armée dite « européenne », encore faut-il la financer. Or, il est clairement dit dans l'article 42 (§ 2) du TUE que l'UE ne peut prendre en charge « les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». Elle s'est donc dotée de différents organismes capables, théoriquement, de lever des fonds afin de financer l'armement et le personnel. C'est dans cette optique que le mécanisme de financement « Athena » fut mis en place le 1er mars 2007. Cette procédure devait fournir aux États-membres engagés dans des opérations sous égide de l'UE un financement et une prise en charge d'une partie des dépenses de fonctionnement et de logistique. Ce système est géré par un administrateur mais le véritable pouvoir est entre les mains d'un comité spécial composé d'un représentant de chaque État-membre. D'emblée, on saisit la difficulté de la prise de décision, notamment en cas d'urgence, puisqu'il faut l'unanimité avant de débloquer ces fonds. À cela s'ajoutent une procédure et des démarches complexes qui font que cette organisation n'est quasiment jamais sollicitée par les commandants des opérations [23]. Par conséquent, une réforme s'est avérée nécessaire afin de la remplacer.

Des structures opérationnelles complexes

La montée en puissance de la PESC initiée par le Traité de Lisbonne, a conduit à intégrer les organes militaires de l'UE au sein du SEAE. Celui-ci n'apparaît alors plus comme un simple outil diplomatique mais bien comme l'instrument dont dispose l'Union pour conduire son action extérieure, dans toutes ses composantes.

Alors que l'Otan, organisation essentiellement militaire dispose de structures de commandement permanentes couvrant tous les niveaux, l'UE a longtemps été présentée comme une puissance essentiellement économique, un « nain militaire », dont la défense commune apparaissait jusqu'à peu comme une faible priorité. Davantage adepte d'un *Soft Power*, que d'un *Hard Power* (ou tout du moins d'une combinaison efficace de ces deux types de puissance, le *Smart Power*) elle a relativement peu développé ses structures militaires. L'exécution de ces missions, quant à elle, ne peut s'appuyer sur aucun moyen réellement européen puisqu'elle « repose sur les capacités fournies par les États-membres » [24].

Conformément à la stratégie globale de l'UE [25], qui insiste sur la nécessité d'adopter une « approche intégrée des conflits » ou « approche globale », les structures militaires de l'UE sont en général doublées d'un équivalent civil. Il s'agit de faire travailler ensemble, de la manière la plus efficace possible, civils et militaires, afin de résoudre des crises dont le volet militaire ne constitue le plus souvent qu'un aspect [26].

(23) Commission des Affaires européennes, *L'Europe de la Défense et son articulation avec l'Otan (Rapport d'information* n° 719), Assemblée nationale, 22 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp).
(24) TUE, Article 42, *op. cit*.
(25) SEAE, *A Global Strategy for the European Union*, 10 août 2018 (https://eeas.europa.eu/).
(26) Pour une étude complète du concept d'approche globale, voir notamment Wendling Cécile, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept*, *Cahier de l'Irsem* n° 6, 2010 (www.defense.gouv.fr/english/irsem/publications/archives/cahiers/cahier-n-6).

Ainsi, au sommet de la complexe structure de la PESC, on trouve des comités chargés de préparer les décisions du Conseil et d'en surveiller la bonne application. Le Comité politique et stratégique (CoPS), composé des 28 Ambassadeurs des États-membres, est chargé de proposer au Conseil ou au Haut Représentant, les orientations stratégiques et les options politiques en matière de politique étrangère ainsi que « d'assurer la direction stratégique et le contrôle politique des opérations de gestion de crise » [(27)]. Il est assisté dans ses travaux du Comité militaire de l'UE, composé des 28 Chefs d'état-major des États-membres, mais aussi du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom), compétent pour les actions non-militaires décidées par l'UE sur des théâtres extérieurs.

Organe militaire le plus élevé de l'Union, le Comité militaire dirige les travaux de l'État-major de l'UE, principale structure militaire permanente communautaire, qui apporte au sein du SEAE l'expertise proprement militaire, et couvre quasiment l'ensemble des missions généralement dévolues à un état-major stratégique (veille stratégique, planification et conduite des opérations, génération de capacités militaire, formation et entraînement, informatique et communication, etc.).

La double structure civilo-militaire rendue nécessaire par l'approche intégrée des conflits se retrouve dans le domaine de la planification et de la conduite des opérations. En effet, depuis 2009, existe au sein du SEAE une direction dédiée à la gestion de crise et à la planification civilo-militaire des opérations afférentes : le *Crisis Management and Planning Directorate* (*CMPD*) dont le rôle est de déterminer les différentes options (civile, militaire, ou un savant mélange entre les deux) offertes à l'Union pour intervenir lors d'une crise internationale. Elle s'appuie pour cela sur deux structures jumelées : la *Civilian Planning and Conduct Capacity* (*CPCC*) et son *alter ego* militaire, la *Military Planning and Conduct Capacity* (*MPCC*), qui, en tant qu'entité purement militaire, relève de l'État-Major de l'UE. La même dualité est observable dans la fonction renseignement, indispensable à la veille et à l'évaluation stratégiques, ainsi qu'à la préparation de réponses en cas de crise, fonction apparue tardivement – du moins officiellement – au sein de l'Union.

Pour commander et conduire ses opérations au niveau stratégique, l'UE peut depuis 2003 et les premières missions militaires conduites sous sa bannière, s'appuyer sur des postes de commandement nationaux (*OHQ*, *Operation Head Quarters* [(28)]), mis à disposition par certains États-membres pour accueillir un état-major multinational à même de planifier et conduire l'opération. Cet état-major agit sous l'autorité du Commandant d'opération, officier général désigné par le Conseil et placé sous le contrôle politique du CoPS.

En 2004, il a été décidé de développer une capacité supplémentaire en créant un Centre d'opérations à Bruxelles, l'*UE Operations Center*. Ce centre non-permanent est censé être mis à contribution notamment lorsqu'une coordination civilo-militaire est nécessaire. Il a été activé pour la première fois en 2012, pour coordonner

(27) TUE, Article 38, *op. cit*.
(28) *Operation*, dans le contexte de l'UE, désignant le niveau stratégique.

– et non pour commander – les missions civiles et militaires de l'UE dans la Corne de l'Afrique et leur apporter un soutien dans les processus de planification et de conduite. Son mandat a été étendu depuis 2014 aux missions de l'UE conduites au Sahel [29].

Enfin, l'UE peut, par le biais des Accords dits « Berlin + » [30], conclus en 2002, faire appel aux capacités de planification et de conduite de l'Otan pour ses propres opérations. Après avoir été freinés par les tensions entre la Turquie et la Grèce à propos de Chypre, ces accords ont finalement permis la conduite des opérations européennes – *Concordia* en Macédoine et *Althea* en Bosnie-Herzégovine – par la structure de commandement de l'Otan : l'*OHQ* européen était alors situé au *SHAPE* à Mons et l'adjoint européen du *SACEUR*, désigné « *Operation Commander* ». Cependant dans les deux cas, les Accords Berlin + ont davantage été utilisés pour transférer formellement une mission déjà existante à l'UE, plutôt que pour l'aider à planifier et mettre sur pied une nouvelle opération [31]. L'entrée de Chypre et de Malte dans l'UE a ravivé les tensions avec la Turquie, ce qui complique à nouveau la mise en œuvre de ces accords.

Il convient néanmoins de souligner qu'à l'exception du *SHAPE*, aucune de ces structures n'est armée en permanence. Elles n'offrent donc probablement pas la même réactivité et la même efficacité qu'un état-major entraîné, dont les membres se connaissent. De plus, l'UE présente, par rapport à l'Otan, le défaut de ne pas disposer de structures de commandement de niveau opératif et tactique permanentes. Ceci réduit ses capacités à mettre sur pied rapidement une force militaire capable de mener effectivement des opérations.

Des forces armées opérationnelles difficilement exploitables

On observe le développement et l'échec relatif des forces opérationnelles internes à l'UE (*battlegroups*) lorsque certaines initiatives multinationales réussissent mieux. Quoi qu'il en soit de nouveaux enjeux se profilent qui semblent être pris en compte par l'UE bien que l'armée européenne soit encore loin d'être effective.

Les *battlegroups* [32] trouvent leur origine dans les suites de l'opération *Artémis* (République démocratique du Congo, 2003), première opération autonome de l'UE. À la suite de celle-ci, Britanniques, Français et Allemands proposent une nouvelle forme « d'armée européenne », acceptée en 2004. Ce sont des groupements tactiques rapidement déployables sur une courte durée d'environ 1 500 hommes avec des appuis tactiques et logistiques, conçus pour des missions de trente jours, renouvelable jusqu'à cent-vingt jours. Ils sont mis tour à tour à la disposition de l'UE par les États-membres pour une durée de 6 mois. Le but de ces groupements est essentiellement un soutien

(29) *EU Operations Centre*, *Horn of Africa & Sahel (EU OPCEN) Factsheet*, juin 2015 (www.eeas.europa.eu/).

(30) Commission des Affaires étrangères, *Les enjeux de l'évolution de l'Otan* (*Rapport d'information* n° 405), Sénat, 19 juillet 2007 (www.senat.fr/rap/r06-405/r06-40518.html), § II.C.

(31) Missiroli Antonio (dir.), *The EU and the world: players and policies post-Lisbon — a handbook*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016, 208 pages
(www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EU_Handbook.pdf).

(32) Buchet de Neuilly Yves, « L'Union européenne et la sécurité collective - Usages, activation et canalisation des ressources militaires expéditionnaires » *in* Bazin Anne et Tenenbaum Charles (dir.), *L'Union européenne de la Paix*, Presses de Science Po, 2017, p. 63-86.

à la paix dans son maintien ou son rétablissement sur une courte période. L'article 43-1 du Traité sur le fonctionnement de l'UE liste les domaines dans lesquels les *battlegroups* peuvent agir [33].

Depuis 2007, ces groupements sont censés être pleinement opérationnels. Cependant l'UE peine à les utiliser : les réponses otanienne ou nationale leur ont été privilégiées. La décision d'engager un *battlegroup* se fait à l'unanimité des membres du Conseil (ainsi qu'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU) ce qui explique la place des intérêts nationaux dans le processus. Bien que paralysés, les *battlegroups* ont l'avantage de favoriser les entraînements conjoints et de renforcer l'interopérabilité entre armées [34]. Le problème se situe également au niveau des États et de leur volonté à garder un maximum de souveraineté sur les décisions d'engagement militaire. La plupart ne sont pas prêts à mettre en commun leurs capacités et à déléguer leur souveraineté à ce niveau. Le but est ainsi de ne pas former de précédent juridique afin de garder un maximum de souplesse dans l'engagement.

D'ailleurs, la dimension opérationnelle de la CSP reste également assez vague et ne permet pas d'appréhender clairement les moyens mis en œuvre pour accentuer la collaboration entre les armées nationales. De surcroît, les règles d'engagement, différentes selon les États-membres, pourraient difficilement être mises en commun. Tant que la souveraineté demeurera la dernière garante des règles d'engagement militaire, il est peu probable qu'une armée proprement européenne soit envoyée sur un théâtre externe à l'UE. Par conséquent, l'autonomie stratégique de l'UE reste très faible en comparaison de l'Otan notamment [35]. On en vient donc à penser que la CSP, encore très jeune, pierre angulaire de la dimension armée de l'UE, est plus un instrument de développement capacitaire et sécuritaire qu'un outil de défense opérationnel.

Si l'Europe de la Défense souffre d'un manque de capacités réellement européennes, certaines initiatives ont permis d'aller plus loin dans l'intégration des forces et des missions des États-membres comme l'Eurocorps ou l'EATC.

L'*Eurocorps* [36] n'est pas subordonné à une organisation de commandement spécifique et peut s'engager à la demande de diverses organisations telle que l'UE, l'ONU, l'Otan ou encore l'OSCE. Cinq pays européens (France, Allemagne, Belgique, Espagne et Luxembourg) sont à la tête de cet État-major ainsi que 4 pays associés (Grèce, Turquie, Italie et Roumanie [37]). Le corps armé est basé à Strasbourg et a été créé au Sommet de La Rochelle en 1992 par la France et l'Allemagne. Le nom actuel, depuis 2002 est Corps de réaction rapide européen (CRR-E). Le Corps a déjà été employé dans de nombreuses actions qu'il s'agisse de maintien de la paix (Bosnie

(33) European External Action Services, *EU Battlegroups*, 5 octobre 2017 (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_battlegroups.pdf).

(34) *Ibid*.

(35) Giuliani Jean-Dominique, Danjean Arnaud, Grossetete Françoise et Tarday Thierry, « Défense, le réveil de l'Europe », *Questions d'Europe* n° 474, Fondation Robert Schuman, 22 mai 2018 (www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0474-defense-le-reveil-de-l-europe).

(36) Eurocorps, « A force for the EU and NATO », 2018 (www.eurocorps.org/a-force-for-the-eu-nato/).

(37) La Pologne s'en est retirée depuis 2017, cf. Stroobants Jean-Pierre, « La Pologne annule sa participation à l'Eurocorps », *Le Monde*, 30 mars 2017.

1998-2000) ou dans le cadre des actions de l'Otan, en Afghanistan, etc. En 2016, le Corps est mobilisé pour 6 mois dans le cadre du programme de *battlegroups* de l'UE. S'il est sollicité dans le cadre de l'intervention au Mali en 2015, ce ne sont qu'une cinquantaine de ces personnels qui sont déployés, ce qui ne fait pas de lui une force majeure. Ce n'est pas à proprement parler un armée européenne, n'étant pas sous le commandement de l'UE et n'apportant qu'une aide volontaire à certaines organisations de coopération et de sécurité.

Le Commandement européen du transport aérien (EATC) constitue un mode de coopération original, initié en 2010 et salué en décembre 2013 par le Conseil européen [38]. Émanant des 7 États-membres des deux organisations, l'EATC a pour but d'optimiser leur potentiel en termes de transport aérien par une mise en commun des moyens. Ainsi, chaque Nation transfère à ce commandement multinational basé à Eindhoven (Pays-Bas) le contrôle opérationnel d'un certain nombre de moyens nationaux. Elle concède ce faisant un transfert de souveraineté limité car les moyens peuvent être retirés à tout moment. Chaque pays transmet également à l'EATC ses besoins en transport aérien, l'État-major d'Eindhoven se chargeant d'optimiser l'emploi des moyens pour satisfaire au mieux – et à moindre coût – les demandes. L'EATC dispose aujourd'hui d'une flotte très diversifiée vue comme un atout puisque permettant une grande souplesse d'emploi. Avec l'arrivée à maturité de programmes européens majeurs tels que l'*A400M* et l'*A330 MRTT* (*Multi Role Tanker Transport*), l'EATC a probablement joué un rôle de catalyseur dans les décisions de créer plusieurs flottes multinationales de transport qui marquent une intégration européenne croissante en matière de transport aérien militaire [39].

Enjeu important de la sécurité internationale et donc européenne, le développement du cyber fait l'objet d'une nouvelle coopération européenne. Tout d'abord, cette coopération se fait *via* l'AED qui depuis 2013 a renforcé sa coopération dans ce domaine [40]. Elle souhaite aider les États dans leurs programmes de développement des stratégies de cyberdéfense, aider à la protection des réseaux de communications utilisés par les entités de l'UE, promouvoir la coopération civile et militaire dans ce domaine en élargissant les projets de l'UE aussi bien aux institutions qu'au secteur privé. La Commission européenne a, elle aussi, pris la mesure de l'enjeu que constitue la cybersécurité pour l'Europe [41]. En 2017, elle a lancé des mesures pour renforcer la coopération, la recherche et les capacités de prévention des risques dans ce domaine [42].

(38) Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen* des 19 et 20 décembre 2013, point 13 (http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fr/pdf).
(39) Flotte multinationale (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg et Norvège) d'*A330 MRTT* (ravitaillement en vol et transport), projet initié par l'AED ; flotte binationale (France et Allemagne) de *C130-J* ; flotte binationale (Belgique, Luxembourg) d'*A400M*.
(40) European Defence Agency, « Cyber Defence », 5 septembre 2017 (www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/cyber-defence).
(41) Commission européenne, *Renforcer la cybersécurité en Europe, État de l'Union 2018*, 12 septembre 2018 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-cybersecurity_fr.pdf).
(42) *Ibid*.

Les opérations décidées et exercées sous couvert de l'UE

Nature et singularité des missions extérieures de l'UE

Force est de constater que l'UE éprouve des difficultés pour construire une réponse unie face à la dégradation de son environnement sécuritaire même si elle n'est pas inactive. L'apparition de menaces à l'extérieur et à l'intérieur de ses frontières consolide la nécessité d'une UE active dans le domaine de la sécurité et de la défense à l'extérieur de ses frontières, au nom du *continuum* sécurité intérieure/sécurité extérieure.

Les missions conduites au titre de la PSDC sont avant tout des opérations de maintien de la paix. Les gestions de crises menées par l'UE sont divisées en catégories civile et militaire. Les objectifs de ces missions, mis à jour depuis Petersberg et intégrés dans l'article 43 du TUE, établissent le spectre d'intervention : « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits » [(43)], ainsi que l'aide à un pays tiers dans la lutte face au terrorisme.

Il est possible d'identifier trois générations différentes d'opérations européennes, montrant un mouvement d'autonomisation progressif [(44)]. La première, de 2003 – (*EUFOR Concordia* en Macédoine du Nord) – à 2006, est celle des tâtonnements et d'une concentration des déploiements sur la stabilisation des Balkans. La deuxième, de 2007 à 2009, marque l'élargissement territorial et capacitaire des opérations de l'UE comme l'illustre la mission *EUFOR Tchad*. Enfin, la troisième, courant de 2010 à 2016, se recentre sur la stabilisation du voisinage (ex : *EUNAVFOR MED/Sophia*), tout en continuant les missions de formations militaires, de lutte contre la piraterie et de renforcement capacitaire en Afrique insistant plus fortement sur la surveillance et le contrôle des frontières (*EUBAM Libya*). Depuis cette génération, on observe un essoufflement de la PSDC qui se traduit notamment par une baisse du nombre de nouvelles opérations ces dernières années et une difficulté à définir l'effet final recherché des missions [(45)]. Depuis 2017, un nouvel élan est toutefois perceptible et se manifeste par la création de la CSP et d'une capacité de planification et de conduite des opérations militaires non-exécutives au sein du SEAE dont la vocation est d'assurer le commandement stratégique des missions de formation [(46)]. Le bilan de ces opérations est contrasté et variable, certains échecs sont clairement identifiables (*EUBAM Libya* [(47)]), d'autres missions sont plutôt des réussites (notamment celles de formation).

La singularité de l'UE est avant tout sa politique non agressive et son approche globale. C'est pourquoi sa *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité*

(43) TUE, article 43, § 1, *op. cit.*
(44) Dumoulin André et Gros-Verheyde Nicolas, *La Politique européenne de sécurité et de défense commune : parce que l'Europe vaut bien une défense*, Éditions du Villard, 2017, p. 198.
(45) Giuliani, Danjean, Grossetete et Tarday, « Défense, le réveil de l'Europe », *op. cit.*
(46) Décision du Conseil de l'Union conformément aux dispositions du Traité de Lisbonne (Articles 42.6 et 46).
(47) Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, *Libye : entre sortie de crise et tentation du* statu quo (*Rapport d'information* n° 605), Sénat, 27 juin 2018 (www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-605-notice.html).

(*SGUE*), publiée en 2016, identifie l'approche intégrée des conflits comme l'une de ses actions prioritaires : réponse multisectorielle incluant la formation des armées, l'aide au développement et le renforcement de la gouvernance. L'UE, dans sa gestion des crises se donne pour objectif l'accompagnement du pays tiers vers une appropriation de sa sécurité protégeant ainsi *in fine* le territoire de l'UE, ses ressortissants et ses intérêts. En outre, l'UE se caractérise par la légitimité de ses opérations (décidées à l'unanimité), par sa capacité large d'intervention et son aptitude à éviter l'emballement. Il est important de noter que l'UE ne peut pas déclencher de guerre, son attitude est donc moins belligérante que celle des autres acteurs internationaux. Néanmoins, des points faibles persistent : le processus de décision à l'unanimité est propice aux blocages qui provoquent des retards dans la mise en place des opérations ; ou encore la difficulté à établir une culture stratégique commune [(48)].

Enfin, se pose la question du nerf de la guerre, le financement. Les opérations et missions mobilisent environ 5 500 personnes (l'effectif est toutefois très variable), dont 2 200 pour celles civiles et 3 300 pour celles militaires, et consomment un budget de 900 M € financé par le budget communautaire et par les États-membres [(49)]. Pour une plus grande fluidité et efficacité, la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini a annoncé en juin 2018 la création d'une Facilité européenne pour la paix (FEP), qui, avec son fonds (hors budget) de 10,5 Mds € pour la période 2021-2027, remplacerait le mécanisme Athena et la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

La spécificité des opérations extérieures de l'UE

Il est intéressant de se demander dans quelle mesure l'UE contribue au maintien d'une paix globale grâce aux opérations extérieures (Opex) militaires et civiles qu'elle mène, mais aussi comment ces Opex s'articulent avec les actions d'autres organisations avec lesquelles elle est amenée à collaborer. L'apport de l'UE à cette entreprise commune de maintien d'une paix globale réside dans la variété de ses prérogatives.

En cela, son action est généralement complémentaire de celle de l'Otan. L'UE et l'Otan ont un lien particulier, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce qu'elles ont vingt-deux membres en commun. Ensuite, parce que l'Otan assure la sécurité de l'Europe conjointement aux armées nationales européennes. Enfin, au niveau des Opex, leurs actions sont complémentaires : sur un même théâtre d'opération, l'Otan est généralement en charge des activités du haut de l'éventail militaire, c'est-à-dire de la protection militaire et du combat, tandis que l'UE s'occupe des activités du bas de l'éventail, comme la formation des forces armées, et mène parallèlement des missions civiles. On peut aussi noter leur fructueuse collaboration au sein de l'opération *EUFOR Althea* (stabilisation de la Bosnie-Herzégovine), seule mission ayant un commandement mixte Otan-UE en vertu des arrangements Berlin +.

(48) Macron Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 27 septembre 2017 (www.elysee.fr/).
(49) Gros-Verheyde Nicolas, « Les missions et opéarations de la PSDC. Budget, personel, commandement… le point », *Bruxelles2*, 3 janvier 2019 (www.bruxelles2.eu/).

Lors des opérations extérieures de maintien de la paix se déroulant sous mandat onusien, l'UE et l'ONU sont aussi étroitement liées. La variété des compétences de l'UE permet à l'ONU de couvrir l'ensemble des missions militaires et civiles, et d'apporter un soutien dans tous les domaines aux pays dans le besoin. Par ailleurs, les Casques bleus sont la seule « armée » que l'ONU puisse déployer en son nom propre, et ils ne sont autorisés à employer la force que s'ils sont attaqués. L'UE fournit donc un « bras armé » à l'ONU.

Les actions des différentes organisations peuvent donc s'articuler de manière complémentaire. En effet, leurs prérogatives sont souvent très différentes : au Kosovo par exemple, la mission *EULEX Kosovo* de l'EU soutient et aide au maintien de l'État de droit, la mission *KFOR* de l'Otan a pour but de créer « une force de sécurité multiethnique professionnelle » [(50)], tandis que la mission *MINUK* de l'ONU vise à « la promotion de la sécurité, de la stabilité et du respect des droits fondamentaux » [(51)].

Le Sahel : région privilégiée de l'action de l'UE

Consciente du caractère stratégique de la région du Sahel, dont l'instabilité et la dégradation sécuritaire persistante menacent directement les intérêts européens, l'UE est particulièrement active dans cette zone géographique. Son action s'inscrit directement dans la *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* [(52)]. Adoptée en mars 2011, celle-ci repose notamment sur le constat que développement et sécurité sont intimement liés et peuvent se renforcer l'un l'autre. En s'engageant à agir simultanément dans les deux domaines, l'UE privilégie une approche globale, mais également régionale, de la menace transnationale que posent la prolifération des groupes djihadistes et la criminalité organisée sur ces territoires de la Bande sahélo-saharienne (BSS). L'action de l'UE s'y illustre particulièrement au regard des trois missions – deux civiles et une militaire – déployées au titre de la PSDC :

– *EUTM Mali*, lancée le 18 février 2018, est tournée vers la formation et le conseil des forces armées, la mission militaire.
– *EUCAP Sahel Niger*, lancée le 8 août 2012 et *EUCAP Sahel Mali*, lancée le 15 janvier 2015, assistent les forces de sécurité nationales pour permettre, à terme, aux gouvernements malien et nigérien, d'une part de rétablir leur souveraineté sur l'ensemble du territoire, et d'autre part, de lutter efficacement et de façon autonome contre le crime organisé et les groupes armés terroristes.

Ces trois missions travaillent en étroite collaboration entre elles mais également avec les acteurs locaux et partenaires internationaux. La collaboration active entre la FC-G5S (Force conjointe du G5 Sahel [(53)]) et les opérations de l'UE, qui témoigne du

(50) Otan, « Le rôle de l'Otan au Kosovo », 29 novembre 2018.
(51) Nations unies, maintien de la paix, « *Minuk* (*Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo*) » (https://peacekeeping.un.org/fr/mission/minuk).
(52) Service européen pour l'Action extérieure, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategie_sahelue_fr.pdf).
(53) Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad.

soutien cette dernière à cette formation militaire a été renforcée lors du renouvellement des mandats des missions.

La nomination d'un représentant spécial de l'UE pour le Sahel le 18 mars 2013 (54) participe de cette volonté de renforcer cette coordination entre les différents acteurs, de même qu'elle accrédite l'approche globale de la stratégie au Sahel et entend marquer l'action menée par l'UE dans cette région sur le long terme. En effet, l'Union a décidé le 14 mai 2018, le 18 septembre 2018 et le 21 février 2019 de prolonger les missions *EUTM Mali*, *EUCAP Sahel Mali* et *EUCAP Sahel Niger*, d'élargir leur mandat et d'augmenter leur budget en les portant respectivement à 59,7 M € et 67 M €et 63,4 M €(55).

Avec ses trois missions opérationnelles dans le cadre de la PSDC, l'UE est pleinement engagée dans la stabilisation de la région et son action est loin d'être négligeable. Toutefois, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des efforts mis en œuvre, tant les défis auxquels doit faire face la région sont profonds, complexes et interdépendants. ◆

(54) Décision 2013/133/PESC du Conseil du 18 mars 2013 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel (https://eur-lex.europa.eu/).

(55) Gros-Verheyde Nicolas, « La mission *EUCAP Sahel Mali* prolongée. Mandat élargi au Tchad, Burkina Faso et Mauritanie », *Bruxelles2Pro*, 3 janvier 2018 (http://club.bruxelles2.eu/).

Lagneau Laurent, « Le mandat de la mission européenne *EUTM Mali* prolongé de 2 ans et étendu à la force conjointe du G5 Sahel », *Zone militaire-Opex 360*, 14 mai 2018 (www.opex360.com/).

Conseil européen, « *EUCAP Sahel Mali* : mission prolongée jusqu'au 14 janvier 2021, budget de €67 millions adopté », 21 février 2019 (www.consilium.europa.eu/).

Un avenir sujet aux débats politiques

Alexandre Coucaud, Thomas Dailliez, Enguerrand Ducourtil, Antoine Duteil, Gabin Miguel, Benoît Pouzoulet, Maximilien Roquette (*rapporteur*), Margaux Sciandra et Leopold Signorino

Étudiants des masters « Armée, guerre et sécurité » (Sorbonne Université, ex-Paris IV), « Relations internationales » (Paris II-Sorbonne Université), « Dynamique des systèmes internationaux » (Sorbonne Université).

L'adoption d'un projet politique communément appelé « Europe de la défense » visant à mettre en place une véritable organisation de défense commune et propre à l'UE, trace son chemin depuis 2016, tout ceci dans le cadre d'une politique étrangère décidée conjointement et dont le volet défense en serait une composante au même titre que la diplomatie (1). L'Europe de la défense qui se traduit par la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est relancé sur une volonté de la renforcer et de poursuivre les efforts adoptés lors du Traité de Lisbonne en 2008, jusqu'ici ralentis en raison de la crise économique. C'est par l'initiative du président Emmanuel Macron, que la France propose, non pas de créer véritablement une armée européenne mais d'accroître l'autonomie stratégique de l'UE en matière de défense (2).

Dans l'optique de réformer et d'avancer vers une PSDC renforcée, certains États-membres ont déjà affiché leur position. L'impulsion franco-allemande est à l'origine de la relance du débat autour de l'Europe de la Défense. À l'Est de l'Union, la Pologne, tout en rappelant sa position rapprochée avec l'Otan, est entrée, fin 2017, non sans quelques réticences, dans la CSP. Le gouvernement polonais entend conditionner son soutien à l'absence de distinction entre les missions de l'UE et celles de l'Otan (3). La Belgique et l'Espagne se sont engagées à accentuer leurs efforts afin de poursuivre la construction d'une culture militaire commune et de participer à l'élaboration d'une autonomie stratégique européenne afin de mieux répondre aux crises auxquelles est confrontée l'UE (4). Le cas du Royaume-Uni demeure actuellement en suspens : en dépit du *Brexit*, les Britanniques désirent maintenir leur participation à la PSDC. Arnaud Danjean, député européen du PPE (Parti populaire européen) et des

(1) Guigou Élisabeth et Rouillard Gwendal, *Les industries européennes de défense*, Fondation Jean Jaurès, 30 mai 2017 (https://jean-jaures.org/nos-productions/les-industries-europeennes-de-defense).
(2) « La Politique de sécurité et de défense commune », *Tout l'Europe.eu*, 7 décembre 2018 (www.touteleurope.eu/actualite/la-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc.html).
(3) Gros-Verheyde Nicolas, « La Pologne peut-elle faire partie du noyau dur de la défense européenne ? », *Bruxelles2*, 20 novembre 2017 (www.bruxelles2.eu/2017/11/20/la-pologne-peut-elle-faire-partie-du-noyau-dur-europeen/).
(4) Bauer Anne, « Défense : à défaut d'armée européenne, Paris mise sur les bonnes volontés », *Les Échos*, 7 novembre 2018 (www.lesechos.fr/).

Républicains, a jugé utopique la création d'une armée européenne, lui préférant un renforcement de la PSDC, prônant une vision d'« euroréalisme » [5]. Entre l'ambition d'un fédéralisme militaire, et la volonté de se doter d'un outil de puissance en grande partie partagé, les dissensions se multiplient entre les États européens.

Les institutions européennes en matière de défense et de sécurité

Les avancées en matière de défense et de sécurité au cours de l'année 2018-2019 s'articulent autour de l'adoption de la CSP ; la mise en place du Fonds européen de défense (FED) ; la création d'un QG européen pour la capacité militaire de planification et de conduite des opérations de crises ; la réforme de Frontex par la création d'un corps de gardes-frontières et garde-côtes ; le financement commun de certaines capacités autour de *Battlegroups* ; la mise en place d'un Examen annuel coordonnée en matière de défense (EACD) ; et enfin, la banalisation de la notion d'autonomie stratégique dans les textes européens [6].

La relation avec l'Otan constitue l'un des points de crispation les plus difficiles à aborder entre les États-membres. Le débat autour de cette relation est complexe face à la solidarité manifestée des États européens en faveur de l'Otan. Emmanuel Macron avait réaffirmé que le rôle de l'Europe de la défense n'était pas de dupliquer ou de concurrencer l'organisation, mais avant tout de réunir les conditions de l'autonomie stratégique politique de l'Union [7]. La ligne de la PSDC est de parvenir à une forme de complémentarité dans les missions et les objectifs partagés et d'aboutir à une collaboration renforcée avec l'Otan. Un autre dilemme se pose avec les négociations toujours en cours sur le *Brexit*.

L'Europe de la défense demeure ancrée dans un cadre atlantique. Certains dirigeants politiques craignent que cette force ne viennent éclipser le projet de défense européenne. Le croisement des Groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) [8] et de la Force de réaction de l'Otan (*NRF*) s'avère compliqué pour les membres de l'Otan, car si l'UE lance une opération, il est possible que son commandement soit remis à l'Otan. De fait, si un commandement conjoint des opérations devait voir le jour, son autonomie se heurterait à une double résistance. Premièrement, il y a fort à parier que les pays membres à la fois de l'Otan et de l'UE en fourniraient le gros des rangs, ce qui, en l'absence de changement institutionnel, ferait basculer l'initiative dans le giron de l'Alliance. Deuxièmement, les dissensions politiques, les divergences de normes et les cultures militaires distinctes entre les États-membres la rendraient plus difficilement mobilisable que ne le sont les forces de l'Otan.

(5) Demorand Nicolas et Salamé Léa, « Arnaud Danjean, candidat LR aux européennes : "Nous voulons que l'Europe respecte l'identité des nations" », *France Inter*, 6 février 2019 (www.franceinter.fr/).

(6) Gnesotto Nicole, « Défense européenne : une relance et quelques nuances », Institut Delors, 8 mars 2018 (http://institutdelors.eu/publications/defense-europeenne-relance-quelques-nuances/).

(7) Macron Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 27 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

(8) Groupe qui se compose d'unités militaires venant de plusieurs pays et est composé d'un effectif de 1 500 hommes mobilisables en 10 jours que l'UE peut décider de déployer pour une période de 30 à 120 jours.

Les propositions européennes pour la création de forces dédiées

Propositions françaises du gouvernement et de l'opposition

À l'occasion du 11 novembre, le Président français avait appelé à la création d'une armée européenne. Il s'agissait « de mettre en place un Quartier général européen permanent chargé d'assurer une planification et un contrôle des opérations de défense européenne, en lien étroit avec les centres de commandement nationaux et l'Otan », et de créer « une coopération spécifique entre les États-membres qui souhaitent avancer ensemble sur les questions de défense sans attendre la participation de tous les pays de l'UE » [(9)]. Ces initiatives n'ont pas encore été tirées au clair : les projets comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI), rappelée par le Président français le 5 mars à la Sorbonne, visent pour l'instant au « partage des travaux d'anticipation, des habitudes de planification, d'expérience des opérations ainsi que des déploiements communs avec nos principaux partenaires » [(10)], sans qu'il soit dans un premier temps question de mettre en commun des forces sous un drapeau européen.

Peu de partis politiques proposent une force d'intervention. En France, l'UDI ne l'évoque pas [(11)]. Peu de chose a été dit au sein du parti Les Républicains. Le Rassemblement national n'a pas évoqué de projets visant à créer des forces dédiées. Pour la France insoumise, il s'agit de « refuser l'Europe de la défense, à plus forte raison soumise à l'Otan et tournée contre la Russie, relancer les négociations, gelées depuis 2008, pour le renouvellement du partenariat stratégique avec la Russie, sur la base de la coopération, du dialogue et de la sécurité commune » [(12)]. Le Parti socialiste semble également s'être peu saisi du sujet.

Le seul parti d'opposition à évoquer la création d'une armée européenne avec des forces dédiées est le parti Europe Écologie Les Verts. Selon leur programme, « dans l'incertitude géopolitique actuelle, l'UE doit pouvoir être représentée en tant que telle au sein du Conseil de sécurité, se doter d'une armée commune autonome de l'Otan, en commençant par la coordination interarmées puis *via* la construction d'un corps permanent de quelques centaines d'éléments immédiatement opérationnels pour des opérations internationales de prévention des conflits, de maintien de la paix ou de défense des écosystèmes (lutte contre le grand braconnage, la pêche illégale à grande échelle, les violations des parcs naturels dont les États ne parviennent pas à assurer la sécurité). » [(13)]. La « recréation d'un corps d'armée européen dans un premier temps pour des missions humanitaires ou de défense des écosystèmes, dans un second temps pour une véritable défense commune » est évoquée plus loin [(14)].

(9) La République en Marche, « Le programme d'Emmanuel Macron pour l'Europe. Une Europe qui protège les Européens » (https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe).
(10) « Point d'étape de l'initiative de la Sorbonne », Élysée, 5 mars 2019 (www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/05/point-etape-initiative-de-la-sorbonne).
(11) Union des Démocrates et Indépendants, « Une Europe puissance » (http://parti-udi.fr/une-europe-puissance/).
(12) La France Insoumise, « 4.3. Non à l'Europe de la guerre, construire la paix » in *L'Avenir en commun, en Europe aussi !*, 28 novembre 2018 (https://lafranceinsoumise.fr/actualites/elections-europeennes/lavenir-en-commun-en-europe-aussi/).
(13) Europe Écologie Les Verts, *Pour une refondation de l'Union européenne*, 20 septembre 2018, 29 pages (https://eelv.fr/pour-une-refondation-de-lunion-europeenne/).
(14) *Ibid*.

Un avenir
sujet aux débats politiques

Les propositions des autres pays d'Europe

Les officiels néerlandais se sont exprimés sur le projet porté par le président Macron et la chancelière Merkel. Le Premier ministre Mark RUTTE a déclaré que l'idée de créer une armée européenne allait beaucoup trop loin (15). « *NATO is and remains the cornerstone of our defence policy* » (16) a-t-il ajouté. Les Pays-Bas restent néanmoins membres de l'IEI afin de développer une culture stratégique commune. Leur position est pourtant curieuse quand on sait qu'ils ont poussé la coopération notamment avec l'Allemagne jusqu'à intégration de certaines unités. Plusieurs de leurs unités sont ainsi sous commandement allemand : c'est le cas du *Panzerbataillon 414*, intégré à la 43e Brigade mécanisée (17). On observe aussi que la Roumanie a intégré la 81e Brigade mécanisée dans la *Schnelle Kräfte* (18) et que la République tchèque coopère en plaçant la 4e Brigade de déploiement rapide dans la 10e Division blindée allemande (19).

Aux yeux du gouvernement italien, l'initiative du président Macron traduit une volonté de diriger la défense européenne depuis Paris. Si l'Italie a participé à l'élaboration du projet de l'IEI, elle a décidé de ne pas s'y joindre. La rivalité actuelle entre les gouvernements de Giuseppe Conte et d'Édouard Philippe rend peu probable l'adhésion de l'Italie au projet actuel ou à un quelconque projet d'armée européenne, tout du moins s'il est porté par la France (20).

La position britannique semble assez claire, le ministre de la Défense britannique Gavin Williamson ayant déclaré aux Communes en novembre dernier que : « *Let's make it absolutely clear: Britain is not going to be participating in a European army*. ». Il a ajouté « *The cornerstone of our defence in the United Kingdom on continental Europe and the North Atlantic is the North Atlantic Treaty Organisation and not the European Union*. » (21). Si la Grande-Bretagne est membre de l'IEI, il est clair qu'elle ne rejoindra pas une armée européenne indépendante de l'Otan.

La Pologne ne souhaite pas non plus instituer une armée européenne indépendante de l'Otan. Son ministre des Affaires étrangères Jacek CZAPUTOWICZ était présent le 15 février 2019 à la Munich Security Conference et déclarait à propos de « *The Future of Defence Cooperation: Joining Forces?* » qu'il s'agissait d'œuvrer en synergie avec l'Otan. La Pologne a besoin de la présence américaine a-t-il fini par ajouter (22).

---

(15) « Rutte schiet idee van Europees leger af », *De Telegraaf*, 16 novembre 2018 (www.telegraaf.nl/nieuws/2809297/rutte-schiet-idee-van-europees-leger-af).

(16) STERLING Toby et POMEROY Robin, « Dutch PM Rutte: NATO remains cornerstone of European defence », *Reuters*, 16 novembre 2018 (https://uk.reuters.com/article/uk-netherlands-nato/dutch-pm-rutte-nato-remains-cornerstone-of-european-defence-idUKKCN1NL1RF).

(17) LAGNEAU Laurent, « Les Pays-Bas disent préférer l'Otan à une "armée européenne" », *Zone militaire-Opex 360*, 17 novembre 2018 (www.opex360.com/2018/11/17/les-pays-bas-disent-preferer-lotan-a-une-armee-europeenne/).

(18) OTAN, « L'Allemagne, la Roumanie et la République tchèque renforcent leurs liens dans le domaine de la défense », mis à jour le 16 février 2017 (www.nato.int/cps/en/natohq/news_141113.htm?selectedLocale=fr).

(19) *Ibid*.

(20) Vita Lorenzo, « Lo schiaffo dell'Italia a Macron. Non partecipa al suo esercito europeo », *Gli Occhi della Guerra*, 10 novembre 2018 (www.occhidellaguerra.it/italia-macron-esercito-europeo/).

(21) « "Britain is not going to be participating in a European Army", says Defence Secretary », *Forces Network*, 26 novembre 2018 (www.forces.net/news/britain-not-going-be-participating-european-army-says-defence-secretary).

(22) « Panel Discussion "The Future of Defence Cooperation: Joining Forces?" », Munich Security Conference 2019, 15 février 2019 (www.securityconference.de/).

Le président Andrzej DUDA, quant à lui, s'est exprimé le 12 mars 2019 (date du 20e anniversaire d'entrée dans l'Otan) sur la situation des forces armées polonaises. Il a mis en avant la coopération entre les différentes armées européennes au sein de l'*Eurocorps* et a affirmé espérer voir un jour la Pologne devenir une Nation cadre de cette institution, , et cela alors même qu'elle s'en était retiré courant 2017. Il a aussi évoqué que le développement des capacités de défense en Europe ne devrait pas se faire en concurrence avec celles de l'Otan [23]. Des discussions entre le Président polonais et le Président américain sur la création d'une base militaire américaine en Pologne ont été récemment engagées [24].

On voit donc que les partis en lice se prononcent en réalité assez peu sur l'organisation d'une véritable Europe de la défense, et encore moins sur les opérations militaires décidées et exécutés sous couvert de l'UE.

Les projets des autres acteurs européens de la défense

La crainte d'un retour à la guerre en Europe plus particulièrement dans la zone où s'étend l'Union européenne est assez vive. En effet, depuis l'annexion de la Crimée en 2014 par la Russie, les relations entre cette dernière et l'UE se sont gravement détériorées. De plus, l'inquiétude des États baltes d'un conflit ouvert avec la Russie combinée aux cyberattaques menées par cette dernière notamment aux Pays-Bas, pose la question d'une coopération commune en matière de défense. Néanmoins, nous pouvons observer que le contexte politique est délicat. Les divergences politiques entre certains États européens et la question du *Brexit* au Royaume-Uni rendent la tâche compliquée. Il va être intéressant de voir le point de vue des États que sont la Pologne et l'Allemagne dans le cadre de la défense européenne en raison de leur place différente au sein de l'UE, que cela soit géographiquement ou politiquement.

D'un point de vue économique et matériel, les autorités polonaises achètent exclusivement du matériel militaire américain [25] ce qui a notamment entraîné des tensions avec la France en 2016 lors de l'annulation d'une commande de 50 hélicoptères Airbus [26]. Néanmoins, la Pologne participe à des missions militaires dans le cadre de l'UE comme la force européenne *Althea* en Bosnie-Herzégovine [27] ou encore dans l'*EUNAVFOR Sophia* [28] en Méditerranée pour lutter contre les trafiquants et passeurs de migrants. Elle va aussi retourner au Liban dans le cadre de la *Force intérimaire des Nations unies au Liban*, la *Finul* [29].

(23) « Le président Duda s'exprime sur la situation des forces armées », *Le Petit Journal.com*, Varsovie, 11 mars 2019 (https://lepetitjournal.com/varsovie/le-president-duda-sexprime-sur-la-situation-des-forces-armees-252116).
(24) M.C. avec *AFP*, « La Pologne serait prête à payer 2 milliards de dollars pour une base américaine, qui pourrait s'appeler "Fort Trump" », *20 Minutes*, 19 septembre 2018 (www.20minutes.fr/).
(25) ZABOROWSKI Marcin, « La Pologne et l'intégration de la défense européenne », Conseil européen des relations internationales, 25 janvier 2018 (www.ecfr.eu/paris/publi/la_pologne_et_lintegration_de_la_defense_europeenne).
(26) *Ibid*.
(27) UNION EUROPÉENNE, *Opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine (Opération* EUFOR Althea*)*, avril 2010 (www.europarl.europa.eu/).
(28) *Ibid*.
(29) SOLOCH Paweł, « La défense européenne et le lien transatlantique – la perspective de la Pologne », *L'Opinion*, 15 février 2019 (www.lopinion.fr/).

Un avenir sujet aux débats politiques

En Allemagne, si la chancelière Angela Merkel a proposé au Parlement européen la création d'une « véritable armée européenne » [30], la ministre de la Défense, Ursula von der Leyen (CDU) a utilisé un autre terme dans sa réponse, à savoir l'« armée des Européens » [31]. Armée européenne ou Armée des Européens ? Le gouvernement fédéral a depuis clarifié ses positions. En effet, « le concept de l'Armée européenne est aux yeux du gouvernement fédéral le symbole de la revendication politique d'une intégration européenne progressive dans le domaine de la sécurité et de la défense et devrait soutenir la mise en œuvre des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité et de la défense de l'Europe » [32]. Il est donc clair que la Chancelière appelle bien plus à un approfondissement de la coopération entre les États européens qu'à la mise en place d'une véritable armée européenne avec des forces dédiées. Cette prise de position a suscité des réactions au sein du parti allemand *FDP* (*Fraktion der Freien Demokraten*) – membre du parti européen « Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe », où se trouve aussi La République en Marche. À l'unisson, le parti a pris position « pour la mise en place d'une armée européenne sous commandement conjoint et contrôle parlementaire » [33].

État disposant d'une industrie développée et d'un poids important au niveau politique au sein de l'UE mais aussi membre de l'Otan, l'Allemagne a malgré tout des difficultés sur le plan militaire, ce qui est assez contraignant dans le cadre d'une Europe de la défense. L'état de la *Bundeswehr*, l'Armée fédérale allemande, est inquiétant ; le commissaire parlementaire aux forces armées Hans-Peter BARTELS du *SPD* (Parti social-démocrate) a mentionné dans son rapport [34] publié en février 2019 que l'armée allemande est dans une « situation extrêmement tendue » [35] et parlait d'une « misère d'équipement » en 2018. Fin 2017, la situation alarmante avait été déjà mise en avant : 95 chars de combat *Leopard 2* étaient opérationnels sur 244 [36] ; aucun des 6 sous-marins de la *Deutsche Marine* n'était en état de fonctionner [37]. L'Allemagne consacre 1,2 % de son PIB pour sa défense [38], avec une légère augmentation de 0,3 % afin d'atteindre le chiffre fixé par le ministère de la Défense à 1,5 % en 2021 [39].

En matière de défense européenne commune, l'Allemagne coopère avec ses partenaires européens. Tout d'abord, elle est un membre du Corps de réaction rapide européen, l'*Eurocorps*. Avec la France, elle est en partenariat depuis 1989 dans le cadre

(30) JUNGHOLT Thorsten, « "Echte europäische Armee" – nur eine merkelsche Worthülse », *Welt*, 3 mars 2019 (www.welt.de/).
(31) *Ibid*.
(32) *Ibid*.
(33) *Ibid*.
(34) *DEUTSCHER BUNDESTAG*, *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten*, 20 février 2018, 120 pages (http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf).
(35) HOUÉDÉ Pauline, « L'armée allemande face à son sous-équipement », *Les Échos*, 5 avril 2018 (www.lesechos.fr/05/04/2018/lesechos.fr/0301525548462_l-armee-allemande-face-a-son-sous-equipement.htm).
(36) *Ibid*.
(37) *AFP*, « Un rapport juge l'état de l'armée allemande préoccupant », *Le Point*, 20 février 2018 (www.lepoint.fr/monde/un-rapport-juge-l-etat-de-l-armee-allemande-preoccupant-20-02-2018-2196412_24.php).
(38) *Ibid*.
(39) *Ibid*.

de la Brigade franco-allemande (*Deutsch-französische brigade*) [40]. Cette dernière fait partie de l'*Eurocorps* et participe aussi aux missions de l'Otan. Dans le cadre de l'UE, des éléments allemands de la BFA interviennent au Mali dans la *Mission de formation de l'Union européenne au Mali* [41].

L'Allemagne participe à d'autres opérations militaires de l'UE comme l'*EUNAVFOR Sophia* en Méditerranée malgré le retrait d'une frégate [42] et la suspension de sa composante navale, la mission *Atalanta* dans la Corne de l'Afrique [43] ou encore la mission de formation de l'UE, l'*EUTM Somalia* qui a pour objectif de former l'armée somalienne [44].

Le cas de l'Allemagne montre toute la contradiction de Berlin en matière de défense européenne. Sur la scène politique, elle affiche clairement son ambition d'être un *leader* de la défense tout en incitant les autres membres de l'Union à y coopérer. Elle est engagée principalement sur des missions de formation militaire sous mandat de l'UE, notamment en Afrique. Néanmoins, les restrictions budgétaires, le faible pourcentage du PIB pour la Défense ainsi que l'état matériel et humain de l'armée allemande sont en contradiction avec ses ambitions [45].

Les prévisions des instituts de réflexion

À l'heure actuelle, plusieurs constats peuvent être faits sur l'état de la coopération au sein de l'Union. Une première remarque soulève la place mineure accordée aux questions de défense dans les débats sur l'Europe : Arnaud Danjean parle ainsi d'une sorte de polarisation entre « pacifisme intégral » et « souverainisme intégral » qui verrouillerait tout avancée en la matière [46]. Il est clair que mener à bien des vraies opérations conjointes entre pays membres de l'UE nécessitera de dépasser cette opposition de principes. Les obstacles de forme à l'organisation de ce genre de missions sont également d'ordre quantitatif. On ne peut pas organiser et mener sur le terrain des opérations extérieures à l'échelle des 27, ce d'autant plus que plusieurs États-membres ont inscrit le principe de neutralité dans leur constitution : Autriche, Chypre, Malte, Irlande ou Suède [47].

(40) Armée de terre, « Présentation de la Brigade franco-allemande », 18 octobre 2018 (www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/1re-division/brigade-franco-allemande).
(41) Merchet Jean-Dominique, « La Brigade franco-allemande part au Mali… mais chacun de son côté », *L'Opinion*, 28 janvier 2018 (www.lopinion.fr/blog/secret-defense/brigade-franco-allemande-part-mali-chacun-cote-142355).
(42) *Le Figaro* avec *AFP*, « Migrants : la mission *Sophia* de l'UE continue, l'Italien Salvini demande sa fin », *Le Figaro*, 23 janvier 2019 (www.lefigaro.fr/).
(43) État-major des Armées, « Opération *EU NAVFOR Somalie/Atalante* », 1er avril 2014 (www.defense.gouv.fr/).
(44) Allemagne diplomatie, « Prolongation de la mission de la *Bundeswehr* en Somalie », 23 février 2017 (https://allemagne.diplo.de/frdz-fr/espace-afrique/politique/2017-02-23-mandat-somalie-pm/1255772).
(45) Cabirol Michel, « La France et l'Allemagne se disputent le *leadership* de la défense de l'Europe (2/3) », *La Tribune*, 6 novembre 2018 (www.latribune.fr/).
(46) Giuliani Jean-Dominique, Danjean Arnaud, Grossetête Françoise et Tardy Thierry, « Défense, le réveil de l'Europe », *Question d'Europe* n° 474, Fondation Robert Schuman, 22 mai 2018, 30 pages (www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-474-fr.pdf).
(47) *Ibid*.

Un avenir sujet aux débats politiques

La difficulté d'une vraie coopération opérationnelle réside essentiellement dans le fait que la conduite d'opérations est un terme avant lequel plusieurs éléments doivent être clairement définis, ce qui n'a pas été accompli. Au fond, seule la France s'intéresse à une avancée dans les opérations conjointes, à l'échelle d'un théâtre d'opération, comme le prouve l'Initiative européenne d'intervention (IEI), qui est avant tout celle du président français, Emmanuel Macron, lancée le 25 juin 2018 (48). Le gouvernement français a ainsi mis l'accent sur les notions « culture stratégique commune » et « d'interopérabilité », deux éléments sans lesquels il semble difficile de planifier et de mener une opération à plusieurs (49). Actuellement, c'est surtout dans le mécanisme de financement des missions que l'avancée la plus conséquente a été faite, avec la création du FED (50).

Concernant les missions assumées aujourd'hui par l'UE, deux remarques s'imposent. Tout d'abord, il apparaît que ces missions sont majoritairement civiles (11 contre seulement 6 missions militaires). Le civil est un domaine dans lequel la coopération semble plus simple et davantage dans les habitudes des pays membres. En outre, l'avenir du mandat de certaines missions militaires reste incertain (51). L'exemple le plus parlant est sans doute celui de l'opération *EUNAVFOR Med/Sophia*, destinée à lutter contre les réseaux de passeurs en Méditerranée : la participation belge a été interrompue à partir du 1er janvier 2019 (52), le retrait des navires allemands a été annoncé le 22 janvier (53). Avec la fin de la participation d'une frégate française à la mi-mars, l'Italie est quasiment seule à assurer une présence navale sur le théâtre d'opération (54). Or son mandat devait s'achever au 31 mars (55), avant d'être finalement réduit aux seuls renseignements aériens. Sans unité de vue politique à l'origine, on voit difficilement comment il pourrait être envisageable de planifier et de mener conjointement des missions militaires, même à l'échelle de quelques pays membres.

En somme, l'avenir de l'Europe de la défense en matière opérationnelle semble dépasser le cadre des seuls États-membres de l'UE. Même après le *Brexit*, exclure le Royaume-Uni de cette Europe de la défense serait une erreur (56). La coopération militaire franco-britannique lancée notamment avec le Traité de Lancaster House, ne

(48) Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), « L'Initiative européenne d'intervention », mis à jour le 26 février 2019 (www.defense.gouv.fr/).

(49) Synthèse du projet de Loi de programmation militaire 2019-2025, mis à jour le 16 févier 2019 (www.defense.gouv.fr/content/download/523152/8769295/file/LPM%202019-2025%20-%20Synth%C3%A8se.pdf).

(50) Gros-Verheyde Nicolas, « Union européenne de défense : ce qui avance, ce qui bloque », *Bruxelles2*, 19 novembre 2018 (www.bruxelles2.eu/2018/11/19/union-europeenne-de-defense-on-avance/).

(51) Gros-Verheyde Nicolas, « Opération *Sophia*, *EUBAM Rafah* et *Libya*… L'UE doit apprendre à fermer des missions devenues inutiles », *Bruxelles2*, 1er mars 2019 (www.bruxelles2.eu/).

(52) Gros-Verheyde Nicolas, « La Belgique pourrait cesser toute contribution à l'opération *Sophia* en 2019 », *Bruxelles2*, 3 octobre 2019 (www.bruxelles2.eu/).

(53) Gros-Verheyde Nicolas, « L'Allemagne se retire de l'opération *Sophia* », *Bruxelles2*, 22 janvier 2019 (www.bruxelles2.eu/2019/01/22/lallemagne-se-retire-de-loperation-sophia/).

(54) Gros-Verheyde Nicolas, « Le Jacoubet quitte la zone d'opération. L'avenir de *Sophia* toujours en pointillé », *Bruxelles2*, 14 mars 2019 (www.bruxelles2.eu/2019/03/14/le-jacoubet-quitte-la-zone-doperation/).

(55) Gros-Verheyde Nicolas avec Hubaut Léonor, « Douze jours avant le clap de fin pour l'opération *Sophia* et toujours rien », Bruxelles2, 18 mars 2019 (www.bruxelles2.eu/2019/03/18/douze-jours-avant-le-clap-de-fin/).

(56) Cazeneuve Bernard et *Lord* Robertson (dir), *Partenariat franco-britannique : améliorer notre coopération*, Institut Montaigne, novembre 2018 (www.institutmontaigne.org/).

devrait d'ailleurs pas être interrompue [57]. L'intérêt de garder une place aux Britanniques dans l'éventualité d'opérations conjointes est souligné par le projet de Force expéditionnaire commune (*CJEF*) – évoqué plus en détail dans le chantier n° 3 – et qui devrait être complètement opérationnel pour 2020. Cela dit, toutes les missions de l'UE sous commandement britannique sont déjà passées sous le commandement d'autres pays membres [58]. Au-delà, la grande question qui reste en suspens à propos des missions de l'UE est le rapport à établir avec l'Otan. Certaines missions actuelles sont en fait une sorte de dédoublement d'opérations plus larges de l'Otan : c'est le cas de l'opération *Sophia*, avec *Sea Guardian* en Méditerranée, ou de *EUNAVFOR Atalante* avec *Ocean Shield*, au large de la Corne de l'Afrique.

⁂

L'Europe de la défense ne pourrait être rendue opérationnelle que par des choix politiques. Inclure l'intégralité des pays membres, comme le prône l'Allemagne, reviendrait à limiter les coopérations à l'aspect financier et industriel [60]. L'articulation avec l'Otan reste une nécessité, l'idéal étant de rendre une Europe militairement opérationnelle complémentaire de l'Otan. ◆

(57) « Sommet franco-britannique 2018 » (communiqué de presse), Académie royale de Sandhurst, 18 janvier 2018 (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18.01_-_communique_sommet_franco-britannique_cle85b2fa.pdf).

(58) Gros-Verheyde Nicolas, « Le *Brexit* déjà en marche dans la politique européenne de défense », *Bruxelles2*, 28 janvier 2018 (www.bruxelles2.eu/2019/01/28/le-brexit-deja-en-marche-pour-la-defense/).

(59) Kunz Barbara, « The three dimensions of Europe's Defense debate », *Policy Brief*, n° 24, *GMF* (*The German Marshall Fund of the United States*) juin 2018 (www.gmfus.org/publications/three-dimensions-europes-defense-debate).

Conclusion

Olivier FORCADE

Professeur à la Faculté des Lettres de Sorbonne Université, UMR SIRICE 8138.

Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense : par ce triptyque savamment agencé, les étudiantes et étudiants du master « Relations internationales » des universités Paris II Panthéon Assas et Sorbonne, et ceux des masters « Armées, guerres et sécurité de l'Antiquité à nos jours » et « Dynamique des systèmes internationaux » de la Faculté des Lettres de Sorbonne Université réalisent une remarquable série d'études sous l'autorité de l'inspecteur général Tristan Lecoq. Il faut l'en remercier très vivement ainsi que la *Revue Défense Nationale* qui a bien voulu accueillir ce dossier pour la troisième année consécutive et féliciter chaleureusement celles et ceux qui s'y sont engagé(e)s dans une parfaite dynamique collective de réflexion critique et d'écriture !

Pour un vieux continent ivre des guerres et des violences du XX^{e} siècle et qui connaît la paix dans ses frontières européennes de 1945, hormis la guerre en ex-Yougoslavie entre 1992 et 1999, désormais celle en Ukraine depuis 2014, le sujet a tout l'air d'un jeu de paradoxes.

Si la défense de l'Europe ne se limite pas aux frontières de l'Europe comme continent et à celles des États de l'Union européenne par les opérations extérieures auxquelles participent ses États-membres en Afrique, au Moyen-Orient et jusqu'à l'Afghanistan, c'est pourtant d'une défense sans frontières dont il s'agit désormais, sans s'arrêter au constat que les Européens eux-mêmes ne parviennent plus à s'accorder sur une définition des frontières de l'Europe face aux menaces civiles et militaires qui pèsent sur sa sécurité. La défense de l'Europe se joue bien en Afrique, d'abord par la stabilité des États au Maghreb après l'opération en Libye en 2011, puis dans la profondeur stratégique de l'Afrique subsahélienne, mais également au Moyen-Orient, en Syrie et en Irak, enfin en Europe médiane et balkanique face à la déstabilisation de l'Ukraine. Cette défense sans frontières nous fait d'ailleurs entrer subrepticement dans un état de guerre permanent, du moins latent, comme un non-dit, pour peu que les opinions publiques en soient conscientes puisque la défense de l'Europe est désormais assurée, depuis la fin de la guerre froide, essentiellement par des armées professionnelles [(1)].

La défense européenne a longtemps et d'abord été assumée par l'Otan depuis les années 1950, tant par ses structures de commandement que par ses capacités

(1) BAECHLER Jean et BOËNE Bernard (dir.), *Les Armées*, Hermann, 2018, 232 pages.

opérationnelles militaires, ne plaise ou n'en déplaise aux Européens. Pourtant, comme le montrent les études réunies, une défense européenne a pris corps, progressivement depuis la fin du XX^e^ siècle, dans des missions et avec la Coopération militaire structurée (CSP ou *PESCO*) liant 25 États depuis décembre 2017. Mais celle-ci peine encore à s'incarner dans un multilatéralisme européen plus invoqué que mis en pratique, comme le soulignent les échanges stratégique, nucléaire, industriel ou en matière de renseignement entre les États européens. C'est que les coopérations les plus marquantes se jouent dans une dynamique prioritairement bilatérale en réalité, par exemple France–Allemagne ou France–Royaume-Uni avec les Accords de Lancaster House en 2010 sur le nucléaire et les questions opérationnelles, en des couples à géométrie variable enfin selon les objectifs politiques, stratégiques et industriels. Là réside le principal moyen d'échapper à la seule logique d'action dans et par l'Otan ou à celles d'intérêt national rassurantes à court terme politique, désormais ruineuses (pas seulement financièrement) à moyen et long termes historiques.

L'Europe de la défense a pourtant commencé d'exister rappellent les études déployées dans ce *Cahier de la* RDN. Après la guerre froide, ses déclarations d'objectifs ont été reformulées dans les années 1990, entre le Traité de Maastricht et la déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESC) après 2000 [(2)]. Depuis lors, elle s'établit, non sans allers et retours, dans les domaines stratégiques avec l'État-major européen et l'Agence européenne de la défense (AED). De même, elle cherche à reprendre sa foulée des années 2000 avec l'Académie européenne du renseignement après avoir marqué le pas après 2010 (*SITCEN*, *SATCEN*, *INTCEN*) [(3)]. Elle a encore des défis majeurs devant elle pour s'ancrer dans une politique européenne de la défense et de la sécurité, pour arrêter entre les États européens des objectifs stratégiques communs, construire des budgets de défense coordonnés pour répondre aux injonctions de son allié américain, ou encore mettre sur pied des capacités opérationnelles communes plus larges.

Telles qu'elles nous sont données, ces études sur les défis européens de la défense en 2019 démontrent la remarquable vitalité de la jeune recherche à la Faculté des Lettres de Sorbonne Université et à l'Université Paris II Panthéon Assas, au travers des séminaires de recherche de master II et de doctorat, d'abord celui consacré à la défense de la France et aux questions stratégiques européennes de l'inspecteur général Tristan Lecoq, mais également les séminaires d'histoire maritime, d'histoire militaire, d'histoire de la gendarmerie et d'histoire du renseignement à Sorbonne Université.

Il faut nous réjouir enfin de la périodicité désormais annuelle de cette livraison en attendant que soient scrutés, avec la même alacrité, d'autres enjeux stratégiques et de défense en 2020. ◆

(2) Rougé (de) Guillaume, *Le Fil d'Ariane. La France et la défense européenne dans l'après-guerre froide*, thèse de doctorat en histoire sous la direction de Frédéric Bozo, Université de Paris III Sorbonne nouvelle, 2010, p. 9 sq.

(3) Prin-Lombardo Julie, « Du *SITCEN* à l'*INTCEN* : l'impossible renseignement européen ? » *in* Forcade Olivier et Laurent Sébastien-Yves (dir.), *Dans le secret du pouvoir. L'approche française du renseignement XVII^e^-XXI^e^ siècles*, Nouveau Monde éditions, 2019, p. 511-532.

RMC
Retraite Mutualiste du Combattant

Parce que servir la France peut donner droit à bien plus qu'une retraite ordinaire...

Ouvert aux
OPEX

Documentation à caractère publicitaire.
Crédit photo : ECPAD France.

L'assurance d'un esprit de famille

la France Mutualiste

T. 01 40 53 78 00

www.lafrancemutualiste.fr

La France Mutualiste - Mutuelle nationale de retraite et d'épargne soumise aux dispositions du Livre II du Code de la mutualité, immatriculée au répertoire SIRENE sous le n° SIREN 775 691 132 - Tour Pacific, 11-13 cours Valmy 92977 Paris La Défense Cedex.

Conférence

Défense de l'Europe, défense européenne, Europe de la défense

La défense et la sécurité nationale dans le contexte national et européen des élections du 26 mai 2019

« La défense et la sécurité nationale dans les programmes présidentiels », étude conduite en 2017 par les étudiants des masters « Armées, défense et sécurité » et « Dynamique des systèmes internationaux » de Sorbonne Université et « Relations internationales » des universités Paris II-Sorbonne Université avait ouvert la voie à une réflexion active des étudiants sur l'enseignement qui leur était donné, dans le moment politique qu'ils vivaient.

Dans le cadre du séminaire « La France et sa défense à l'époque contemporaine. Histoire, actualité, enjeux », Professeur et étudiants des masters concernés ont présenté, en 2018, « La défense et la sécurité nationale. Un an après » : ce qui a été prévu, entrepris, réalisé par le Président élu à l'aune de ses engagements, dans le contexte des intérêts de défense et de sécurité nationale du pays.

L'année 2019 étant marquée par des élections au Parlement européen, Professeur et étudiants ont conçu et construit une présentation des enjeux de la défense de l'Europe, de la défense européenne et de leur défense par les Européens comme autant d'éléments d'un débat qui pouvaient donner du sens à cette respiration démocratique à l'échelle de l'Europe.

Si les étudiants se succèdent, ceux d'aujourd'hui sont déterminés, actifs, travailleurs tout comme leurs prédécesseurs. Leur Professeur sait ce qu'il leur doit.

Tristan LECOQ

SORBONNE UNIVERSITÉ

UNIVERSITÉ PARIS II PANTHÉON-ASSAS

CENTRE THUCYDIDE
analyse et recherche en relations internationales

LES JEUNES INTERNATIONALISTES

NEMROD
Enjeux Contemporains de Défense et de Sécurité

Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la Revue Défense Nationale assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale lui permet de participer activement au renouvellement du débat stratégique. La Revue Défense Nationale permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

www.defnat.com