

DEFENSE & STRATEGIE**Sommaire**

Editorial : Vers une relance de la défense européenne ?	p 2
Défense européenne : la nouvelle donne PSDC-OTAN	
Hajnalka Vincze	p 5
Les incertitudes sur la politique de défense française	
Patrice Buffotot	p 30
Dossier : « La dissuasion nucléaire française »	
La défense antimissile : la dissuasion en question ?	
Général André Bourachot	p 60
L'OTAN, alliance nucléaire et maintien de l'autonomie stratégique décisionnelle de la France.	
Alain Joxe	p 67
L'accès de l'Allemagne à l'arme nucléaire : réalité ou fausse nouvelle ?	
Françoise Manfrass-Sirjacques	p 79
Notes de lecture	p 88
+ Charles Zorgbibe, <i>Une Histoire du monde depuis 1945</i> . Ed du Fallois	
+ Nicolas Roche. <i>Pourquoi la dissuasion</i> . Paris, PUF, 2017.	
+ Josepha Laroche, <i>La Grande Guerre au cinéma</i> , L'Harmattan, 2014.	
<i>La Deuxième Guerre mondiale au cinéma</i> , L'Harmattan, 2017.	

Revue électronique publiée par l'
Observatoire Européen de Sécurité

Vers une relance de la défense européenne ?

Une véritable « fenêtre d'opportunité » s'est ouverte au cours de l'année 2016 pour les partisans d'une relance de la défense européenne à la suite du référendum sur le *Brexit* le 23 juin en Grande-Bretagne et de l'élection de Donald Trump le 8 novembre à la présidence des Etats-Unis. Ces deux évènements ont incité la France à relancer le processus de la défense européenne. Hajnalka Vincze dans son article nous rappelle que dès 2016, la France a pris des initiatives dans ce domaine. Le nouveau président de la République, Emmanuel Macron, a décidé de faire de l'Europe son thème prioritaire. Dans son discours « *Pour une Europe souveraine, unie, démocratique* » prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017¹, dans lequel il propose une « refondation de l'Europe », il affirme qu'il faut aller encore plus loin que les mesures prises en 2016 : « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune » et de présenter un certain nombre de propositions dans le domaine de la défense certaines étant reprises dans la Revue stratégique adoptée en octobre dernier par la ministre de la défense, Florence Parly.

Hajnalka Vincze montre que la « complémentarité asymétrique » qui existe depuis l'origine, entre l'OTAN et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union européenne n'a toujours pas été résolue. Elle est même source de tensions malgré une coopération accrue. Nous sommes face à deux organisations complémentaires « qui, surtout se limitent mutuellement ». L'auteur pose alors la question du rôle de la France dans cet imbroglio institutionnel. La France défend le concept d'une Europe puissance et souveraine mais cette position aurait besoin d'être explicitée notamment en ce qui concerne la notion d'autonomie. Est-ce une autonomie « opérationnelle » comme celle des Britanniques ou au contraire une autonomie « stratégique » ? Enfin se pose la question de la mise en œuvre de ces principes. En tout cas, il faut que la France conserve son autonomie stratégique si elle entend rester le moteur de cette politique de défense commune et entraîner d'autres pays européens.

Ce discours optimiste du président suscite deux interrogations.

¹ <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

La première infirme la vision optimiste du président Macron qui entend « unir les hommes » alors que l'on constate au contraire un processus d'éclatement de l'Europe. Après le cas récent du Brexit, on assiste à la multiplication des volontés d'indépendance de plusieurs territoires au sein de l'Union européenne. C'est le cas de la proclamation de l'indépendance de la Catalogne (7,5 millions d'habitants), le 27 octobre dernier. Celle-ci a été suspendue le 31 octobre puis annulée le 8 novembre par la Cour constitutionnelle espagnole qui a mis sous tutelle la Catalogne. De nouvelles élections seront organisées par le gouvernement espagnol en Catalogne mais la crise est loin d'être réglée. Ce sont aussi deux régions italiennes, la Lombardie (10 millions d'habitants) et la Vénétie (5 millions) qui ont organisé un scrutin consultatif le dimanche 22 octobre 2017 pour obtenir une plus grande autonomie financière à l'égard du gouvernement central italien. Ces deux régions sont en effet des contributeurs nets de 70 milliards d'euros au budget italien. Les résultats sont favorables à l'autonomie financière : 95% des votants en Lombardie (avec 40% de participation) et 98% en Vénétie (57% de participation). A cela s'ajoute les velléités d'indépendance notamment de l'Ecosse (Grande-Bretagne), et aussi de la Corse (France).

Renaud Girard met en garde sur les dangers de cet émiettement de l'Europe : « Veut-on revenir à l'Europe des féodalités du Moyen-âge ? Dans l'univers globalisé qui est le nôtre, elle n'aurait pas la moindre chance de résister aux grandes puissances mondiales qui en lorgnent les richesses... ».²

La deuxième interrogation concerne la réalité de la politique des Etats membres dans le domaine de la défense. Ainsi la coopération structurée permanente officiellement lancée par 23 pays européens à Bruxelles, le lundi 13 novembre, a été notamment signée par la Suède. Or cette dernière vient de décider d'acheter le missile américain *Patriot* de Raytheon au détriment de l'offre franco-italienne du système SAMP/T doté de missiles Aster 30B1 d'un coût inférieur de 30%. Il est évident que « le choix du *Patriot* est un choix politique plutôt qu'un choix opérationnel et économique de la part de Suède ».³ Le coût du contrat s'élève à un milliard d'euros. La Suède avait pourtant signé à Londres, le 6 juillet 1999, la « Lettre d'intention » par les six ministres de la défense des pays européens producteurs d'armement en Europe, en vue d'une industrie de défense intégrée. On ne peut qu'être dubitatif sur

² Renaud Girard, « Les dangers du sécessionnisme en Europe » in *Le Figaro* du 31 octobre 2017, p.15.

³ Michel Cabirol, « Europe de la défense : la belle trahison de la Suède qui s'offre le *Patriot* » in *La Tribune* du 8 novembre 2017 ;

l'efficacité de cette coopération structurée permanente face à la politique désinvolte de certains pays.

Patrice Buffotot dresse ensuite la politique de défense du nouveau président Macron. Cette politique n'est pas sans ambiguïté car si on ne peut que souscrire aux ambitions fixées dans les discours du président ainsi que dans la Revue stratégique, elles ne se retrouvent pas dans le budget 2018. Il faut attendre la prochaine loi de programmation militaire (LPM) pour vérifier si des réponses concrètes seront apportées à la question cruciale des moyens. La Cour des comptes a relevé en juillet dernier que « le contexte d'activité intense des forces, en opérations extérieures ou dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, a dépassé durablement les contrats opérationnelles des armées et aggravé l'écart entre les ambitions militaires, les besoins capacitaires et les moyens budgétaires ».⁴

Ce numéro comporte également un dossier complémentaire sur la dissuasion nucléaire. Le général Bourachot attire notre attention sur les conséquences de l'innovation technologique concernant la dissuasion, notamment avec la mise en place d'un système de défense antimissile par les Etats-Unis, système qu'ils veulent « global ». C'est indubitablement un défi majeur pour la France, puissance nucléaire. Une réflexion sur le sujet s'impose et selon le général Bourachot « l'exercice s'annonce difficile ». De son côté, Alain Joxe soutient la thèse selon laquelle l'intégration complète de la France au sein de l'OTAN a eu pour conséquence de réduire les marges de manœuvre de la France dans le domaine de la dissuasion, voire de mettre en question son autonomie de décision. Enfin Françoise Sirjacques-Manfrass évoque le débat qui s'est instauré en Allemagne à propos de son accession à l'arme nucléaire par le biais de la défense européenne. A ses yeux, les publicistes et les universitaires qui se sont prononcés en faveur de cette thèse sont minoritaires et n'ont aucune chance d'être entendus au sein des establishments politique et militaires.

Baser la politique de sécurité de la France sur un renforcement de la défense européenne est un pari risqué, qui méconnaît les intentions réelles de nos partenaires européens et sous-estime les capacités financières de la France à se doter d'une puissance militaire suffisante pour en être le moteur.

Patrice BUFFOTOT

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

⁴ Cour des comptes, Lettre du premier président du 19 juillet 2017 à Monsieur Edouard Philippe, Premier ministre, sur « la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 et perspectives financières de la mission *Défense* », p 2. (réf S2017-2172)

Défense européenne : la nouvelle donne PSDC – OTAN

Hajnalka Vincze

Senior Fellow au Foreign Policy Research Institute (FPRI) de Philadelphie, analyste indépendante en question de sécurité.⁵

Les turbulences dans le ciel européen et transatlantique durant l'année qui vient de s'écouler n'ont évidemment pas été sans incidence sur la cohabitation entre la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union Européenne (UE) et l'Alliance atlantique. Les langues se délient, les initiatives se multiplient, de nouvelles perspectives semblent s'ouvrir et provoquent des contrecoups puissants. Quoi qu'il en soit, l'issue va dépendre, une fois de plus, des choix et de la détermination de la France.

Un alignement des planètes sans précédent

Pour pleinement prendre la mesure de l'occasion qui se présente, il convient de rappeler brièvement les bases, contradictoires dès le départ, de l'étrange cohabitation PSDC-OTAN. En décembre 1998, au moment où le lancement de la politique de sécurité et de défense de l'UE a mis fin au monopole de l'Alliance atlantique en matière de défense européenne, les deux protagonistes, Français et Britanniques, croyaient avoir trouvé une solution ingénieuse pour surmonter leurs divergences. Pour le Royaume-Uni, la nouvelle initiative devait contribuer à renforcer les capacités européennes dans l'OTAN. Les alliés feraient ainsi la preuve de leur utilité pour les Etats-Unis, ce qui devrait permettre d'éviter le « désengagement » de l'Amérique. Pour la France, en revanche, la nouvelle dimension

⁵ Précédemment Chargée de recherches au Ministère hongrois de la Défense, spécialisée dans les questions transatlantiques et européennes.

« défense » de l'UE devait ouvrir la voie, tôt ou tard, à une politique indépendante.

Chacun des deux espérait que, par la force des choses, sa vision triompherait et que, à travers la PSDC, elle entraînerait aussi le reste des Européens. Les Britanniques misaient sur le poids du pragmatisme, qui conduirait tout le monde, y compris les Français, à se ranger derrière la puissance américaine, laquelle les défendrait à ce qu'ils jugent être le meilleur rapport qualité-prix. Les Français, eux, avaient confiance dans le poids d'une logique qui inciterait les Européens, y compris les Britanniques, à s'affirmer comme une puissance capable de défendre ses propres intérêts et d'éviter d'être à la merci de quiconque, à commencer par l'Amérique.⁶

C'est entre ces deux directions que la défense européenne hésite avec un renforcement temporaire tantôt de l'une, tantôt de l'autre ligne. Dans un premier temps, les conditions imposées par les Etats-Unis (les fameux 3D : non-découplage, non-discrimination et non-duplication par rapport à l'Alliance atlantique) ont tenu la politique de l'UE fermement dans le tracé britannique. La crise irakienne a, en revanche, renforcé la ligne française, au point de produire une initiative, certes éphémère, en vue d'une véritable « Union européenne de défense » entre la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la France. L'arrivée de dix nouveaux Etats membres qui se sont rangés tout naturellement derrière Londres, puis la crise financière et économique, enfin le conflit ukrainien, ont été autant d'arguments pour la primauté de l'OTAN, et pour faire de la PSDC une sorte de complément pour les missions civilo-humanitaires de l'Alliance.

Toutefois, la concomitance du vote du Brexit au référendum du 23 juin 2016 et de l'élection de Donald Trump le 8 novembre 2016 à la présidence des Etats-Unis, offre une fenêtre d'opportunité inédite. Jamais depuis le lancement de la défense européenne les circonstances ne lui ont été aussi favorables qu'aujourd'hui. Le vote du Brexit a mis sur la touche les éternels poseurs de veto britanniques, et l'élection de Donald Trump a brusquement mis en lumière les incertitudes liées à une posture de dépendance et de suivisme. En janvier 2017, le Premier ministre français avertit : « *Cela veut dire qu'il faut une défense européenne, avec des moyens européens, des investissements européens et une capacité de projection européenne, qui rendra*

⁶ Voir de l'auteur : « Les points de blocage lancinants de l'Europe de la défense », *Note d'analyse IVERIS*, 14 décembre 2016.

l'Union européenne et les peuples et nations qui la composent indépendants car c'est dans l'indépendance à l'égard des puissances que l'Europe peut affirmer ses principes, ses valeurs et son identité et poursuivre un dialogue équilibré avec des peuples amis ». ⁷ La nouvelle équipe gouvernementale, suite à l'élection du président Macron, entend elle aussi saisir la double occasion. Pour la ministre des affaires européennes Nathalie Loiseau : « *N'hésitons pas à être allants et ambitieux sur l'Europe de la défense, maintenant que l'obstacle anglais est levé* ». ⁸ La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, publié mi-octobre, mentionne à quatre reprises les incertitudes et interrogations au sujet de l'engagement américain comme argument en faveur de l'autonomie européenne. ⁹

En effet, le nouveau président américain fait un cadeau inespéré à la France, en confirmant, au vu de tous, la justesse de son discours de toujours sur l'impératif d'indépendance. Lorsque le ministre américain de la Défense transmet un ultimatum à ses homologues de l'OTAN, en menaçant de « *modérer l'engagement* » des Etats-Unis si les Européens n'augmentent pas leurs dépenses de défense, ¹⁰ il fait écho aux désormais fameux propos de campagne de son président : « *Les pays que nous défendons doivent payer pour le coût de cette défense – sinon, les USA doivent être prêts à laisser ces pays se défendre eux-mêmes* ». ¹¹ Lors de son premier sommet OTAN, Donald Trump a soigneusement évité de rompre avec cette approche « transactionnelle » et de confirmer l'engagement américain. ¹² Il ne l'a fait que quinze jours plus tard, soit six mois après son investiture présidentielle. ¹³

D'où cette remarque édifiante de la ministre des affaires européennes : « *Alors que les propos du président américain ont pu susciter un certain trouble quant à son attachement à l'Alliance atlantique – ces propos*

⁷ Propos du Premier ministre Bernard Cazeneuve. Questions au gouvernement, Assemblée nationale, Deuxième séance du mardi 17 janvier 2017.

⁸ Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes, à la Commission des Affaires européennes du Sénat, 25 juin 2017.

⁹ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, octobre 2017, pp. 9, 13, 59, 61.

¹⁰ NATO allies must pay more or US will 'moderate its commitment': Mattis, Deutsche Welle, 15 février 2017.

¹¹ Donald J. Trump's foreign policy speech, 27 avril 2016.

¹² Susan B. Glasser, The 27 Words Trump Wouldn't Say - Here's the commitment the president refused to deliver at NATO headquarters, Politico, 6 juin 2017.

¹³ After sowing doubts, Trump backs NATO mutual defense under charter, Reuters, 9 juin 2017.

ont été corrigés depuis, mais le trouble, me semble-t-il, est resté —, l'intérêt d'une autonomie stratégique de l'Union européenne est apparu beaucoup plus nettement qu'auparavant à beaucoup de nos partenaires européens. Nous en étions convaincus; d'autres le sont bien davantage aujourd'hui qu'ils ne l'étaient hier ». ¹⁴ Bien plus, Donald Trump réussit l'impensable : grâce à lui, le président du Conseil européen, l'ancien Premier ministre polonais, Donald Tusk, manifeste des velléités indépendantistes. Dans une lettre adressée aux dirigeants européens, il s'est notamment inquiété de la Chine, de la Russie, de l'Islam radical et « des déclarations préoccupantes de la nouvelle administration américaine, qui tous rendent notre avenir fort imprévisible ». Or, écrit-il à ses homologues européens, « la désintégration de l'Union européenne mènerait à une dépendance réelle et factuelle par rapport à des superpuissances : les Etats-Unis, la Russie et la Chine. Ce n'est que tous ensemble que nous pouvons être pleinement indépendants ». ¹⁵

Ce début de prise de conscience ne s'arrête pas à Bruxelles et à Donald Tusk. En réponse aux remarques désobligeantes du président Trump au sujet de l'UE, ¹⁶ la Haute représentante Federica Mogherini s'est exprimée sans détour devant le Conseil atlantique de Washington, en répétant trois fois : « Pas d'ingérence ». Et elle a ajouté : « Nous sommes des adultes, nous sommes responsables pour nous-mêmes ». ¹⁷ Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker ne dit pas autre chose lorsqu'il observe que « nous ne pouvons pas compter, à long terme, sur la protection américaine ». ¹⁸ Surtout, la chancelière Angela Merkel se laisse aller à une déclaration aussi remarquée qu'inhabituelle : « Les temps où nous pouvions complètement nous fier à d'autres sont passés. Nous Européens, nous devons prendre notre destin en nos propres mains ». ¹⁹ Une prise de position allemande que l'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, qualifie « d'une importance capitale ». ²⁰

¹⁴ Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes, à la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 25 juillet 2017.

¹⁵ « EU chair labels Trump a 'threat' as Europeans debate U.S. ties », *Reuters*, 31 janvier 2017.

¹⁶ Full transcript of interview with Donald Trump, *The Times*, 16 janvier 2017. Voir aussi : « Donald Trump se lâche sur l'Europe », *Le Temps*, 16 janvier 2017.

¹⁷ A conversation with Federica Mogherini, Atlantic Council, Washington D.C., 10 février 2017.

¹⁸ Entretien de J.-C. Juncker avec le *Tiroler Tageszeitung*, 19 août 2017.

¹⁹ Merkel: Europe can no longer rely on US and Britain, *Deutsche Welle*, 28 mai 2017.

²⁰ « Entretien avec Hubert Védrine: Assiste-t-on à un retour de la guerre froide? », *Revue des Deux Mondes*, septembre 2017.

Malgré ou peut-être à cause, du Brexit, des doutes commencent à se manifester même au Royaume-Uni. D'après Malcolm Chalmers, directeur adjoint du Royal United Services Institute (RUSI), « *il pourrait y avoir une divergence fondamentale avec les Etats-Unis* », et « *cette possibilité devrait être discutée sans tabous* ». Il préconise donc au Ministère de la défense de s'interroger sur ce qu'un refus du soutien US impliquerait pour le Royaume-Uni dans une situation de crise.²¹ Et de revoir le postulat sacro-saint de la planification stratégique britannique selon lequel la défense n'a rien à voir avec l'UE, et tout avec l'Alliance atlantique. Au vu d'un « *président américain imprévisible* », le Royaume-Uni devrait, au contraire, renforcer l'Europe de la défense, pour « *créer un back-up institutionnel crédible* » face à l'OTAN.²²

S'il y a brusquement un tel foisonnement d'idées qui semblent surgir de nulle part mais qui vont toutes dans le même sens, c'est parce que le vote du Brexit et l'élection de Donald Trump sont intervenus à un moment où tout plaidait déjà pour une responsabilisation des Européens en matière de défense. Il semble se dessiner un mouvement de fond, au-delà du concours de circonstances. L'Amérique du président Obama avait déjà évoqué le spectre d'un « désengagement », à travers la fameuse mise en garde lancée aux Européens par Robert Gates, alors Secrétaire à la défense,²³ puis l'annonce du pivot vers l'Asie.²⁴ Pire, les contreparties à payer pour ce « parapluie » illusoire étaient devenues de plus en plus insupportables. Que ce soit l'aventurisme militaire en Irak ou en Afghanistan, les sanctions anti-russes dont l'Europe doit supporter les frais, ou la mise à mal de la BITDE (base industrielle et technologique de défense européenne) dépourvue de fonds qui vont plutôt à l'achat de matériel américain – la dépendance militaire se paie. Comme l'a affirmé Sir Robert Cooper (ex éminence grise de Tony Blair, puis de la Commission et du Service d'action extérieure européen) dès 2003 : « *Il n'y a pas de défense gratuite. A un point ou un autre, les Européens vont devoir payer* ».

²¹ Under Trump, UK Should Reconsider Dependence on US Defense Tech, Says Analyst, *Defense News*, 18 novembre 2016.

²² Malcolm Chalmers, « Preparing British Defences for a Trumpian World », *Royal United Services Institute*, 11 novembre 2016.

²³ Transcript of Defense Secretary Gates's Speech on NATO's Future, 10 juin 2011.

²⁴ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, Department of Defense, janvier 2012.

Car, poursuit-il, « rien ne garantit que les intérêts américains et européens vont toujours coïncider ».²⁵

Le même constat a amené Charles Kupchan, ancien directeur pour les affaires européennes au Conseil de sécurité nationale sous les administrations Clinton et Obama, à évoquer il y a plus de dix ans, un « *changement systémique dans l'ordre atlantique* ». Pour lui, « *la discorde transatlantique qui émerge depuis la fin des années 1990 ne constitue pas une aberration temporaire mais un point de rupture historique. Les intérêts américains et européens ont divergé, la coopération institutionnalisée ne va plus de soi, et l'identité occidentale partagée s'est affaiblie. Nous sommes à l'aube d'une nouvelle ère dans les relations transatlantiques* ».²⁶

Pour terminer ce tour d'horizon des différentes dimensions de la fenêtre d'opportunité qui s'ouvre aujourd'hui, ajoutons deux facteurs circonstanciels mais qui n'en sont pas moins significatifs. Il s'agit d'argent et d'opinion publique. Si les Européens augmentaient effectivement leurs budgets de défense à 2% de leurs PIB, comme ils s'y étaient engagés au sommet de l'OTAN au Pays de Galles (4-5 octobre 2014), cela signifierait environ 100 milliards de dollars (85 milliards d'euros) supplémentaires dépensés pour la défense²⁷ – la question est de savoir au service de quels intérêts ? Plutôt que de courir après un modèle dont les fondements et les rendements nous échappent, serions-nous prêts à investir en fonction de nos propres objectifs, dans le respect de notre propre manière de faire la guerre, et de façon à ce que cela assure en priorité notre autonomie stratégique, y compris la pérennité de notre propre base industrielle et technologique.

L'autre élément, c'est la popularité persistante de l'idée d'une Europe de la défense. D'après le dernier sondage Eurobaromètre, plus de 75% des Européens, y compris 78% des Français, sont en faveur d'une défense européenne.²⁸ Dans un contexte de montée de l'euro-scepticisme et des extrêmes, un tel résultat est aussi une mise en garde : l'incapacité flagrante de l'Europe à apporter des réponses

²⁵ Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, Atlantic Books, London, 2004.

²⁶ Charles A. Kupchan, « The Fourth Age: The Next Era in Transatlantic Relations », *National Interest*, September/October 2006.

²⁷ Address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Plenary session of the NATO Parliamentary Assembly Fall session in Turkey, 23 novembre 2016.

²⁸ Pour la dernière enquête en date, voir le site de la Commission européenne : Eurobaromètre Standard 87, Printemps 2017, L'opinion publique dans l'Union européenne (Terrain Mai 2017).

aux revendications légitimes de sécurité et de souveraineté des citoyens est une des sources de leur désenchantement.²⁹ Le ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian en a récemment fait l'un de ses arguments majeurs pour plaider en faveur d'« *une Europe qui protège, qui protège ses citoyens, qui protège ses intérêts. Qu'on n'ait pas d'arrière-pensée ou de pudeur à dire que l'Europe est une puissance qui sait jouer aussi des rapports de force, y compris éventuellement avec les États-Unis, ce qui n'empêche pas l'amitié. Mais cela veut dire la défense des intérêts. C'est cette nouvelle donne-là qui commence à apparaître, et j'espère qu'elle gagnera parce que si elle ne gagne pas, alors on risque d'avoir dans tous ces pays y compris le mien, un retour du populisme qui serait dévastateur, et qui entraînerait le déclin et le repli sur soi* ».³⁰

Le défi de la PSDC : comment profiter (ou pas) d'une occasion inédite ?

Il n'y a pas de doute, le vote du Brexit ne pouvait pas arriver à un meilleur moment et l'élection de D. Trump était, du point de vue de la défense européenne, la cerise sur le gâteau. Il en résulte une ambiance européenne générale où, dès l'été 2016, les tabous de toujours sont levés dans les discours, les uns après les autres. On n'hésite plus à parler d'autonomie stratégique, de noyau dur d'Etats membres, de quartier général permanent ou de l'implication de la Commission dans le secteur de la défense. A l'époque, le ministre Le Drian n'a pas manqué de remarquer que « *cela commence à devenir intéressant* ».³¹ De son côté, le directeur de l'état-major de l'UE a constaté que « *tout est en train de bouger très vite et ce n'est pas près de ralentir* ».³² En effet, la Haute représentante confirme : depuis un an « *la défense européenne a fait plus de progrès que pendant les décennies précédentes* ».³³ Reste à voir si cette dynamique, incontestable, suffit à remettre l'Europe de la défense sur les bons rails.

²⁹ Hubert Védrine, « Mon plan pour sauver l'Europe: reconquérir les peuples (Propos recueillis par Jean-Dominique Merchet) », *L'Opinion*, 6 novembre 2016.

³⁰ Intervention de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, devant le « Council on Foreign Relations », New York, 31 octobre 2017.

³¹ Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, à la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 16 novembre 2016.

³² Général Esa Pulkkinen, « The Changing Security Environment and the EU Military Staff », in *Impetus* (Magazine de l'Etat-major de l'UE), n°22 automne-hiver 2016, pp 4-5.

³³ Federica Mogherini, « Progress on EU Security & Defence Co-operation », in *Impetus* n°23, printemps-été 2017.

A priori, c'est le sens d'un ensemble de mesures adoptées fin 2016 et connus sous le nom de « paquet d'hiver ». ³⁴ Celui-ci comprend trois volets. Premièrement, le suivi de la Stratégie globale avec, entre autres, l'adoption, par les ministres, du niveau d'ambition en matière de sécurité et de défense : une réaction plus complète, rapide et efficace à des crises, le renforcement de la capacité des partenaires; la protection de l'Union et de ses citoyens. ³⁵ Deuxièmement, le Plan d'action européen de la défense, adopté par la Commission européenne deux semaines plus tard, prévoit de nouveaux instruments financiers pour aider à renforcer les capacités des États membres et de l'industrie, à travers un soutien aux projets collaboratifs. ³⁶ Troisièmement, dans le prolongement de la déclaration commune signée en juillet 2016 par les dirigeants de l'UE et le secrétaire général de l'Alliance, ³⁷ le Conseil de l'UE a adopté, début décembre, un ensemble de 42 propositions relatives à la coopération UE-OTAN. ³⁸

C'est dans le Plan d'action de la Commission que la France semble placer le plus d'espoir. En effet, cette initiative de la Commission signifie un véritable changement de paradigme, à un triple titre. La première nouveauté, c'est la mise à disposition de financements communautaires pour soutenir la recherche et des programmes militaires. ³⁹ En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une énième tentative

³⁴ European defence – A year on from the global strategy, Briefing, Parlement européen, juillet 2017.

³⁵ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14 novembre 2016

³⁶ Communication de la Commission sur le plan d'action européen en matière de défense /COM(2016) 950/, 30 novembre 2016.

³⁷ Déclaration commune UE-OTAN du 8 juillet 2016.

³⁸ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 6 décembre 2016. Ce dernier volet du paquet d'hiver sera traité dans le chapitre sur l'OTAN.

³⁹ « Le Fonds est composé de différentes structures juridiques et financières (ou « volets ») : sur le « volet recherche » l'UE offrira une contribution directe (subventions) en faveur de la recherche dans les produits et les technologies de défense innovants, entièrement financée sur le budget de l'UE ; sur le « volet capacités » (le développement et l'acquisition), les États membres mettront en commun leurs contributions financières afin de développer et d'acquérir conjointement des capacités de défense clés. L'UE apportera un cofinancement au titre du budget de l'UE. Jusqu'en 2020, la Commission allouera un budget de 590 millions d'euros au Fonds européen de la défense. À partir de 2020, elle propose d'allouer au minimum 1,5 milliard d'euros par an. Avec les contributions des États membres pour financer des projets de développement conjoints, le Fonds pourrait générer un volume total d'investissement dans

de grignotage par la Commission des prérogatives régaliennes des Etats : « *La décision de maintenir les investissements dans la défense et de lancer des programmes de développement des capacités continue à relever pleinement de la compétence et de la responsabilité des États membres* ». C'est là un point crucial, comme l'a relevé le président de la Fondation Robert Schuman, Jean-Dominique Giuliani : « *La lettre et l'esprit des Traités doivent être respectés en excluant la défense, son économie et sa conduite, du marché intérieur et des procédures communautaires. Et les institutions communes doivent se sentir mobilisées aux côtés des États qui souhaitent améliorer leur outil de défense. Elles ne sont pas en charge de la sécurité de l'Union mais elles peuvent aider au renforcement de sa défense* ». ⁴⁰

Sur la question de l'autonomie, le texte de la Commission est conforme à l'air du temps et propose à l'instar de la Stratégie globale, de « *renforcer l'autonomie stratégique de l'Union* ». L'évolution, plus intéressante qu'elle ne paraît de prime abord, réside dans le fait que par rapport au dernier document du même type, daté de 2013, ⁴¹ le texte ne parle plus d'un « *certain degré* » d'autonomie stratégique, mais assume désormais pleinement cet objectif. Dans cet esprit, la Commission semble se rendre à l'évidence que toute poussée vers « un marché unique de la défense » que continue de prôner le Plan ainsi que la plupart des projets « collaboratifs », seraient, au mieux, voués à l'échec, au pire, contreproductifs, tant qu'ils ne seront pas précédées par la mise en place d'un dispositif de protection et de préférence européenne pour nos industries et nos produits.

Car en matière d'armement, la plupart des Etats membres se trouvent dans une situation de dépendance, parfois extrême, vis-à-vis de l'Amérique. Or s'engager dans des rapports d'interdépendance avec des partenaires dépendants, cela revient à accepter soi-même des situations de dépendance. Autrement dit, sans un dispositif de protection suffisamment solide, un effet d'engrenage anéantirait les deux points précédents (le financement de la recherche/développement et l'autonomie). Les fonds européens finiraient par encourager l'érosion des bases nationales qui subsistent et renforceraient, en fin de compte, les industries

la recherche en matière de défense et dans le développement de capacités de 5,5 milliards d'euros par an après 2020. » Commission européenne - Fiche d'information : Le Fonds européen de la défense, Bruxelles, 7 juin 2017.

⁴⁰ Jean-Dominique Giuliani, « La défense de l'Europe avant l'Europe de la défense », *Question d'Europe* n°377, Fondation Robert Schuman, 1 novembre 2016.

⁴¹ Communication de la Commission : Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace / COM(2013) 542/, 24 juillet 2013.

d'Etats tiers, au lieu de contribuer à consolider les fondements de l'autonomie stratégique européenne.

Ce diagnostic semble avoir été fait et les conclusions tirées dans la Proposition de règlement présentée en juin 2017. Son paragraphe n°13 est, de ce point de vue, capital : *« Étant donné que le programme vise à renforcer la compétitivité de l'industrie de la défense de l'Union, seules les entités établies dans l'Union et effectivement contrôlées par les États membres ou leurs ressortissants devraient pouvoir bénéficier du concours financier. En outre, afin d'assurer la sauvegarde des intérêts essentiels de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité, les infrastructures, les installations, les biens et les ressources utilisés par les bénéficiaires et les sous-traitants dans le cadre des actions financées au titre du programme ne doivent pas être situés sur le territoire de pays non membres de l'Union »*.⁴²

Malgré son bien-fondé évident, ce paragraphe heurte les bons sentiments libre-échangistes, anti-protectionnistes de beaucoup, en particulier quand leurs intérêts immédiats sont en cause. Ainsi les auditions au Sénat italien ont déjà mis à jour plusieurs pistes de réflexion pour le modifier. Elles ont souligné que si l'UE excluait de financer par le Fonds des activités d'entreprises hors l'Union européenne, cela pourrait « devenir un problème ». Notamment pour des groupes européens avec des filiales et autres intérêts en dehors des frontières européennes (actuelles ou post-Brexit) comme Leonardo ou MBDA, par exemple.⁴³ Vu sous un autre angle, si par miracle cette disposition restait inchangée dans le Règlement adopté, et si elle restait en vigueur même au-delà de 2020, à savoir après l'augmentation exponentielle des fonds communautaires, elle marquerait alors une véritable rupture. Elle constituerait une forte incitation aux entreprises originellement européennes, mais qui échappent de plus en plus à nos pouvoirs publics, à reconsidérer leur position et leur logique, dans le sens d'une ré-européanisation de leur actionnariat, de leurs activités et de leurs équipes.

⁴² Proposition de Règlement, établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'UE, 7 juin 2017.

⁴³ Tom Kington, « EU defense spending fund could cripple Italian firms », *Defense News*, 13 octobre 2017, « Leonardo could get shut out of joint EU defense programs — but backs them anyway », 27 octobre 2017. Pour MBDA, voir O. de France, B. Giegerich, A. Marrone, J-P Maulny, T. Taylor, *The Impact of Brexit on the European Armament Industry*, IRIS, 28 août 2017, p20.

En ce qui concerne le volet « mise en œuvre de la Stratégie globale », il comporte de multiples nouveautés, tel un quartier général pour les missions non-exécutives (MPCC)⁴⁴ et l'Examen Annuel Coordonné de Défense (EACD ou, en anglais, CARD).⁴⁵ Toutefois, c'est la Coopération structurée permanente (CSP ou PESCO) qui en est devenue le projet phare. C'est un dispositif prévu dès 2007 par le traité de Lisbonne, mais qui avait sommeillé pendant presque dix ans avant d'être ressuscité pour l'occasion – avec, néanmoins, deux grandes déformations. Le traité ouvrait aux Etats les plus ambitieux en matière de défense la possibilité de se constituer en une avant-garde, sans être entravés par ceux qui ne souhaitent pas participer. Manifestement, –son lancement ne fut possible qu'à la condition de la dénaturer : d'après la nouvelle formule destinée à ménager toutes les sensibilités, la coopération structurée permanente reposera sur « *une approche modulaire* » et « *inclusive* ».⁴⁶

L'aspect modulaire est le fruit d'un compromis qui tente d'accommoder, à l'intérieur de la coopération, les différentes ambitions. Il consacre la victoire de la vision « inclusive » qui risque de remettre en question la raison d'être de l'initiative et est, de ce fait, fondamentalement contreproductive. Comme l'a dit l'ancien représentant de la France à l'UE : « *Le problème politique est l'équilibre à trouver entre l'ambition qui est au cœur de la démarche et l'inclusivité, c'est-à-dire la prise en compte de l'envie de chacun de participer selon ses moyens* ».⁴⁷ En effet, à l'origine de la CSP, il y eut l'ambition de promouvoir l'autonomie. D'après l'excellent rapport consacré à ce sujet par la Direction générale des politiques externes du Parlement européen : « *Il s'agit du processus institutionnel, engagé par une avant-garde d'États membres, destiné à permettre à l'Union européenne de disposer d'une 'capacité autonome' militaire, pour gérer les crises (...) capacité autonome, c'est-à-dire indépendante des Américains pour dire les choses clairement* ».⁴⁸ Aujourd'hui,

⁴⁴ « Le 6 mars 2017, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'UE ont approuvé, en Conseil Affaires Etrangères, la création d'une capacité permanente pour la planification et la conduite des missions non-exécutives de l'Union européenne: la MPCC (*Military Planning and Conduct Capability*). » Lancement de la MPCC, *Lettre de la Représentation militaire française*, n°68 - 2ème trimestre 2017, pp. 6-7

⁴⁵ Coordinated Annual Review on Defence (CARD), EDA Factsheet, 2 octobre 2017.

⁴⁶ Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016, §11.

⁴⁷ Audition de M. Pierre Sellal, Ibid.

⁴⁸ « La Coopération Structurée Permanente - Perspectives nationales et état d'avancement », Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen, Juillet 2017 (PE 603.842), pp.8-9.

cet objectif semble avoir été en large partie sacrifié sur l'autel de l'inclusivité.

Les efforts actuels tendent à relier la CSP, la plus inclusive possible, à la PSDC dans son ensemble et aux différentes autres initiatives. Comme l'affirme clairement le Conseil européen de juin 2017 : « *Afin de (...) contribuer à ce que le niveau d'ambition de l'UE exprimé dans sa stratégie globale puisse être atteint, le Conseil européen convient de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente* ». ⁴⁹ La CSP est donc perçue comme partie intégrante de l'évolution de la PSDC. Dans cet esprit, et pour tirer profit des synergies, elle doit être reliée à l'Examen Annuel Coordonné : « *Pour les États membres participant à la CSP, l'évaluation annuelle des progrès accomplis vers la réalisation des engagements de la CSP devrait s'appuyer dans toute la mesure du possible sur les informations fournies dans le cadre de l'exercice de l'EACD* ». ⁵⁰ De la même manière, la Commission européenne compte connecter la CSP et le Fonds de défense, en proposant aux pays de la coopération structurée permanente un financement supplémentaire de 10 % sur les projets cofinancés par l'UE. ⁵¹

Toutefois, la question de base reste posée : comment concilier deux attentes antagonistes ? L'ambition initiale d'autonomie (la raison d'être première de la CSP) avec l'exigence d'inclusivité qui l'a finalement emportée (23 États membres l'ont signée le 13 novembre dernier, c'est-à-dire tous à l'exception de l'Irlande, du Portugal et de Malte, en plus du Royaume-Uni embourbé dans le Brexit, et du Danemark qui de toute façon ne participe pas à la PSDC). La première attente fut celle de la France, pour qui la CSP devait traduire, sur le plan capacitaire et opérationnel, l'ambition d'autonomie stratégique. L'idée d'inclusivité, en revanche, fut mise en avant par la partie allemande. En réalité, Berlin a toujours considéré la CSP moins comme une initiative en matière de défense que comme un projet d'intégration politique. Les réactions immédiates des deux pays au lancement du projet en disent long sur leur divergence. Pour le ministre allemand des affaires étrangères, il s'agit d'une « *étape importante dans la construction européenne* ». ⁵² Pour son homologue français, cette étape est « *quand même* » importante,

⁴⁹ Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017, §8.

⁵⁰ Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, 13 novembre 2017.

⁵¹ Proposition de règlement, supra. Article 11.2.

⁵² « EU launches defense cooperation program, 5 members refuse », Defense News/AP, 13 novembre 2017.

mais il met l'accent sur d'autres sujets, en particulier le Fonds européen de défense.⁵³

Certes, le rapport précité du Parlement européen avait remarqué d'emblée que « *Chacun voit un peu dans ce dispositif juridique ce qu'il a envie d'y voir et, surtout, ce qui sert le mieux les intérêts de son pays* ». En effet, l'Allemagne ne vise pas tant un « noyau dur militaire » qu'un projet plus large d'intégration politique. En étendant l'intégration aux questions de sécurité et de défense, elle aurait pour résultat d'effacer l'avantage relatif de la France. Or l'équilibre du couple franco-allemand a toujours été basé sur l'idée tacite que la puissance militaire de Paris serait, en quelque sorte, le contrepoint de la puissance économique allemande. Si les atouts de la France en matière de défense se retrouvaient de plus en plus neutralisés dans un creuset européen collectif, cela signifierait, entre autres, la fin de cet équilibre.⁵⁴

Le général Pierre-Marie Gallois avait d'ailleurs exprimé, en des termes plutôt crus, un mauvais pressentiment à cet égard : l'Allemagne « *sera la superpuissance européenne par la construction de l'Europe en faisant miroiter aux pays européens un avenir dont ils seraient, avec elle, les moteurs – sous-entendu : les moteurs obéissants.* » Après avoir tenté deux fois la voie de la guerre, sans succès, « *Maintenant, elle utilise intelligemment un autre moyen, celui de l'économie, de la diplomatie et de la politique, sagement, en faisant miroiter la transformation d'un continent en entité politique* ». ⁵⁵ Entité politique, peut-être, mais avec une souveraineté toute relative. Alors même que les multiples initiatives, depuis un an, s'articulent en principe autour de l'idée d'autonomie européenne, la propension des uns et des autres, les Allemands⁵⁶ et les Belges⁵⁷ au premier chef, à acheter des avions F-35 américains, laisse pour le moins perplexe. Comme l'a remarqué la ministre des

⁵³ Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian à son arrivée au conseil affaires étrangères, Bruxelles, 13 novembre 2017.

⁵⁴ Un exemple s'est d'ailleurs produit la dernière fois où la défense européenne a bénéficié d'une dynamique : fin 1990, des joyaux stratégiques de l'industrie française se sont retrouvés fusionnés dans un EADS (puis Airbus) déloyal, de plus en plus dés-européanisé et soi-disant apolitique.

⁵⁵ Pierre-Marie Gallois, *Le consentement fatal*, Textuel, 2001, p87.

⁵⁶ German Air Force hints at preference for F-35, *Defense News*, 9 novembre 2017.

⁵⁷ Voir les articles de M. Cabirol à ce sujet dans *La Tribune* : Face au F-35, le Rafale de Dassault jouera crânement sa chance en Belgique, 7 septembre 2017 ; Rafale, mais que va faire la Belgique ?, 8 septembre 2017 ; Rafale : la Belgique claque la porte à la France, 4 octobre 2017 ; et Belgium Eyes British, U.S. Jets; French Offer Under Legal Scrutiny, Reuters, 5 octobre 2017.

Armées à ce sujet : « *la construction européenne se porterait mieux si les fondateurs de l'Union européenne privilégiaient des acquisitions européennes* ». ⁵⁸

Une chose est certaine : à l'aune des innombrables discours sur la revigoration de l'Europe de la défense et sur la volonté d'autonomie stratégique, les décisions d'achat de matériel militaire auront, plus que jamais, valeur de test.

Le casse-tête de l'OTAN : Comment contrer l'effet Trump ?

Face aux interrogations qui se multiplient au sujet de la pertinence de l'OTAN, on observe une sorte de fuite en avant, avec tout de même un obstacle de taille en la personne du président Trump. Le double défi de la crédibilité politique et opérationnelle de l'Alliance avait conduit à une ébauche d'initiatives ambitieuses, au niveau du déploiement des forces, de la « simplification » de la prise de décision et du partage du renseignement. ⁵⁹ Il reste à savoir dans quelles mesures elles seront impactées par la personnalité « hors norme » du nouveau locataire de la Maison Blanche.

Mise à part les déclarations intempestives des premiers temps, l'administration Trump s'inscrit, pour l'heure, dans la droite ligne de ses prédécesseurs pour ce qui est de rassurer les alliés européens, et elle ne lésine pas sur les moyens. Le budget 2018 qu'elle propose prévoit une augmentation de 41%, soit un supplément de 1,4 milliards de dollars consacrés à l'Initiative de Réassurance Européenne, lancée par le président Obama après l'invasion russe en Ukraine. ⁶⁰ Dans le même temps, la réunion ministérielle des 8-9 novembre a décidé de la mise en place de deux nouveaux commandements. ⁶¹ Il aurait été difficile de faire autrement dans ces

⁵⁸ Florence Parly garde "toujours bon espoir" de vendre le Rafale à la Belgique, *La Tribune*, 6 octobre 2017.

⁵⁹ Voir de l'auteur dans *Défense & Stratégie* N°40 (automne 2016): « Après Varsovie: l'OTAN au sommet de ses contradictions », pp. 20-37.

⁶⁰ C. Pellerin, 2018 Budget Request for European Reassurance Initiative Grows to \$4.7 Billion, Department of Defense, 1 juin 2017. Après \$985 millions en 2015, \$789 millions en 2016 and \$3.4 milliards en 2017, \$4,8 milliards sont ainsi prévus pour l'année 2018.

⁶¹ Conférence de presse du Secrétaire général Jens Stoltenberg, 8 novembre 2017, et le communiqué « Les ministres de la Défense des pays de l'OTAN décident d'adapter la structure de commandement et de renforcer les effectifs en Afghanistan », OTAN, 9 novembre 2017. Il s'agit d'« *un nouveau commandement pour aider à protéger les routes de communication maritimes entre l'Amérique du Nord et l'Europe et un autre commandement pour améliorer le mouvement de troupes et d'équipements au sein de l'Europe* ».

circonstances. Des fuites fort à propos d'un rapport confidentiel de l'Alliance tirèrent la sonnette d'alarme dans les semaines qui avait précédé la rencontre de l'OTAN. D'après l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*, ce rapport interne constate que « *La capacité de l'Otan de soutenir au niveau logistique un renfort rapide dans le territoire très étendu s'est atrophiee depuis la fin de la guerre froide* ». A tel point qu'il n'y a « *pas de garantie suffisante que même la force de réaction (NRF) serait en mesure de réagir rapidement et si besoin sur la durée* ». « *Une structure de commandement clairsemée* » serait à l'origine de la plupart des difficultés.⁶² Dans une telle ambiance, la France eut beau vouloir « *appeler tout le monde à la raison* » et « *à faire entendre son point de vue, notamment pour ce qui concerne la nouvelle structure de commandement envisagée* ».⁶³

Pour ce qui est de l'accélération de la prise de décision, notamment par une délégation d'autorité au SACEUR (Commandant suprême de l'Alliance), cette idée pourtant très en vogue depuis la crise en Ukraine, semble bel et bien suspendue pour le moment. Il est vrai que, sous la présidence Trump, il y a particulièrement peu d'appétit dans les capitales européennes à accorder plus d'« autonomie opérationnelle », y compris pour l'emploi des forces de l'OTAN, à un général américain directement sous les ordres de la Maison Blanche. Des réserves similaires pourraient entrer en ligne de compte en matière de partage de renseignement. Dans ce domaine hautement sensible, les premiers pas de l'administration Trump n'inspirent guère la confiance. D'un côté, le nouveau président américain n'est pas très regardant quant à la divulgation d'informations confidentielles,⁶⁴ de l'autre, le chaos et les tensions bureaucratiques résultent en des fuites de proportion « *épidémique* ».⁶⁵ Une situation préoccupante, qui mécontente même (et surtout) les alliés les plus proches de l'Amérique, comme

⁶² « L'Otan craint de ne pouvoir faire face à une attaque russe », AFP, 20 octobre 2017. Laurent Lagneau, Selon un rapport confidentiel, l'Otan ne serait pas en mesure de faire face à une éventuelle agression russe, 21 octobre 2017. L'article de *Der Spiegel* faisant état du rapport « secret » est paru le 20 octobre, sous le titre de NATO Grapples with Serious Organizational Shortcomings.

⁶³ Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, à la Commission de la défense nationale et des forces armées, 4 octobre 2017.

⁶⁴ Israel changes intelligence sharing with US after Trump's revelations to Russia, *Politico*, 25 mai 2017; « Trump tells Duterte of two U.S. nuclear subs in Korean waters: NYT », Reuters, 24 mai 2017.

⁶⁵ « US attorney general slams 'epidemic' of leaks to media », AFP, 14 novembre 2017.

Israël et le Royaume-Uni.⁶⁶ Dans ce contexte, un renforcement du partage du renseignement dans l'Alliance atlantique pourrait être considéré aujourd'hui par beaucoup comme particulièrement problématique.

Il faut dire que le sujet a toujours été parmi les plus difficiles. Si la « *mise en commun des informations et la collecte du renseignement* » constitue aussi, comme le note un rapport récent de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, la base des interactions entre UE-OTAN, ce partage se fait depuis toujours « *suivant des modes opératoires principalement régis par des accords informels et des collaborations ad hoc* » lors des opérations. Le rapport vise « *plusieurs obstacles complexes d'ordre politique* » qui font que « *la dynamique de coopération a buté sur les difficiles questions du partage des informations sensibles* ». ⁶⁷

Il n'empêche que la coopération entre les deux organisations s'intensifie,⁶⁸ sur la base des 42 mesures concrètes définies en décembre dernier, qui font partie, comme on l'a vu, du « paquet d'hiver » de la PSDC. C'est aussi dans ce cadre que l'UE et l'OTAN ont conduit, pour la première fois, un exercice simultané et coordonné, entre les 4 et 11 octobre 2017, afin de tester leurs réponses respectives contre d'éventuelles menaces cyber et hybride.⁶⁹ Néanmoins, c'est surtout la question de la « mobilité militaire », autrement dit la facilitation du mouvement des troupes et des matériels à travers les frontières européennes, qui apparaît de plus en plus comme le futur projet phare de la coopération OTAN-UE.

⁶⁶ Manchester attack: US leaks about bomber irritating – Rudd, *BBC*, 24 mai 2017; ⁶⁶ UK to US: we don't trust you with Manchester attack information, *Vox*, 25 mai 2017.

⁶⁷ Attila Mesterhazy, « La coopération OTAN-UE après le sommet de Varsovie, » Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 163 DSCTC 17, 7 octobre 2017, §10, §16, §18. Il est précisé dans le rapport que « Depuis 2015, l'UE (avec l'opération Sophia) et l'OTAN (avec l'opération Active Endeavour) coopèrent pour faire face à la crise migratoire en Méditerranée. Il a été décidé lors du sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016, que Active Endeavour laisserait la place à une opération de sécurité maritime appelée Sea Guardian qui privilégierait une coopération plus étroite avec l'opération Sophia de l'UE. Les ressources navales de l'OTAN contribuent à l'opération conjointe Poséidon de l'agence Frontex en mer Égée. Celle-ci est chargée de coordonner les moyens mis à disposition par les États membres de l'Union dans cette zone ». *Idem*, §15.

⁶⁸ NATO – EU Relations, Fact Sheet de l'OTAN, février 2017.

⁶⁹ EU launches exercise to test crisis management mechanisms in response to cyber and hybrid threats
Bruxelles, Service d'action extérieure de l'UE, 28 septembre 2017.

Le commandant de l'armée de terre américaine en Europe, le général Ben Hodges, avait appelé à la création d'un « Schengen militaire » en Europe, dès l'été 2016.⁷⁰ Un an plus tard, l'idée avait mûri et il précisa sa pensée : une procédure définie à l'échelle européenne qui permettrait aux forces de l'OTAN de s'engager en 48 heures. Comme il s'explique : « *peu importe si la force de très haut niveau de préparation de l'OTAN est à très très très haut niveau de préparation pour être déployée en cas de crise – elle ne pourra tout simplement pas se frayer un chemin à travers la paperasse suffisamment vite pour contrer une menace immédiate à sa périphérie* ». Au-delà de la bureaucratie, il soulève également le problème des infrastructures : la vétusté des routes et des ponts ou, s'agissant des chemins de fer, l'allocation des ressources.⁷¹

De son côté, l'Union européenne n'est pas en reste. Dans le numéro de janvier 2017 du magazine de l'Agence européenne de défense, l'ancien ministre estonien des affaires étrangères emploie la même formule, en reprenant l'argumentaire du général américain et en y ajoutant un appel au financement par l'UE.⁷² Et en tenant compte des témoignages de militaires américains bloqués à la frontière entre pays européens,⁷³ la Haute représentante de l'UE a tenté de reprendre la main et proposé une communication sur l'amélioration de la mobilité militaire dans l'UE, tout en soulignant la nécessité d'une « coordination et d'un dialogue avec l'OTAN », dans le respect de « la réciprocité » et de « l'autonomie de décision des deux organisations ».⁷⁴

Nonobstant le potentiel de coopération sur tel ou tel dossier précis, les rapports UE-OTAN dans leur ensemble restent marqués par la rivalité persistante, *a fortiori* dans un contexte où tout plaide pour le renforcement de la PSDC, nécessairement par rapport à l'OTAN. Signe du regain de la compétition, la France doit en permanence, d'après sa ministre de la Défense, rassurer ses partenaires sur « *les complémentarités entre les deux alliances* », « *afin qu'ils ne s'inquiètent pas de*

⁷⁰ US Nato general fears rapid Russian troop deployments, *BBC News*, 20 juin 2016.

⁷¹ NATO in Europe needs 'military Schengen' to rival Russian mobility, *Deutsche Welle*, 12 septembre 2017.

⁷² Urmas Paet, Europe needs a military Schengen, in *Defence Matters*, N°12, janvier 2017.

⁷³ Caroline Houck, If War with Russia Breaks Out, Borders and Bureaucracy Could Slow the West's Response, *Defense One*, 12 octobre 2017.

⁷⁴ Joint Communication to the European Parliament and the Council, Improving Military Mobility in the European Union, 10 novembre 2017.

la montée en puissance de l'Europe de la défense ». ⁷⁵ De son côté, le Secrétaire général de l'Alliance ressort l'antienne selon laquelle « *une défense européenne plus forte est bonne pour l'Europe, bonne pour l'UE et bonne pour l'OTAN... à condition de faire en sorte que ce que l'UE fait soit complémentaire et non pas concurrente avec l'OTAN* ». ⁷⁶ Dans la vision atlantiste traditionnelle, cette complémentarité est à sens unique : c'est la PSDC qui est censée se conformer, en tant qu'annexe utile, à l'Alliance atlantique.

Les termes exacts de cette complémentarité asymétrique ont été posés dès le lancement de la défense européenne, et ils sont connus sous l'appellation des « Trois D ». ⁷⁷ Autrement dit : pas de « découplage » du processus européen de prise de décision de l'OTAN, pour garantir le « droit du premier refus » à l'Alliance. Pas de « duplication » des capacités et des structures de l'OTAN, pour empêcher l'UE de se doter d'instruments qui lui permettent d'agir de façon indépendante. Pas de « discrimination » à l'égard des alliés non membres de l'UE, pour laisser la politique européenne naissante ouverte à l'interférence des autres membres de l'OTAN.

L'exigence de non-découplage s'est traduite par le refus de voir les Européens se mettre d'accord sur une position commune avant les discussions dans l'Alliance. Or si l'idée d'institutionnaliser un Conseil des ministres de la défense de l'UE fait son chemin, il ne fait toujours pas l'unanimité, voire suscite l'hostilité de certains. Tel le vice-président des conservateurs britanniques au Parlement européen, un ancien officier de renseignement et ex-secrétaire exécutif de l'état-major international de l'OTAN. Geoffrey Van Orden exprime un avis partagé par beaucoup quand il dit que, « *il devrait y avoir une seule et unique enceinte où les démocraties occidentales puissent discuter des crises et se mettre d'accord quant à la réponse à y apporter, et c'est l'OTAN. L'idée que les alliés européens devrait se réunir séparément et arriver à des conclusions différentes fait le jeu de nos ennemis potentiels qui ne souhaitent que de séparer l'Europe des Etats-Unis* ». ⁷⁸

⁷⁵ Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 5 juillet 2017.

⁷⁶ Remarques de Jens Stoltenberg, Secrétaire général de l'OTAN, à la Commission Politique étrangère et à la Sous-Commission sécurité et Défense du Parlement européen, 8 mai 2017.

⁷⁷ Madeleine K Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998.

⁷⁸ Interview: European Parliament's Van Orden on EU defense plans weakening NATO, par Martin Blanks, *Defense News*, 20 mars 2017.

Le deuxième volet des 3D concerne l'exigence de non-duplication des structures de commandement (l'UE ne devrait pas être à même de planifier et de conduire des opérations militaires par elle-même), des tâches respectives (l'OTAN devrait garder son monopole sur la défense collective) et des capacités industrielles et technologiques (mise en question de l'utilité d'une BITDE indépendante des Etats-Unis).

L'absence d'un centre permanent de planification et de conduite des opérations militaires a toujours été l'une des anomalies les plus criantes de la PSDC. Elle résulte en une perte de temps, d'argent et d'efficacité. La nouvelle capacité mise en place a des ambitions et des dimensions bien modestes à cet égard : elle se cantonne aux missions sans emploi de la force, dites « non-exécutives » et se compose d'un peu moins de 40 militaires, à double casquette ou réaffectés, en tout cas « *sous plafond d'effectif* ». ⁷⁹ Quant au principe de la non duplication appliqué au secteur de l'armement, il permet de garder l'Europe comme un marché captif des Etats-Unis, et d'éviter la mise en place d'une soi-disant « Europe forteresse », où la BITDE serait protégée par des dispositifs similaires aux réglementations américaines. Certes, la nouvelle Stratégie globale de l'UE et le Plan d'action de la Commission posent d'importants jalons, mais tout dépendra de la mise en application. Ainsi, on s'interroge sur l'avenir du dispositif de protection contenu dans le paragraphe 13 de la proposition de Règlement et sur les décisions d'achat d'équipement militaire des Etats membres.

Concernant le dernier volet de la non duplication, celui du partage des tâches, on assiste, encore et toujours, à un bras de fer entre la vision atlantiste, dans laquelle la défense territoriale est la chasse gardée de l'OTAN, et la vision française, dans laquelle l'Europe se réserverait la possibilité d'assurer sa propre défense, le cas échéant. A cet égard, il suffit de noter le contraste entre les déclarations des responsables de l'OTAN et ceux de la France. D'après le Secrétaire général de l'Alliance, les choses sont claires : « *la coopération européenne de défense ne va pas remplacer la défense collective que l'OTAN garantit aux alliés européens* ». ⁸⁰ Le ministre Le Drian, de son côté, semble avoir d'autres priorités : « *c'est quand même essentiel que l'Europe puisse se*

⁷⁹ Lancement de la MPCC, in *Lettre de la Représentation militaire française*, n°68 - 2ème trimestre 2017, pp 6-7.

⁸⁰ Remarques de M. Stoltenberg, voir supra.

*défendre elle-même, l'enjeu principal de la souveraineté européenne est sa propre sécurité ».*⁸¹

Finalement, quant au critère de non-discrimination, le vote du Brexit fait apparaître un nouvel argument pour encourager l'inclusion des alliés non membres de l'UE dans la défense européenne. Le Secrétaire général ne manque pas une occasion pour le remarquer : « *lorsque le Royaume-Uni quittera l'UE, 80% des investissements de défense de l'OTAN viendront de l'extérieur de l'UE. Trois des quatre bataillons que nous déployons sur le territoire oriental de l'Alliance seront dirigés par des alliés non membres de l'UE* ». ⁸² Même si le raisonnement est trompeur, la plupart des chiffres évoqués n'ayant rien à voir avec la sécurité européenne, voire concurrencent l'ambition d'autonomie, il est fort probable que de tels arguments trouvent un écho favorable en Pologne et dans les Etats baltes.

Tout compte fait, la concomitance entre le vote du Brexit et l'élection de Donald Trump à la présidence américaine a engendré un rare moment de vérité pour l'architecture de sécurité européenne. La PSDC et l'OTAN apparaissent pour ce qu'elles sont : deux organisations qui peuvent être complémentaires mais se limitent mutuellement. Pour les uns, c'est la faute à l'UE : le parlementaire européen Van Orden voit un « *lien entre l'incapacité de l'OTAN à s'adapter et les ambitions de défense de l'UE : au lieu de mettre tous leurs efforts à revitaliser l'OTAN, ses membres européens ont été distraits par la quête d'une capacité militaire autonome de l'UE* ». ⁸³ A l'opposé, il convient de rappeler ce constat fait par le ministre français de la défense à la fin des années 1990 en parlant de la chute du Mur de Berlin : « *l'Alliance atlantique a occupé un terrain que nous aurions pu configurer autrement, par des constructions institutionnelles plus spécifiquement européennes* ». ⁸⁴ A l'époque, cela ne s'est pas fait. Et l'OTAN demeure toujours, comme l'écrit l'ancienne directrice de l'Institut des Etudes de sécurité de l'UE, « *la limite politique de la défense européenne* ». ⁸⁵

⁸¹ Entretien de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, avec BFMTV-RMC, 27 septembre 2017.

⁸² Remarques de M. Stoltenberg, voir supra.

⁸³ Martin Banks, Senior EU Lawmaker Backs Trump's Call for NATO Reform, *Defense News*, 25 janvier 2017.

⁸⁴ Discours du ministre de la Défense Alain Richard à la conférence annuelle de l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), le 4 mai 1999.

⁸⁵ Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, La Documentation française, 2014, p.64.

Quel rôle pour la France ?

Le fond du problème n'a donc pas changé depuis de longues décennies, mais il commence à être nommé de manière de plus en plus libre. Dans un rapport récent de l'institut *European Council on Foreign Relations* (ECFR), Jeremy Shapiro, ancien conseiller au Département d'Etat américain, fait un constat lucide : « *Les nations européennes dépendent de l'Amérique pour leur sécurité et l'Amérique ne dépend pas des Européens (...) Cette dépendance asymétrique est la caractéristique fondamentale et apparemment permanente des relations transatlantiques, le fait gênant qui est derrière des décennies de rhétorique sur les valeurs partagées et de l'histoire commune* ». ⁸⁶ Or, la présidence Trump constitue un défi à cette rhétorique. Comme l'écrivent J. Shapiro et D. Pardijs, « *Alors que l'Europe se trouve dans une dépendance stratégique et psychologique intense vis-à-vis des Etats-Unis, l'Amérique de Trump, et sans doute n'importe quelle Amérique à l'avenir, est à la fois peu intéressée et inapte à remplir son rôle traditionnel en Europe* ». Or, poursuivent-ils, si « *la logique géopolitique est très forte pour que l'Europe réduise sa dépendance par rapport aux Etats-Unis* », il manque toujours « *l'engagement politique* ».

Les auteurs touchent au cœur du problème lorsqu'ils soulignent les anomalies de cette relation foncièrement déséquilibrée entre l'Europe et les Etats-Unis. Dans ce contexte de « mésalliance » ⁸⁷ à la fois acceptée et subie, l'OTAN et l'Europe de la défense se complètent et se concurrencent par moments, mais elles se conjuguent surtout dans leur effet, à savoir la déresponsabilisation des Européens en matière de défense. Du côté de l'Alliance, c'est la toute-puissance de l'Amérique et la dépendance institutionnalisée sous son « parapluie », qui fait que de moins en moins de gouvernements européens se sentent maîtres et comptables de leur propre défense. Dans l'UE, c'est la prépondérance de l'atlantisme-pacifisme de la plupart des Etats membres qui bride le reste d'entre eux et les enferme dans une approche « civilianisée » (en matière opérationnelle), dépolitisée/mercantile (en matière d'armement) et servile (en matière transatlantique) des rapports de puissance.

La clé pour sortir par le haut de ce double imbroglio reste, comme elle l'a toujours été, la France. Plus exactement, la vision

⁸⁶ J. Shapiro – D. Pardijs, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU Power Audit*, *European Council on Foreign Relations*, septembre 2017, p. 2.

⁸⁷ Pour reprendre le terme de Jean-François Deniau, négociateur français du Traité de Rome et premier Commissaire européen chargé de relations extérieures. J.-F. Deniau, *La découverte de l'Europe*, Paris, Seuil, 1994.

traditionnelle défendue tout au long de la Cinquième République, certes avec de moins en moins de détermination, par les dirigeants français successifs. Celle d'une Europe puissante et indépendante, dont la force serait démultipliée parce que basée sur celle de ses Etats membres souverains, à la fois maîtres et comptables de leurs propres capacités autonomes. Au lieu d'aboutir, à force d'abandons et de « partages » de souveraineté successifs, à une simple addition des impuissances et des vides.

Fidèle à son rôle, mais le jouant avec moins de cohérence et de zèle, c'est encore Paris qui a tenu à mettre en avant le volet militaire « pur et dur » et l'exigence d'autonomie lors de la rédaction, au printemps 2016, de la Stratégie globale de sécurité de l'UE. « *La position de la France était la suivante : la maison brûle, nous n'avons donc pas le temps de répandre la paix et l'amour dans le monde* », dit Nathalie Tocci, qui a présidé le comité de rédaction de ladite Stratégie au nom de la Haute représentant Federica Mogherini. « *La France a énormément insisté sur des notions telles que l'autonomie stratégique européenne, notamment dans l'industrie de la défense* ». ⁸⁸

La position particulière de la France se retrouve également dans un récent sondage réalisé par *Friends of Europe* parmi des responsables en matière de sécurité européenne. Ici, la moitié des personnes interrogées « *pensent que la France devrait œuvrer pour renforcer la coopération européenne en matière de défense. 40 % préféreraient que cela se fasse dans le cadre de l'OTAN. Toutefois, parmi les participants français, 71 % privilégient une coopération européenne plus étroite en matière de défense, et 6,5 % seulement souhaitent une coopération renforcée dans le cadre de l'OTAN* ». ⁸⁹ Des résultats qui semblent confirmer le rôle de la France comme le gardien du temple, à savoir celui qui, traditionnellement, est toujours au rendez-vous quand il s'agit de faire valoir l'impératif d'autonomie et d'éviter l'alignement. Conformément à la tâche que lui avait assignée le général de Gaulle il y a plus de cinquante ans : « *En attendant que le ciel se découvre, la France poursuit par ses propres moyens ce que peut et doit être une politique européenne et indépendante* ». ⁹⁰

⁸⁸ Paul Taylor, *Crunch Time : France and the Future of European Defence*, *Friends of Europe Report*, avril 2017.

⁸⁹ Sondage sur le rôle de la France comme acteur de sécurité européen et mondial, In : Paul Taylor, *Op.Cit.* Annexe. Sondage réalisé par *Friends of Europe*, avec la participation de 235 responsables dans le domaine de la sécurité, pour la plupart en France et dans des Etats membres de l'Union européenne.

⁹⁰ Conférence de presse du 23 juillet 1964.

Dans cette perspective, la position du président Macron gagnerait à être clarifiée sur deux points précis. L'une concerne la nature exacte de l'autonomie revendiquée (postulat indiscutable ou quantité relative), l'autre a trait à l'ordre des priorités entre souveraineté nationale et « l'horizon » européen de la souveraineté (la « vraie » souveraineté serait-elle européenne, comme le candidat Macron n'avait pas cessé de le marteler ?). Force est de constater que sur ces deux sujets, pourtant cruciaux, les signaux envoyés jusqu'ici pointent tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre.

Sur la question de l'autonomie, un monde sépare le discours à la Sorbonne du président de la République et le contenu de la Revue stratégique. Dans le premier, Emmanuel Macron part certes du constat d'un « désengagement progressif et inéluctable des Etats-Unis », mais ses propositions restent bien en-deçà du défi, et s'inscrivent en faux avec tout ce que la diplomatie française s'était jusqu'ici donné comme objectif.⁹¹ En parlant d'une « *initiative européenne d'intervention* », il donne l'impression de consacrer un partage des tâches toujours refusé par Paris entre une Europe qui ne ferait que la gestion des crises et l'OTAN dépositaire unique de la défense collective. En proclamant que « *en matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe* », il semble plus proche de l'ambition britannique réduite à l'autonomie opérationnelle que du traditionnel postulat français d'autonomie stratégique. Finalement, en présentant le tout comme étant « en complément de l'OTAN », le président établit une relation hiérarchique toujours rejetée par la France : les deux organisations sont supposées être traitées, au contraire, sur un pied d'égalité, pour éviter de renforcer ceux qui ne voudraient voir en la défense européenne qu'une annexe civilo-militaire de l'Alliance. Ces égarements dans le discours à la Sorbonne pourraient découler du fait que le Président, très attendu parmi les partenaires européens sur sa politique de l'UE, voulait surtout s'adresser à eux.⁹² Si c'est le

⁹¹ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron, Paris, Sorbonne, 26 septembre 2017.

⁹² Cette tentation de modeler le discours en fonction des interlocuteurs sous prétexte du « pragmatisme » est une dérive bien identifiable dans la diplomatie française depuis un certain temps, au risque de lui faire perdre sa marque de fabrique, et l'un de ses meilleurs atouts : sa cohérence. Pour plus de détails, voir de l'auteur : La France, quel gardien du temple pour l'Europe de la défense?, 20 novembre 2014.

cas, il y a réussi, au point d'être qualifié, par un observateur avisé du centre Carnegie Europe, de « Macron, l'atlantiste ».⁹³

En revanche, dans sa préface à la Revue stratégique, le Président parle de poser les bases d'une autonomie européenne non plus opérationnelle mais stratégique. En effet, la Revue en fait son axe directeur (le terme « autonomie stratégique » y figure à 26 reprises) – et, surtout, il ne se trompe pas quant à l'ordonnancement de la mise en œuvre.⁹⁴ Car l'autre point crucial est là : l'articulation de l'échelle européenne avec la souveraineté nationale. Le Président n'a pas entièrement tort quand il annonce que désormais « la vraie souveraineté est européenne » - sous certaines conditions et dans certains domaines. Son affirmation renvoie à la distinction entre souveraineté *de iure* (juridique) et souveraineté *de facto* (effectif), pour souligner qu'il existe des cas (comme le numérique ou le climat), où une politique menée à l'échelle européenne a plus de chance de réussir et d'avoir un impact qu'une politique purement nationale.

Toute la question est de savoir si dans le domaine de la défense et sur les questions stratégiques, les partenaires européens ont la volonté de souscrire à une politique de souveraineté effective. Sur ce point, la plus grande prudence est de mise – et c'est ce qui transparaît clairement à la lecture de la Revue stratégique. Pour ses auteurs, il n'y a manifestement pas lieu de sacrifier les atouts français sur l'autel d'une défense européenne en devenir. Au contraire, c'est en tant que nation disposant d'une autonomie pleine et entière que la France reste le plus utile à la défense européenne. Compte tenu de l'importance de la question, les passages correspondants de la Revue méritent d'être repris ici en entier, qu'il s'agisse de la politique en général, de l'industrie/technologie ou du modèle d'armée.

- *« Parce qu'elle conditionne l'exercice de notre souveraineté et de notre liberté d'action, notre autonomie stratégique demeure un objectif prioritaire de notre politique de défense. Dans un système international marqué par l'instabilité et l'incertitude, la France doit conserver sa capacité à décider et à agir seule pour défendre ses intérêts. Cette autonomie est la condition de sa crédibilité, à l'égard de ses alliés comme de ses partenaires. Au moment où l'Europe affirme sa volonté de jeter les bases de sa propre autonomie, face à des menaces et des défis partagés, la capacité de la France à continuer de peser et d'agir est un atout*

⁹³ Tomas Valasek, Macron the Atlanticist, *Carnegie Europe*, 5 octobre 2017.

⁹⁴ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, octobre 2017.

pour soutenir et fédérer les volontés de ses voisins, en particulier les plus capables au plan militaire. » (§170-171)

- *S'appuyant sur les atouts de son industrie, la France entend participer pleinement à cette dynamique, via son implication dans le Fonds européen de la défense et le renouvellement de son ambition en matière de coopération technologique et industrielle. Cette nouvelle dynamique européenne en matière de défense ne doit pas pour autant se concevoir au détriment de la liberté d'usage, d'action et de décision nationale. » (§225)*

- *Pour assurer l'ensemble des fonctions stratégiques face à toutes les menaces, un modèle d'armée complet et équilibré est indispensable. (...) Le modèle complet et équilibré assure à la France son indépendance nationale, son autonomie stratégique et sa liberté d'action. (...) Le modèle complet apporte une légitimité complémentaire pour générer des partenariats et assurer le rôle de nation-cadre, en particulier pour ce qui relève des aptitudes militaires à haute valeur ajoutée détenues par quelques rares puissances. » (§274-276).*

Le constat étant posé, il reste à voir la mise en œuvre.⁹⁵ Continuer à insister sur la nécessité d'une défense européenne demeure, en large partie, un rôle dévolu à la France. Pour y parvenir, il lui faut d'abord continuer de plaider pour une interprétation stricte du terme, qui implique à la fois une dimension défense (militaire et visant à assurer la protection du territoire et des citoyens, par opposition à une vision civile et limitée à la seule gestion de crises externes), et une dimension européenne proprement dite (indépendante d'un quelconque tiers, y compris l'Amérique). Surtout, il ne faut pas se tromper de priorités. Ce n'est pas en sacrifiant les bases de sa propre autonomie que la France renforcerait l'Europe de la défense. Bien au contraire, c'est en veillant scrupuleusement à garder toute son autonomie stratégique qu'elle peut espérer être un modèle et entraîner, un jour, d'autres Etats membres. Car face à l'engrenage communautaire et aux arrière-pensées de certains partenaires, le casse-tête reste le même qu'il y a vingt ou cinquante ans : « *Faire l'Europe sans défaire la France* ». ⁹⁶

*

* *

⁹⁵ Pour en savoir plus, lire l'article de P. Buffotot dans ce même numéro sur « Les incertitudes de la politique de défense française », p 30.

⁹⁶ Déclaration de politique générale du Premier ministre Pierre Bérégovoy à l'Assemblée nationale, 8 avril 1992.

Les incertitudes de la politique de défense française

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République le 7 mai 2017, va-t-elle changer l'orientation de la politique de défense de la France ? Il est possible, après six mois d'exercice du pouvoir, de dégager les grands axes de la politique du nouveau président. En plus de ses déclarations et discours, il a lancé et adopté une Revue stratégique et donné ses directives pour le budget des armées 2018. Nous verrons si les promesses électorales du candidat se concrétisent, notamment celle d'un service national universel.

Les premières décisions concernant l'exécution du budget des armées 2017 puis l'élaboration du budget 2018 vont être l'occasion d'un profond désaccord entre le nouveau président et le Chef d'état-major des armées, désaccord qui se transforme en crise et se conclut par la démission de ce dernier.

1- Les propositions du candidat Emmanuel Macron aux élections présidentielles de 2017.

La principale promesse électorale du candidat Macron a été de porter le budget de la défense à 2% du PIB en 2025, c'est à dire en huit années. Il entend garantir l'aptitude des armées à couvrir un vaste éventail de missions. Pour cela il propose notamment de renouveler les avions ravitailleurs, de moderniser les blindés de l'Armée de terre, ainsi que la flotte de surface de la Marine nationale.

Il prend aussi des engagements fermes concernant la dissuasion nucléaire : « Nous engagerons le renouvellement des composantes sous-marine et aérienne de la dissuasion nucléaire ».

Il estime que la coopération au sein de l'Union européenne (UE) peut apporter une aide nécessaire à la politique de défense française. Il entend proposer « la création d'un Fonds européen de défense,

pour financer des programmes d'équipements militaires communs, tel un drone européen ». Il pense que l'UE financera une partie de l'effort de défense de la France. Il veut aussi la mise en place d'un quartier général européen permanent ainsi que la création d'une force de 5.000 garde-frontières européens.

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

Mais la proposition la plus surprenante du candidat Macron est la proposition d'instituer un « Service national universel d'un mois, sous encadrement militaire, au sein des forces armées ». Il entend aussi créer une « Garde nationale » constituée de 85 000 volontaires à l'horizon 2018-2020.⁹⁷

Il faut préciser que la campagne électorale des présidentielles a été confuse et inaudible puisque les médias ne se sont intéressés qu'aux « affaires », notamment celles d'un des candidats, François Fillon. Les questions de défense ont été un thème plus que secondaire lors des débats télévisés entre les candidats et on peut affirmer qu'elles n'ont pas été déterminantes dans le choix des électeurs français.

2- La démission du chef d'état-major des armées : « Une tempête dans un verre d'eau » ?⁹⁸

Le début du quinquennat du président Emmanuel Macron connaît quelques difficultés dans ses relations avec la hiérarchie militaire. En effet une crise de confiance éclate à propos de l'exécution du budget 2017 avec la hiérarchie militaire ; cette crise se traduit par la démission du Chef d'état-major des armées mais elle ne serait aux yeux du nouveau président qu'une « tempête dans un verre d'eau ». Qu'en est-il vraiment ?

La situation budgétaire pour l'année 2017 s'avère en effet particulièrement difficile. Les nouvelles ministres des armées, Sylvie Goulard⁹⁹ dans un premier temps puis Florence Parly nommée le 21 juin, héritent d'un gel budgétaire de 2,7 milliards d'euros. Florence Parly, spécialiste des questions budgétaires - elle a été Secrétaire d'état au budget dans le gouvernement Jospin de janvier

⁹⁷ Voir l'article de Jean-Pierre Maury, « La défense et la sécurité dans les programmes des candidats à l'élection présidentielles » in *Défense & Stratégie*, N°41, printemps 2017, pp. 46-58

⁹⁸ « Macron, le grand entretien » in *Le Point* du 31 août 2017, N°2347, p 40.

⁹⁹ Sylvie Goulard a été ministre éphémère des armées, du 17 mai au 20 juin, date de sa démission suite aux affaires des emplois des attachés parlementaires du Parlement européen de certains élus du Modem, le parti de François Bayrou.

2000 à mai 2002 - affirme que les arbitrages seront pris en novembre. A la surprise générale, le ministre des comptes publics, Gérald Darmanin, confirme dans un entretien au *Parisien* du 11 juillet que le gel des crédits 2017 pour le ministère des armées s'élèvera à 850 millions d'euros. « Le budget ne diminue pas mais l'enveloppe votée devra être respectée » écrit-il. Face à ces déclarations, la ministre des armées Florence Parly, joue sa crédibilité auprès des militaires, et participe immédiatement à des discussions gouvernementales à ce sujet.¹⁰⁰

Selon Alain Barluet, c'est lors du Conseil de défense restreint à l'Élysée le 12 juillet,¹⁰¹ que se serait joué l'avenir du Chef d'état-major des armées (CEMA), le général Philippe de Villiers. Ce dernier aurait en effet protesté contre la coupe des 850 millions d'euros pour le budget 2017. Il se rend ensuite à l'Assemblée nationale où il est auditionné en fin de matinée par la Commission de la défense nationale¹⁰² dont le compte-rendu officiel ne sera rendu public sur le site de l'Assemblée qu'à la fin du mois. Mais des fuites « organisées » dans la presse font état du mécontentement du CEMA qui aurait déclaré aux députés : « Je ne me laisserai pas baiser comme ça ! ».¹⁰³ Selon divers témoignages, son intervention aurait été applaudie par les députés. On ne sait si cette phrase a été réellement prononcée mais elle sert de détonateur à la campagne de presse lancée contre le général de Villiers. Ce dernier donne sa version : « Je n'ai d'ailleurs fait ce jour-là que mon devoir d'information des parlementaires, qui le réclamaient avec insistance à juste raison. Je leur ai dit avec objectivité et force exemples, sans aucun esprit de polémique, ma vérité ».¹⁰⁴

Xavier Bertrand, président de la Région Hauts-de-France, prend sa défense en expliquant que « l'ancien Chef d'Etat-major avait légitimement décrit l'état de nos armées devant la représentation nationale avec courage et honnêteté » et qu'il n'était pas le seul puisque son successeur, le général Lecointre, avait déjà relevé « la

¹⁰⁰ Blog « Défense ouverte », *Le Point.fr* : « Budget militaire : offensive estivale de Bercy » par Jean Guisnel le 11 juillet 2017.

¹⁰¹ Alain Barluet, « La réunion qui a scellé le sort du général de Villiers » in *Le Figaro* du 30 juillet 2017.

¹⁰² Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, mercredi 12 juillet 2017, session extraordinaire 2016-2017, CR N°3, 23 p.

¹⁰³ Bastien Bonnefous, Nathalie Guibert et Cédric Pietralunga, « Une crise majeure ouverte entre Macron et l'armée » in *Le Monde* du 17 juillet 2017. On trouvera notamment dans cet article une chronologie de la crise.

¹⁰⁴ Général s'armée Pierre de Villiers, *Servir*, Paris, Fayard, 2017, p.126

fragilisation des armées, conséquence d'une purge budgétaire d'une dizaine d'années liée à l'absence de perception des menaces ».¹⁰⁵

La veille du défilé le 13 juillet, lors de la « garden-party » organisée par la ministre des armées, Florence Parly, en présence de toute la haute hiérarchie militaire, des représentants des unités venues défilier, des industriels de la défense mais aussi de nombreux attachés militaires, ainsi que le Chef d'état-major des armées américaines, le général Joseph Dunford, le discours prononcé par le président de la République, a surpris par ses attaques contre le Chef d'état-major des armées, sans jamais citer son nom.

Les commentateurs parlent d'une « Avoinée », d'un « Bourre-pif » ou d'une « remontée de bretelles » du Cema en public devant ses subordonnés.¹⁰⁶ Le Président réaffirme son autorité devant la hiérarchie militaire : « Il ne m'a pas échappé que ces derniers jours ont été marqués par de nombreux débats sur le sujet du budget de la défense. Je considère, pour ma part, qu'il n'est pas digne d'étaler certains débats sur la place publique. J'ai pris des engagements. Je suis votre chef. Les engagements que je prends devant nos concitoyens et devant les armées, je sais les tenir. Et je n'ai à cet égard besoin de nulle pression et de nul commentaire. De mauvaises habitudes ont parfois été prises sur ces sujets, considérant qu'il devait en aller des armées comme il en va aujourd'hui de nombreux autres secteurs. Je le regrette. J'aime le sens du devoir. J'aime le sens de la réserve qui a tenu nos armées où elles sont aujourd'hui. Et ce que j'ai parfois du mal à considérer dans certains secteurs, je l'admets encore moins lorsqu'il s'agit des armées ».¹⁰⁷

J-D Merchet, journaliste spécialisé dans les questions de défense, rapporte que « fort de plusieurs décennies de couverture des affaires militaires, je peux personnellement témoigner n'avoir jamais rien entendu de tel, ni vécu un tel moment ».

¹⁰⁵ Xavier Bertrand, « La défense de la France à l'heure de la vérité », *L'Opinion* du 3 septembre 2017.

¹⁰⁶ Blog « Secret défense », *L'Opinion.fr* « Emmanuel Macron met un « bourre-pif au chef d'état-major des armées » par J-D Merchet. Voir aussi de Nathalie Guibert : « Coup de chaud entre l'état-major et le président Macron sur le budget des armées » in *Le Monde* du 14 juillet 2017 et d'Alain Barluet : « Le recadrage du général de Villiers et les économies réclamées font des vagues » in *Le Figaro* du 15-16 juillet 2017.

¹⁰⁷ Discours d'Emmanuel Macron à l'Hôtel de Brienne le 13 juillet 2017, publié sur le site de la présidence le 19 juillet 2017 :

<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-a-l-hotel-de-brienne/>

Le général de Villiers livre son sentiment sur cet événement en déclarant : « J'ai trouvé ces propos suffisamment violents pour qu'ils altèrent la confiance que nous avons l'un envers l'autre... Je ne me sentais plus en mesure de continuer à exercer ma mission. D'où ma démission ».¹⁰⁸

Le général de Villiers participe le lendemain aux côtés du Président au défilé militaire traditionnel du 14 juillet. Il publie le jour même dans le quotidien *Le Figaro* un article « Soyons fiers de nos armées »¹⁰⁹ dans lequel il explique que le grand écart entre les missions des armées et le contexte budgétaire compliqué n'est plus tenable. Il écrit aussi sur son blog Facebook *Pensées de terrain* : « Lettre à un jeune engagé : Confiance ! ». Il conclut par une recommandation : « Parce que la confiance expose, il faut de la lucidité. Méfiez-vous de la confiance aveugle; qu'on vous l'accorde ou que vous l'accordiez. Elle est marquée du sceau de la facilité. Parce que tout le monde a ses insuffisances, personne ne mérite d'être aveuglement suivi. La confiance est une vertu vivante. Elle a besoin de gages. Elle doit être nourrie jour après jour, pour faire naître l'obéissance active, là où l'adhésion l'emporte sur la contrainte ».¹¹⁰

Selon Guillaume Tabard, le Président aurait prolongé d'un an le général de Villiers dans son poste « en échange semble-t-il de garanties budgétaires que le Chef d'état-major juge aujourd'hui trahies. D'où peut être sa liberté de ton en privé ».¹¹¹

Mais la vindicte du Président n'est pas terminée pour autant puisque le lendemain 15 juillet, il déclare au *Journal du Dimanche* (JDD) : « Si quelque chose oppose le Chef d'état-major au président de la République, le Chef d'état-major change ». Désormais, on attend d'un jour à l'autre la démission du général de Villiers d'autant plus qu'il est convoqué à l'Élysée par le Président le vendredi 21 juillet.

Le général de Villiers aurait présenté sa démission une première fois le lundi 16 juillet mais la présidence lui aurait demandé de patienter

¹⁰⁸ « Confessions. L'ancien chef d'état-major des armées qui publie « *Servir* » se livre au *Point* sur sa démission, Macron, sa vision de l'armée et de la société... », Propos recueillis par Tugdual Denis, Etienne Gernelle et Jean Guisnel, in *Le Point*, N°2357 du 9 novembre 2017, p.32.

¹⁰⁹ Général d'armée Pierre de Villiers : « Soyons fiers de nos armées françaises » in *Le Figaro* du 14 juillet 2017, p.17.

¹¹⁰ <https://www.facebook.com/notes/chef-detat-major.../confiance/1548451188570705/>

¹¹¹ Guillaume Tabard, Contre-point « L'étonnant coup de gueule du chef des armées » in *Le Figaro* des 15-16 juillet 2017, p.5

48 heures¹¹² puis une seconde fois, juste avant le Conseil des ministres du mercredi 19 juillet où elle est acceptée. Il diffuse alors un communiqué expliquant sa démission : « Dans le plus strict respect de la loyauté qui n'a jamais cessé d'être le fondement de ma relation avec l'autorité politique et la représentation nationale, j'ai estimé qu'il était de mon devoir de leur faire part de mes réserves, à plusieurs reprises, à huis clos, en toute transparence et vérité. Dans les circonstances actuelles, je considère ne plus être en mesure d'assurer la pérennité du modèle d'armée auquel je crois pour garantir la protection de la France et des Français, aujourd'hui et demain, et soutenir les ambitions de notre pays ». Il quitte le soir même le ministère des armées sous les applaudissements des personnels militaires et civils.¹¹³

Le Conseil des ministres nomme aussitôt son successeur, le général François Lecointre qui prend ses fonctions le jeudi 20 juillet.

La démission du général de Villiers n'arrête pas pour autant les attaques dont il fait l'objet. Ainsi le porte-parole du gouvernement, Christopher Castaner, déclare : « Le Chef d'état-major a été déloyal dans sa communication, il a mis en scène sa démission » et d'ajouter les raisons de son éviction : « Son départ n'a rien à voir avec son audition par la commission de la défense, le 12 juillet, même si Pierre de Villiers aurait pu s'imaginer que ses propos allaient fuiter, à moins de manquer d'expérience. C'est son comportement qui a été inacceptable. On n'a jamais vu un Cema s'exprimer sur un blog, ou faire du off avec des journalistes ou interpellé les candidats pendant les présidentielles, comme cela a été le cas. Il se comporte en poète revendicatif (sic). On aurait aimé entendre sa vision stratégique et capacitaire plus que ses commentaires budgétaires ».¹¹⁴

Dans l'entretien accordé à l'hebdomadaire *Le Point* le 23 août 2017, le Président Emmanuel Macron revient sur la démission du Chef d'état-major de juillet 2017.¹¹⁵ Pour le Président la démission du Chef d'état-major des armées est « une tempête dans un verre

¹¹² Marcelo Wesfreid, « A Istres, les applaudissements tièdes des militaires », in *Le Figaro* du 21 juillet, p.2.

¹¹³ Voir le récit qu'en fait le général de Villiers dans son ouvrage *Servir*, Paris, Fayard, novembre 2017, dans le chapitre 9, pp 203-208.

¹¹⁴ Marcelo Wesfreid, « Après la charge de Castaner contre Villiers, la polémique repart de plus belle », in *Le Figaro* du 21 juillet 2017.

¹¹⁵ « Macron. Le grand entretien », Avec Laureline Dupont, Etienne Gernelle et Sébastien Le Fol, in *Le Point* N°2347 du 31 août 2017, pp 36-50. Pour les questions de défense voir pp 40-41.

d'eau » et de rappeler les institutions de la Ve République : « Le chef des armées est le chef de l'Etat. Les armées ne font pas ce qu'elles veulent, elles ne sont pas autopilotées » (p.40) Sur les 3 milliards de crédits gelés pour le budget de la défense, 850 millions ont été annulés. « Aucune opération n'a été bloquée pour cela. Aucun de nos soldats n'a eu à en pâtir. On a simplement reporté des commandes de matériel », (p.40) un procédé qui est utilisé par les gouvernements successifs depuis des dizaines d'années. Il contre attaque ensuite en précisant : « J'ai été surpris, à cette occasion, que personne ne relève que des journaux financés par les contrats de défense ont mené une campagne de plusieurs semaines pour protéger ces derniers ; la consanguinité entre des industriels du secteur et la presse pose question » (p.40). Il fait allusion à Serge Dassault et au quotidien *Le Figaro* qui avait publié le 14 juillet l'article du général Pierre de Villiers « Soyons fiers de nos armées françaises ».¹¹⁶

Il aborde ensuite ses ambitions pour l'armée française. Il a demandé une « Revue stratégique » au député européen Arnaud Danjean afin de permettre d'actualiser la loi de programmation militaire pour le premier semestre 2018. Il précise ses ambitions pour la défense: Il entend « que notre armée reste une puissance militaire singulière avec une vraie capacité de dissuasion. Elle demeurera, la première armée européenne, la deuxième armée du monde libre » (p.41). Pour « avoir une armée et une force de dissuasion crédibles », il nous faut rééquiper nos armées et moderniser la force de dissuasion. L'objectif est d'avoir un budget de la défense qui atteigne 2% du PIB à l'horizon de 2025. « C'est un investissement inédit mais nécessaire pour nos armées ».

Un peu plus loin dans son entretien, le président estime qu'il est indispensable pour la France de recouvrer sa souveraineté et d'affirmer que « La France doit redevenir une grande puissance tout court. C'est une nécessité ». (p.47) La France doit « permettre à l'Europe de devenir leader du monde libre. J'assume ce discours de grandeur, car il est à la hauteur du moment que nous vivons ». Mais il tempère ces propos en ajoutant que « cela se fera dans un cadre européen ». (p.46) Il précise dans son entretien que le seul niveau approprié pour le faire est, selon lui, l'Europe. « Je veux une Europe qui soit un continent aux dimensions des puissances américaine et chinoise ». (p.44) Et de développer ensuite les mesures prises lors du dernier Conseil européen pour développer

¹¹⁶ Général d'armée Pierre de Villiers : « Soyons fiers de nos armées françaises » in *Le Figaro* du 14 juillet 2017, p.17.

l'Europe de la défense.¹¹⁷ « Nous avons bien défini le cadre d'une coopération structurée permanente, c'est-à-dire d'engagements renforcés, en matière d'investissements, d'équipements ou de missions extérieures ». (p.45)

Les relations entre le président et les militaires

Cette crise n'est pas anodine pour la popularité du président Macron puisqu'il a en effet perdu 10% dans les sondages réalisés par l'IFOP-JDD à la fin juillet, en passant de 64% de gens satisfaits en juin à 54% fin juillet !¹¹⁸

La première explication que l'on peut avancer est l'incompréhension de l'institution militaire par la nouvelle génération des responsables politiques qui n'a pas connu le service militaire. C'est le cas d'Emmanuel Macron. L'univers militaire lui est totalement étranger. Il en est de même pour nombre de ses proches conseillers. Malgré sa méconnaissance du milieu, il n'a pas jugé utile d'avoir un conseiller spécialisé dans le domaine de la défense qui pourrait lui prodiguer des conseils utiles. Son entourage est constitué d'anciens énarques dont la formation dans le domaine de la défense au cours des deux années de l'Ecole nationale d'administration (ENA) se réduit à une journée. Lorsque le service national existait, les élèves de l'ENA suivaient les écoles d'officiers de réserve ce qui leur apportait une formation aux questions de défense. Cela avait été le cas par exemple pour Jacques Chirac qui avait été en Algérie, mais aussi pour François Hollande et de son ministre Michel Sapin.

Un exemple significatif nous est apporté, une nouvelle fois par le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement, Christophe Castaner. Il a traité (voir supra) le général de Villiers de « poète revendicatif », puis il est intervenu malencontreusement dans le cadre de l'affaire du député *d'En marche* El Guerrab, mis en examen pour "violences volontaires avec arme" après avoir frappé à coups de casque de motard le responsable socialiste Boris Faure. Forcé de démissionner du groupe *En marche*, ce député est alors transféré de la commission des Finances dont il était membre, à la commission de la Défense. Christophe Castaner, questionné sur ce « transfert » lors de son passage au « Grand Rendez-Vous » *Europe 1/CNews/ Les Échos* le

¹¹⁷ Conseil européen, Secrétariat général du Conseil. *Conclusions* de la Réunion du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017. Bruxelles, le 23 juin 2017, EUCO 8/17, pour les questions de sécurité et défense voir pp 1-5.

¹¹⁸ IFOP pour *Le journal du dimanche*, Indices de popularité, juillet 2017, p.7.

dimanche 10 septembre, apporte une réponse étonnante: « Je vais vous faire une confidence, passer de la commission des Finances à la commission de Défense, ce n'est pas une promotion. Ça ressemblerait presque à une sanction. Vous sortez quelqu'un qui avait un statut de rapporteur spécial à la commission des Finances, qui va travailler sur le budget, c'est loin d'être une promotion. [...] Richard Ferrand a sanctionné ce député en le mettant à la commission de la Défense ». Cette déclaration est révélatrice de l'idée que cette équipe gouvernementale peut se faire des questions militaires.

La seconde explication réside dans le mode de fonctionnement de l'équipe gouvernementale qui a mis sur la place publique la question des 850 millions sans aucune négociation préalable avec la ministre des armées, Florence Parly. En effet, elle aurait dû négocier son budget, accompagné par son Chef d'état-major des armées, avec le ministre des comptes publics. Si l'accord s'était avéré impossible, c'était alors au Premier ministre d'arbitrer puis en dernier ressort au président de trancher le différend. Or, c'est le ministre des comptes publics, Gérald Darmanin, qui annonce dans la presse la suppression de 850 millions au budget de la défense. La décision a été probablement prise entre les conseillers de l'Élysée et le ministre, sans concertation avec la ministre des armées qui n'était même pas informée. On n'est pas étonné qu'un tel fonctionnement débouche sur une crise, alimentée par les interventions successives du président et de son équipe dans les médias; ces interventions sont perçues plus comme une preuve d'autoritarisme que d'autorité dans l'opinion publique. Il s'agit peut être d'une « tempête dans un verre d'eau » comme l'a expliqué le président mais qui lui coûte 10% dans les sondages.

Le général Pierre de Villiers confirme dans un entretien à l'hebdomadaire *Le Point* qu'il a vécu cet épisode sur l'application du budget 2017 et la préparation de loi de finances 2018, non comme une opposition mais comme une « divergence de fond avec le président sur les arbitrages budgétaires ».¹¹⁹

Cette crise montre la faiblesse de la ministre des armées dans la détermination de la politique de défense. C'est le secrétaire général de l'Élysée, Alexis Kohler, qui organiserait des réunions préparatoires aux conseils restreints de défense chaque mardi alors

¹¹⁹ « Confessions. L'ancien chef d'état-major des armées qui publie « *Servir* » se livre au *Point* sur sa démission, Macron, sa vision de l'armée et de la société... », op cit, in *Le Point*, N°2357 du 9 novembre 2017, p32.

que normalement les arbitrages doivent se prendre directement entre le président et son ministre de la défense comme c'était le cas entre Hollande et Jean-Yves Le Drian.¹²⁰

Lors de l'université d'été de la défense à Toulon, la ministre des armées déclare, le 4 septembre, au sujet de la démission du général de Villiers : « Cet épisode est derrière nous, et il n'y a aucun problème de confiance ». Pourtant le successeur du général de Villiers, le général Lecointre, dénonce à son tour, le 5 septembre, à cette même université d'été, « les réflexes de régulation budgétaire sauvage dans le secteur de la défense (en période) de surengagement des armées » et précise que « ce ne sont pas les armées qui décident de leurs engagements » mais que c'est l'apanage du Président. Ce propos aurait suscité la colère de ce dernier mais le général Lecointre serait « indéboulonnable » selon les militaires.¹²¹

Un autre exemple révélateur des mauvaises relations entre le nouveau Président et les militaires est la réorganisation du cabinet du président de la République, le 19 septembre dernier. En effet à cette occasion, le chef d'état-major particulier du président (CEMP) qui occupe, depuis la création de ce poste à l'Élysée, la deuxième place dans l'ordre protocolaire, juste après le Secrétaire général, est rétrogradé à la troisième place. L'amiral Bernard Rogel, nommé CEMP par François Hollande le 16 juillet 2016 est reconduit par le nouveau président le 14 mai dernier. Or l'arrêté du 19 septembre 2017 le place désormais en troisième position, après le directeur de cabinet du Président.¹²²

Jean Guisnel explique que « la position hiérarchique du CEMP n'est pas le fruit du hasard ». En effet, il est « au cœur des prérogatives régaliennes du chef de l'État et chef des armées : l'arme nucléaire, les opérations à l'étranger (OPEX) et le renseignement extérieur ». Il assure la continuité et joue le rôle de « conseiller personnel du président ». Il a un accès direct au président et « n'a pas de relation de dépendance avec quiconque, sinon le président en personne » que ce soit avec la hiérarchie militaire et aussi avec le personnel civil de l'Élysée. Jean Guisnel pose la question « En ira-t-il différemment à l'avenir ? ». En tout cas cette « rétrogradation hiérarchique » n'est pas seulement symbolique. Le président a estimé « que ce militaire

¹²⁰ Jacques Demarthon, « Défense : comment l'Élysée court-circuite Parly », in *Challenge*, 11 septembre 2017

¹²¹ Claude Angeli, « Ces généraux que Macron ne peut pas virer » in *Le Canard Enchaîné* du 13 septembre 2017

¹²² Présidence de la République, Arrêté du 18 septembre 2017 relatif à la composition du cabinet du Président de la République », in *JORF* du 19 septembre 2017/N°219. 2p.

croisé tous les jours était placé dans une position trop élevée à ses yeux ». ¹²³

L'objet de la crise : l'exécution du budget 2017

Le gouvernement Edouard Philippe, pour tenir l'objectif des 3% de déficit en 2017, a donc décidé de réduire les dépenses de l'Etat, dont 850 millions pour le ministère des armées.

La fin de gestion du budget 2017 va être particulièrement difficile pour la ministre des armées à cause du surcoût des opérations extérieures qui sera particulièrement important. La question est de savoir qui va payer le reliquat de ce surcoût non seulement des opérations extérieures mais aussi intérieures (opération Sentinelle). Il a été décidé en effet que désormais le ministère des armées devait financer la totalité du coût des opérations extérieures (OPEX) pour 2017. Jusqu'à alors une partie du financement était pris en charge par les autres ministères au nom de l'effort collectif de défense. Cette mesure a été décidée dans le cadre de la « sincérité du budget de la défense » réclamée à la fois par la Cour des comptes et par Bercy.

Le surcoût des OPEX en 2017 devrait s'élever à 1,32 milliard. Il était inscrit dans la loi de finance initiale de 2017, une provision de 450 millions pour financer les OPEX. Il est prévu 643 millions dans le cadre de la réserve d'avance du 20 juillet dernier ainsi qu'un financement de 43 millions, assuré par les organismes internationaux. Il manque par conséquent 180 millions pour financer la totalité.

Il faut ajouter aussi les surcoûts occasionnés par la sécurité intérieure, les opérations intérieures (OPINT) qui devraient s'élever à 203 millions d'euros. Comme seulement 41 millions ont été payés, il reste donc 162 millions encore à financer. Si l'on additionne les surcoûts OPEX et OPINT cela implique de trouver 352 millions d'euros d'ici la fin de l'année 2017.

Sur les 2,66 milliards d'euros gelés par le gouvernement Cazeneuve, 1,2 milliard ont été dégelés en juillet, 850 millions ont été annulés, il reste donc environ 700 millions de crédits à dégeler ou... pas. « En tout cas, le programme 146 (Equipements) va être de nouveau rattaché pour payer les factures courantes » explique Michel Cabriol. ¹²⁴ Il ajoute qu'en plus du phénomène de sous évaluation

¹²³ Jean Guisnel, « L'amiral Rogel rétrogradé dans la hiérarchie élyséenne » in *Le Point.fr*, blog « Défense ouverte », le 17 octobre 2017.

¹²⁴ Michel Cabriol, « Budget défense : un trou d'au moins 650 millions à combler pour la fin 2017 » in *La Tribune*, 27 septembre 2017. Voir aussi

chronique des dépenses de fonctionnement (Titre II), s'ajoute une surévaluation des recettes exceptionnelles (REX) prévues, à savoir les cessions immobilières du ministère. La Loi de Finance Initiale (LFI) avait prévu 200 millions de recettes exceptionnelles alors qu'elle n'a eu réellement que 90 millions. L'auteur estime qu'entre « la sous-évaluation du titre II et la surestimation des REX, il y a un manque à gagner de près de 300 millions d'euros ».¹²⁵

A cela s'ajoute une sous-évaluation du prix du baril de Pétrole Brent fixé à 40,9 euros par le ministère alors qu'il a fluctué entre 41,2 et 52,4.

On comprend l'inquiétude des militaires concernant l'exécution du budget 2017 qui risque de se traduire par des reports ou des annulations de commandes de matériels, et ce malgré les promesses de hausse du budget 2018 et ceux des années suivantes.

Au 31 octobre 2017, 700 millions d'euros sont toujours bloqués. La ministre des armées, Florence Parly, a demandé leur déblocage ainsi que la prise en charge des 300 millions de surcoût des Opex et des opérations intérieures par un financement interministériel. Sinon, le ministère des armées devra augmenter le report de charges de 420 millions d'euros qui sera compensé par une réduction des paiements prévus en 2018.¹²⁶ Elle a enfin expliqué que la perte des 850 millions d'euros se traduirait de la façon suivante sur le budget de l'équipement : par un moindre versement des cotisations à des organisations internationales dans le domaine de l'armement (l'OCCAR et l'Agence de l'OTAN Nahema¹²⁷); par une réévaluation des besoins de paiements sur les programmes (coût des programmes moindre qu'anticipé); par la renégociation de contrats d'armement en cours de discussion avec les industriels; et par le décalage de programmes d'armement prévus en 2018 sur 2019.

« Budget 2017 : une bonne nouvelle pour Florence Parly mais encore du pain sur la planche », 19 octobre 2017

¹²⁵ Michel Cabirol, op cit

¹²⁶ Michel Cabirol, « Budget 2017 ; une bonne nouvelle pour Florence Parly mais encore du pain sur la planche », *La Tribune.fr*, le 19 octobre 2017.

¹²⁷ Agence de l'OTAN créée en 1992. Nahema : *NATO Helicopter Design and Development, Production and Logistics Management Organization* . ou *Agence de gestion OTAN pour la conception, le développement, la production et la logistique de l'hélicoptère OTAN 90*

2- Le budget des armées de 2018 : un budget en trompe l'œil ?

La ministre des armées, Florence Parly, a présenté le 27 septembre 2017 le projet de budget de son ministère pour l'année 2018.¹²⁸

La mission « défense » du budget 2018 (hors pensions) est portée à 34,4 milliards (y compris la ressource des cessions immobilières) soit une hausse de 1,8 milliard par rapport au budget de 2017 qui était de 32,4 milliards d'euros. La progression annuelle du budget des armées devrait permettre d'atteindre l'objectif de 41 milliards d'euros en 2022.

Sur cinq ans, de 2018 à 2022 (l'équivalent d'une LPM), le ministère des armées pourra compter sur un financement de 190 milliards d'euros soit 30 milliards de plus que pour la période 2013-2017 (160 milliards). C'est presque l'équivalent d'une annuité de budget en plus. L'objectif est de porter l'effort national à 2% du PIB pour 2025, soit environ 50 milliards d'euros.

La hausse du budget de la défense qui avait été de 600 millions en 2016 puis en 2017, est donc multipliée par trois en 2018 en passant à 1.800 millions. Quant à l'effort de défense il passe de 1,77% à 1,82 % du PIB.

Les crédits d'équipement (Titre V) passent de 17,3 à 18,5 milliards d'euros ce qui correspond à une hausse de 1,2 milliard d'euros. Si certains commentateurs y voient « un coup de pouce significatif », en réalité ces crédits serviront à rattraper les annulations de 2017. Le poste intitulé « Entretien programmé du matériel » augmente le plus, en effet il passe de 3,43 à 3,88 milliards d'euros soit 21% des crédits équipements. C'est un effort nécessaire pour le maintien en capacité opérationnelle (MCO) des matériels et armements.

Concernant le renouvellement des matériels, il bénéficiera en 2018 d'un « volume de crédits particulièrement significatif », à savoir 5,5 milliards d'euros pour les programmes majeurs, 3,2 milliards d'euros pour les équipements des forces de dissuasion (4 milliards si l'on prend l'ensemble du périmètre de la mission Défense) et 1,3 milliard pour les autres opérations d'armement ». (p.20)

L'effort pour maintenir la dissuasion est poursuivi : « Le maintien de deux composantes répond au besoin de complémentarité des performances et des modes d'action ; il permet également de se prémunir contre une surprise opérationnelle ou technologique. Ce

¹²⁸ Ministère des armées. *Projet de loi de finances 2018. Défense, Mémoire, culture et liens avec la Nation. Anciens combattants*. DICOD, septembre 2017, 100 p.

choix impose de poursuivre l'effort nécessaire à la crédibilité et à la pérennité des capacités requises pour la mise en œuvre de la dissuasion par les deux composantes, océanique et aéroportée. Cet effort produit aussi un effet d'entraînement sur nos aptitudes technologiques et nos capacités industrielles » (p 24)

Cela implique l'adaptation du 4^{ème} Sous-marin Nucléaire Lance Engins (SNLE) au nouveau missile *M51*, les recherches concernant la future version du missile ainsi que la 3^{ème} génération du SNLE. La rénovation du missile Air-Sol moyenne portée (ASMP-A) et des études pour son successeur, sont aussi prévues pour les forces aériennes. Quant aux avions *Mirage 2000N*, ils seront remplacés par des avions *Rafale*.

Enfin, « au titre du programme simulation, la montée en puissance progressive du laser mégajoule et la coopération franco-britannique dans le cadre du programme TEUTATES seront poursuivies ». (p.25)

Les capacités des forces d'intervention seront renforcées. Il est prévu l'acquisition au cours de l'année 2018 de 5 hélicoptères *Tigre* HAD, 8 hélicoptères *NH90 Caïman*, de 4.523 systèmes *Félin* pour fantassins, 8.000 armes individuelles HK416F (Heckler & Koch), la livraison des 3 premiers véhicules blindés multirôles (VBMR) *Griffon* et le prototype de l'Engin blindé roue canon (EBRC) *Jaguar* pour les premiers essais.

La Marine nationale doit recevoir une frégate (FREMM), des missiles de croisières navals (MdCN), 2 hélicoptères *NFH 90 Caïman*, entreprendre la rénovation des avions de patrouille maritime *ATL2*, et assurer la montée en puissance du porte-avions *Charles de Gaulle* actuellement en entretien à Toulon.

Les Forces aériennes prendront livraison de 4 avions *Rafale*, de 2 avions de transport *A400M*, d'un avion de transport *C-130J*, de 768 missiles AASM et lancer la rénovation des *Mirage 2000D*.¹²⁹

Le montant de la dotation budgétaire pour les OPEX est de 650 millions en 2018 et de 41 millions pour les Missions Intérieur (MISSINT) ou (OPINT). Rappelons qu'en 2017, le coût des OPEX s'élevait à plus de 1.100 millions à la date du 31 juillet et de 145 millions pour les OPINT.

Il est affirmé, dans le document présentant le budget 2018, la volonté de renforcer la coopération avec l'OTAN : « La préservation de la cohésion des Alliés nécessite de travailler à un

¹²⁹ Ministère des armées, *Projet de loi de finance 2018*, op cit, Voir page 27 et le tableau récapitulatif avec la liste complète page 47.

rééquilibrage du fardeau, entre les Etats-Unis et l'Europe, mais aussi entre les Européens eux-mêmes. C'est pourquoi la France soutient la responsabilisation de tous en matière de relance de l'effort de défense. Corollaire indispensable de la réaffirmation du lien transatlantique, la complémentarité entre l'Otan et l'UE, reconnue comme un 'partenaire stratégique essentiel de l'Alliance', doit être recherchée, et la France plaide systématiquement pour le renforcement de la coopération entre les deux organisations ». (p.36)

Les effectifs du ministère de la défense seront stabilisés à 210.800 militaires et 63.700 civils soit un total général de 274.500 personnels (p.40). En 2018, la phase de remontée en puissance des effectifs sera achevée. Les forces opérationnelles terrestres seront passées de 66.000 à 77.000 hommes soit une hausse de 11.000 hommes en 3 ans.

Le budget 2018, un tour de passe-passe ?

Le budget 2018 de 34,4 milliards (hors pensions) est en augmentation de 1,8 milliard par rapport au budget de 2017. Or les coupes du budget 2017 risquent de s'élever à 1,55 milliard. Il va manquer les 850 millions annulés en juillet dernier du budget 2017. A cela il faut ajouter les 700 millions toujours gelés. Il faut attendre la fin novembre pour savoir si cette somme sera définitivement perdue pour le ministère des armées. La ministre, Florence Parly, a déclaré aux députés membres de la Commission élargie de la Commission des finances lors de la réunion du 2 novembre concernant ces 700 millions de crédits d'équipement gelés : « J'en demande évidemment le dégel rapide à Bercy. J'espère pouvoir vous informer lors d'un prochain échange avec la commission de la défense ».

Cela ferait alors une somme d'un total de 1,55 milliard ce qui correspond à peu de chose près à la hausse de 1,8 milliard du budget 2018.

Sur la hausse de 1,8 milliard de 2018, un milliard finance les mesures prises sous Hollande (équipement, hausse des effectifs). Enfin sur les 800 millions restants, il est prévu 200 millions pour les Opex.

Le député François Cornut-Gentile, rapporteur spécial de la commission des finances dénonce le procédé qui consiste à reporter les charges d'une année sur l'autre. « On prélève donc sur les ressources de l'année N+1 pour financer des retards de paiements constatés l'année N ». Ainsi les sommes gelées sur le budget 2017 (850 millions d'euros en juillet et une partie (ou la totalité) des 700 millions restants en novembre seront prélevées sur le budget 2018.

Or avec ce procédé, « les ressources se voient diminuées de plusieurs milliards d'euros ». La ministre a évalué ce report à environ 3,4 milliards d'euros ; Il a été de 3,451 pour 2013/2014, de 3,498 pour 2014/2015, de 3,098 pour 2015/2016 et de 3,119 pour 2016/2017. Et de conclure qu'« avec un report de charge annoncé de 3,4 milliards d'euros, les engagements qui seront annoncés lors des débats sur la loi de finances pour 2018 ne vaudront pas grand chose. Quand Bercy est à la manœuvre, les bonnes pratiques budgétaires ne valent que pour les autres ».¹³⁰

Enfin il attire l'attention de la ministre Florence Parly sur « la portée insidieuse » de l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques¹³¹ « qui pourrait être fatal à bon nombre d'équipements militaires si le ministre chargé des Finances publiques, Gérard Damanin, venait à prendre un décret d'annulation ».¹³²

La ministre des armées, Florence Parly, a reconnu que « l'appliquer au seul ministère des armées serait un frein majeur à la modernisation des équipements. Je serai donc extrêmement attentive à ce que ce ne soit pas le cas, afin de préserver la capacité d'engagement de notre ministère dont les programmes d'équipement s'étalent sur un grand nombre d'années ».¹³³

3 - La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017

Le contexte de la préparation

Le président de la République a adressé une lettre de mission le 28 juin à la ministre des armées Florence Parly pour lui confier la responsabilité de conduire une « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale ».¹³⁴

¹³⁰ Blog du député François Cornut-Gentille : « Défense : l'illusion du report des charges » publié le 11 septembre 2017 voir <http://www.francois-cornut-gentille.fr/questions-budgetaires.html>

¹³¹ Cet article 14 permet de geler « le reste à payer pour les années à venir au montant de celui de 2017 soit environ 100 milliards pour l'Etat (50 milliards pour le ministère des Armées dont 35 milliards pour le seul programme 146 », François Cornu-Gentille

¹³² Michel Cabirol, « Budget défense : Bercy dispose d'une arme de dissuasion massive », in *La Tribune*, le 7 novembre 2017.

¹³³ Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission élargie de la Commission des finances, séance du jeudi 2 novembre 2017, sur le projet de loi de finances pour 2018- Mission défense.

¹³⁴ Le Président de la République, *Lettre de mission du Président de la République à la ministre des armées*, Paris, le 28 juin 2017, 2p. Lettre reproduite in *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, pp 100-101.

Cette Revue stratégique a pour objectif de redéfinir « *le nouveau contexte stratégique, hiérarchiser nos intérêts nationaux et préciser les ambitions de la France, dans un cadre européen* ». Elle doit servir de cadre stratégique pour l'élaboration de la prochaine Loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM). Elle n'aura pas à traiter de la dissuasion, ce sujet relevant du Président mais abordera la question de l'articulation entre la politique de défense et la stratégie de défense. Plus étonnant, le Comité ne s'occupera pas des questions capacitaires qui seront traitées lors de l'élaboration de la LPM (2019-2025). Cependant « la question du « contrat opérationnel » des armées sera examinée dans la mesure où les contrats fixés par le précédent Livre blanc ont été largement dépassés ».¹³⁵

La ministre des armées, Florence Parly, désigne le 29 juin 2017 le député européen, Arnaud Danjean pour présider le comité de rédaction de la *Revue stratégique* ainsi que les membres de ce comité.¹³⁶ Le directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées en est le secrétaire général. Le comité est composé de 18 membres : le président du Comité, le secrétaire général et 16 membres comprenant des représentants du SGDSN, du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires étrangères, 7 représentants du ministère des armées dont le chef d'état-major des armées ainsi que six personnalités, à savoir, Bernard Bajolet, ambassadeur de France, Mme Frederik Douze, professeur des universités, Thomas Gomart, directeur de l'IFRI, Hervé Guillon, président du Conseil des industries de défense françaises, Mme Céline Jurgensen, directrice de la stratégie du Commissariat à l'énergie atomique (Cea), et M. Bruno Racine, président du Conseil d'administration de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

Les séances plénières du Comité se déroulent chaque jeudi au ministère des armées, à Balard. Le Comité a auditionné 140 personnalités françaises et étrangères, et effectué quatre déplacements auprès des instances de l'OTAN et de l'UE ainsi qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

La ministre des armées Florence Parly présente la *Revue stratégique* au président de la République, lors du conseil de défense du 11 octobre. Elle la lui remet officiellement le vendredi 13 octobre ; Elle présente la *Revue stratégique* aux présidents des commissions

¹³⁵ J-D Merchet, « Arnaud Danjean est chargé de la 'revue stratégique' », Site *L'Opinion*, Secret Défense, le 29 juin 2017.

¹³⁶ Arrêté du 29 juin 2017 relatif à la création d'un comité de rédaction de la revue stratégique, in *JORF* N°0152 du 30 juin 2017.

compétentes de l'Assemblée nationale et au Sénat et le document est mis en ligne sur le site internet du ministère des armées.¹³⁷

La Revue stratégique devait être livrée pour le début octobre mais des difficultés sont apparues dans la rédaction de ce document non seulement au sein même du comité mais surtout entre le Comité et l'Élysée. Au point que le texte rédigé par le comité dans la journée aurait été corrigé dans la nuit par une autre équipe. La rédaction de la Revue a donc été suivie de très près par l'Élysée.

Le contenu de la Revue stratégique

La Revue stratégique est plus courte que les Livres blancs précédents puisqu'elle fait 100 pages alors que le dernier LB de 2013 comprenait 159 pages et celui de juin 2008, 350 pages.

Elle comporte une préface du Président (pp 5-7) suivie d'un avant-propos de la ministre des armées (pp 9-11). Le texte proprement dit se compose de trois grandes parties :

- La partie A traite du contexte stratégique qualifié « en dégradation rapide et durable ». (pp 16-35)
- La partie B aborde les nouvelles formes de guerre et de conflictualité. (pp 36-51)
- La partie C, la plus longue, est consacrée à notre stratégie de défense : autonomie stratégique et ambition européenne. (pp 53-86)

La Revue se termine par une courte conclusion (pp 87-89) et des annexes contenant la liste des personnalités auditionnées par le comité ainsi que la composition du comité de rédaction et celle du secrétariat de la Revue.

Chaque paragraphe de la Revue est numéroté de 1 (page 18) à 321 (page 86). Pour référencer les citations, nous indiquerons le numéro du paragraphe facile à retrouver.

La préface du Président

Tout est dit dans la préface du président de la République qui résume les grands axes de la *Revue stratégique*.

Pour le Président « seule une France forte, maîtresse de son destin, peut apporter des réponses aux grandes crises contemporaines, promouvoir ses valeurs et faire valoir ses intérêts. Cette ambition ne peut se passer d'une diplomatie et d'une défense de premier plan, soutenues par une grande armée, forte et crédible, capable d'agir face à toutes les menaces et dans tous les espaces. » (p.6)

Il entend incarner dans son discours la « fonction patriotique » qui avait été laissé de côté par ses prédécesseurs. Il reprend le discours

¹³⁷ <http://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/revue-strategique/revue-strate>

« patriotique » que J-P Chevènement avait utilisé lors de la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1981. « Il est temps que la France se souvienne... qu'elle n'existe que pour le monde entier. La doctrine militaire s'éclaire alors. Celle d'une France forte, sûre d'elle-même, maîtresse de ses moyens et de ses décisions ». ¹³⁸

Ce discours s'incarne dans le rôle central de la dissuasion pour garantir notre souveraineté : « J'ai décidé le maintien de notre stratégie de dissuasion nucléaire et le renouvellement de ses deux composantes : elles sont la garantie ultime de nos intérêts vitaux, de notre indépendance et, plus largement, de notre liberté de décision ». (p.6)

Il confirme la politique d'intervention mise en place à partir des années quatre-vingt-dix. Pour cela la France a « besoin d'un outil de défense agile, projetable et résilient » dont la mission est la protection du territoire mais doit aussi être capable « de se projeter loin de nos frontières, partout où cela est nécessaire ».

Le président aborde ensuite la question de la défense européenne. Pour lui les bases d'une « autonomie stratégique européenne » ont été posées. Il estime que « le moment est donc venu de relancer l'Europe de la défense, en rapprochant nos cultures stratégiques, en nourrissant des partenariats pragmatiques avec les Etats européens qui ont la volonté politique et la capacité militaire d'assumer avec nous leurs responsabilités en opérations, en dégagant les ressources nécessaires au niveau européen, en consolidant nos industries de défense pour qu'elles conservent leur excellence technologique et demeurent compétitives à l'échelle mondiale ». (p.7)

La Stratégie française

Nous ne développerons pas les deux premières parties, la Partie A, (le contexte stratégique) qui est une partie descriptive ainsi que la Partie B (les nouvelles formes de guerre et de conflictualité), elle aussi descriptive. ¹³⁹

¹³⁸ Jean-Pierre Chevènement, « Le pourrissement de la doctrine militaire » in *Le Monde* du 4 mai 1981. Cité dans Patrice Buffotot, *Le socialisme français et la guerre. Du soldat citoyen à l'armée professionnelle (1871-1998)*, Bruxelles-Paris éditions Bruylant-LGDJ, 1998, voir le § « Le candidat aux élections présidentielles, François Mitterrand », pp 371-373.

¹³⁹ Pour un résumé de la Revue stratégique voir les articles de Alain Barluet, « Arnaud Danjean : Garder un modèle d'arme complet » in *Le Figaro* des 14-15 octobre 2017, p.9 et celui de Jean Guisnel, « Quels sont les objectifs de la défense française pour les prochaines années ? La revue stratégique, remise jeudi à Emmanuel Macron par le député européen Arnaud Danjean (LR) » in *Le Point.fr*, Blog Défense ouverte, le 13 octobre 2017.

Nous commenterons les éléments marquants de la « Partie C » qui traite de « la Stratégie française » composée de cinq chapitres : Le premier définit nos intérêts de sécurité et l'autonomie stratégique ; le deuxième aborde la question de l'ambition européenne ; le troisième la nécessité d'une ambition industrielle et technologique ; le quatrième le besoin de consolider les fonctions stratégiques à savoir : dissuasion, protection ; connaissance et anticipation, intervention et prévention ; le cinquième et dernier chapitre aborde la question de l'adaptation de nos armées aux défis stratégiques actuels et futurs.

La France doit faire face à 4 défis : celui de la protection du territoire national (§150), le deuxième de la capacité de répondre à une crise dans notre voisinage pouvant avoir un impact direct sur notre territoire (§151), le troisième de conserver l'ascendant sur nos adversaires non étatiques (§152), et le quatrième « d'assumer, dans toutes les situations, nos responsabilités dans une confrontation militaire avec des acteurs étatiques » (§153).

La conclusion énonce la solution pour faire face à ces quatre défis : « En conséquence, les armées françaises devront être capables d'opérer sur tout le spectre, ce qui justifie le maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré, condition de l'autonomie stratégique française. Cette ambition structurante a été réaffirmée par les Livres blancs sur la défense et sur la sécurité nationale de 2008 et 2013 ». (§154)

La Revue réaffirme un certain nombre de principes comme *l'autonomie stratégique* qu'il est certes important de rappeler : « Notre autonomie stratégique demeure un objectif prioritaire de notre politique de défense. Dans un système international marqué par l'instabilité et l'incertitude, la France doit conserver sa capacité à décider et à agir seule pour défendre ses intérêts. » (§170) Affirmer un principe est une chose, mais une autre est d'expliquer comment il est possible d'y arriver. Ce sera le rôle de la prochaine loi de programmation militaire qui devrait être adoptée en 2018.

Une « Autonomie stratégique européenne »

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

Or en quoi consiste ce pragmatisme ? Ainsi la proposition consistant à créer un Fonds européen de la défense (FED) « est un événement majeur sur le plan politique comme industriel pour l'Europe » (§ 188) Mais les rédacteurs soulignent que la réussite de

ce projet est subordonnée à deux conditions : « savoir intégrer les spécificités de la défense et garantir les moyens budgétaires de nos ambitions, tout en évitant la duplication des compétences industrielles et les effets d'éviction sur nos investissements nationaux de défense ».

Or cette volonté d'une « autonomie stratégique commune » repose sur la conception d'une « Europe puissance » que la France a toujours défendue mais qui est loin d'être partagée par les pays membres de l'UE. Au point qu'en 2004, la France avait utilisé le concept d'une « *Europe, puissance tranquille* ». C'est le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin qui avait déclaré : « Sur le plan politique, l'ambition, c'est la vision d'une Europe puissance tranquille ».¹⁴⁰ Ce concept avait été mis en avant par le philosophe Tzvetan Todorov pour rassurer les partenaires européens.¹⁴¹ Il relève de la théorie du « *Soft Power* » et reflète la faiblesse des capacités militaires de l'Europe.¹⁴²

La Revue affirme que « La France veut œuvrer au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Europe, ce qui nécessite le développement d'une culture stratégique commune. Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. » (§203)

La Revue stratégique se fixe un objectif à très long terme car nous sommes loin de la réalité. Une autonomie stratégique implique un pouvoir politique européen qui ait des compétences dans le domaine de la défense. Pour le moment cette compétence relève des Etats. Parler d'une « culture stratégique commune », d'« une doctrine commune », d'un « budget commun », de « capacités militaires communes », tout cela relève du rêve à un moment où l'Union européenne se trouve dans l'incapacité de résoudre un nombre croissant de problèmes et de crises. Il est dangereux de baser une politique sur de telles hypothèses.

L'Alliance atlantique

Concernant l'Alliance atlantique, « la France a pleinement reconnu la place que l'OTAN joue dans la défense de l'Europe. Elle a tiré les

¹⁴⁰ Jean-Pierre Raffarin, « Equilibre du monde, Europe et défense » in *Défense nationale*, novembre 2004, p.11.

¹⁴¹ Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexion d'un Européen*. Paris, Laffont, 2003, p.81.

¹⁴² Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?* Paris, Michalon, 2005, (Coll Ligne d'horizon) voir le § « Une idéologie du « Soft Power », pp 82-83.

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

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

Les coopérations bilatérales

La France compte sur le développement de coopérations bilatérales avec les pays européens pour sa défense. A cet égard, la coopération avec l'Allemagne est jugée primordiale « pour le renforcement d'une ambition européenne en matière de défense et de sécurité » (§ 196). Or, en privilégiant la coopération avec l'Allemagne, on se méprend sur la réalité de sa politique de sécurité et de défense et on s'expose à de graves mécomptes. Un recueil d'études sur la politique internationale de l'Allemagne, publié récemment sous l'égide du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), met en évidence les divergences qui existent entre la France et l'Allemagne sur ces questions.¹⁴³ Il faut donc rester prudent dans ce domaine. L'accord signé le lundi 13 novembre à Bruxelles par 23 pays membres de l'UE pour une coopération structurée permanente (PESCO) a été plus marqué par l'influence allemande que française selon Barbara Kunz. La France aurait voulu une structure plus resserrée.¹⁴⁴

La coopération avec l'Allemagne n'empêche pas de poursuivre la coopération avec la Grande-Bretagne, et ce en dépit du Brexit, afin « d'ancrer le Royaume-Uni dans une coopération bilatérale de

¹⁴³ Voir notamment la contribution de Barbara Kunz : « La politique de sécurité et de défense de l'Allemagne. La dimension militaire dans la politique de sécurité allemande » in *L'Allemagne sur la scène internationale. En quête de stabilité dans un monde qui change*. (Sous la direction de Barbara Kunz, Stephan Martens et Hans Stark). Lille, Editions les presses universitaires du Septentrion, IFRI-CERFA, septembre 2017. 256 p. (Coll. Espaces politiques).

¹⁴⁴ Nicolas Barotte, « L'Allemagne mise au défi » in *Le Figaro* du 14 novembre 2017, p.6.

défense structurante dans tous les domaines, et ainsi de maintenir une relation de défense privilégiée avec le seul pays européen toujours doté d'ambitions globales, d'une dissuasion nucléaire et de la capacité de mener des opérations de haute intensité » (§197)

Les coopérations avec l'Espagne et l'Italie (§200) et les pays d'Europe du Nord et d'Europe de l'Est (§201) ne sont pas oubliées. En conclusion « La France doit proposer des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables. » (§ 203)

La défense d'une base industrielle forte

Le Revue reconnaît la nécessité d'une base industrielle forte « constituée d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de près de 4000 PME, représentant en 2017 plus de 200.000 emplois en France » (§217). C'est un enjeu de souveraineté. Elle prévoit des politiques de long terme dans les domaines de la recherche, de l'investissement, de soutien à l'exportation, de protection à l'égard des investissements étrangers. (§218)

Tout en reconnaissant que « l'application par les Etats-Unis de leur contrôle des exportations (dont ITAR) contraint fortement notre autonomie d'exportation ». (§220)

La consolidation des cinq fonctions stratégiques

Les cinq fonctions sont la dissuasion, la protection, la connaissance et l'anticipation, l'intervention et la prévention.

Le Revue rappelle que « la dissuasion nucléaire demeure la clé de voûte de notre stratégie de défense » (§240). On ne comprend pas en revanche en quoi elle « est strictement défensive » (§241) et en quoi « elle contribue, par son existence, à la sécurité de l'Alliance atlantique et à celle de l'Europe » (§242) On s'éloigne des théories élaborées par les généraux Gallois et Poirier.

Notre outil de dissuasion repose sur les deux composantes existantes, la sous-marine et l'aérienne qui sont « indissociables et complémentaires ». (§244)

La fonction d'intervention est fortement réaffirmée par la Revue. En effet « elle constitue l'instrument clé de la défense immédiate de la France dans un contexte de rapprochement géographique de la menace » (§264) La France s'est ralliée à cette politique d'intervention lors du sommet de l'OTAN en novembre 1991 à Rome, politique qui a obligé les armées européennes à opérer une véritable révolution militaire. Cette révolution a consisté à abandonner la défense territoriale traditionnelle face à la menace militaire majeure venant du Pacte de Varsovie au profit d'une défense basée sur la projection des forces. L'autre aspect de la

révolution militaire est l'abandon du modèle d'armée à gros bataillons basé sur le service militaire et les réserves pour mettre en place des armées professionnelles.

Le *Revue* prévoit des hypothèses où la France intervient seule, d'autres où elle contribue à des opérations multinationales ou apporte son appui à la gestion des crises dans le cadre de l'ONU ou de l'UE (§265)

Le débat sur le concept de « contrat opérationnel »

Spécialiste des questions de défense, J-D Merchet, souligne les difficultés qui sont apparues lors de la rédaction de cette *Revue stratégique*. En effet, « un débat agite la communauté de défense en vue de la préparation de la prochaine LPM 2019-2025 : celui des *contrats opérationnels* qui fixent ce que les armées doivent pouvoir fournir en vue d'opérations décidées par le pouvoir politique ».¹⁴⁵ Par ailleurs, Alain Barluet, relève que cette *Revue stratégique* à la différence des Livres blancs précédents « ne se risque pas à chiffrer les contrats opérationnels dévolus à chaque armée - ceux fixés en 2012 ont été largement dépassés ».¹⁴⁶

La hiérarchie militaire préférerait substituer à la notion de *contrat opérationnel* celle « d'*ambition opérationnelle* ». La notion de contrat opérationnel n'est pas comprise de la même façon par les politiques et les militaires. Pour les politiques, le contrat opérationnel est l'effort que l'armée doit fournir en permanence mais pour les militaires, il s'agit d'un effort maximum à fournir pendant une période donnée. Le nouveau Chef d'état major des armées, le général François Lecointre l'a explicité lors des universités d'été en parlant d'une « nécessaire modulation de nos engagements » faute de quoi les armées françaises risquent de se retrouver dans la même situation que l'armée britannique après ses interventions en Irak et en Afghanistan. « Les contrats opérationnels fixés en 2013 ont été dépassés de 20 à 30% » selon l'Etat-major des armées. C'est pour cette raison qu'il voudrait que l'on soit plus réaliste dans la prochaine LPM et que l'on prenne en compte la notion d'« ambition opérationnelle ».

¹⁴⁵ J-D Merchet, « Défense : faut-il passer du « contrat » à l'« ambition opérationnelle » ? » in Blog Secret Défense, *L'Opinion*, 11 octobre 2017.

¹⁴⁶ Alain Barluet, « Arnaud Danjean : Garder un modèle d'armée complet » in *Le Figaro* du 14-15 octobre 2017, p.9.

4- Vers un service national universel ?

Une des promesses électorales d'Emmanuel Macron, était l'instauration d'un service national d'un mois (voir supra § 1) dont l'objectif proclamé était de « renforcer la cohésion républicaine et développer un esprit commun de défense ». Il devrait être l'occasion pour les jeunes d'avoir « une expérience de la vie en collectivité, tous milieux sociaux confondus et de fortifier leur engagement citoyen ». ¹⁴⁷

Ce service devrait être obligatoire et universel pour une durée d'un mois et s'adresser aux jeunes dans les 3 ans suivant leur 18^{ème} anniversaire. Ce service devait à l'origine assurer « une formation militaire élémentaire : discipline et autorité, connaissance des priorités stratégiques du pays et des grandes problématiques de sécurité, activités physiques et sportives ». Il devrait aussi permettre de réaliser un bilan de santé et scolaire d'une classe d'âge. Une formation de secouristes leur serait aussi dispensée. Les auteurs de ces propositions pensent que ce mois de service national devrait les aider « à préparer leur entrée dans la vie professionnelle ». Enfin « l'accès aux métiers de la défense » en tant que militaire d'active ou dans la garde nationale sera facilité ». Ce service devait être encadré par les armées et la gendarmerie.

Il ne faut pas oublier qu'il existe un service civique volontaire mis en place il y a sept ans dont le but est de « renforcer la cohésion nationale ». Le président François Hollande avait voulu le rendre universel mais il a renoncé à son projet. Le nombre des volontaires a atteint le nombre de 100.000 pour l'année 2016. Son budget est de 390 millions d'euros pour l'année 2017. Certains dénoncent le risque de dévoiements de ce service civique qui « permet trop souvent de compenser des sous financements chroniques au sein des associations ». ¹⁴⁸ Une articulation entre ce SNU et ce service civique existant devra être prise en compte.

Enfin le financement du SNU devait à l'origine s'inscrire dans l'enveloppe budgétaire de 2% du PIB de l'effort de défense.

Le Président Macron a réaffirmé dans son discours du 13 juillet au ministère des armées la mise en place de ce projet de « Service national universel » (SNU) qui, selon lui « permet de sortir de l'individualisme au profit d'un engagement collectif. C'est là le

¹⁴⁷ En Marche. « Un service national obligatoire et universel ». Propositions, 2 pages.

¹⁴⁸ Marie-Estelle Pech, "Le bilan en demi-teinte du service civique" in *Le Figaro* du 18 mai 2017, p.14.

fondement d'une société stable et équilibrée». ¹⁴⁹ C'est à cette occasion qu'il annonce qu'une commission chargée de présenter des propositions sera nommée.

Le samedi 30 septembre, la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées, Geneviève Darrieussecq, a précisé que cette commission devrait être nommée par le Premier ministre courant octobre. Elle comprendra des représentants des ministères concernés, des représentants de mouvements de jeunesse, des parlementaires et des personnes qualifiées. Elle devrait remettre ses préconisations au printemps 2018 et les premières expérimentations pourraient se faire dès 2019. Les membres de la commission n'étaient toujours pas nommés à la fin novembre.

Le président de la Commission de la défense de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Bridey a décidé de créer une mission d'information sur «le service national universel» face à l'importance de ce projet. Composée de dix membres, la mission a commencé les auditions. ¹⁵⁰

Quelle est la faisabilité d'un tel projet ?

Les auteurs de ce projet ne semblent pas avoir mesuré l'ampleur du dispositif consistant à recréer un service national pour une durée d'un mois. En effet un tel projet concerne une classe d'âge, garçons et filles, âgés entre 18 et 21 ans, ce qui représente un volume estimé entre 600.000 à 800.000 jeunes, qu'il va falloir loger, nourrir, habiller le cas échéant si on les dote d'un uniforme et ensuite les encadrer et les former. Cela nécessite du personnel et un budget de fonctionnement conséquent.

Le candidat Emmanuel Macron avait évalué le coût entre 2 et 3 milliards «en rythme de croisière», une fois les infrastructures mises en place. Il est difficile d'évaluer avec précision le coût d'un tel projet. Certains le chiffrent entre 8 et 15 milliards ! La secrétaire d'état Geneviève Darrieussecq a confirmé que le SNU bénéficierait d'un budget propre qui ne pèserait pas sur celui des armées et s'inscrirait au-delà de l'enveloppe prévue pour atteindre l'objectif des 2% du PIB. ¹⁵¹ C'est ce qu'avaient d'ailleurs demandé les sénateurs Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner dans leur rapport d'information en mai 2017 : «Le projet de service national universel, tel que les contours en ont été présentés, relève bien

¹⁴⁹ «Macron veut revoir Sentinelle et créer une commission sur le service national», AFP le 14 juillet 2017, 09 :18

¹⁵⁰ Les deux rapporteurs sont la secrétaire de la Commission de la défense, Marianne Dubois (Les Républicains) et Emilie Guerel, députée (En Marche)

¹⁵¹ Alain Barluet, «Le projet de service national universel suscite la méfiance des armées» in *Le Figaro* du 13 octobre 2017.

d'avantage d'un projet de société que d'un enjeu de défense. Le cas échéant, il conviendra donc de séparer clairement le budget de la défense du financement de cette proposition, dans laquelle les armées peuvent naturellement prendre toute leur part, mais à côté d'autres partenaires et à condition de bénéficier d'un financement distinct ». ¹⁵²

Un certain nombre de questions matérielles se posent. Il y a tout d'abord celle des locaux, question difficile à résoudre puisque les armées ont vendu les anciennes casernes inutilisées. Il faudra trouver des locaux pour loger, nourrir, et aussi assurer les activités de formation. Il y a ensuite la question du personnel nécessaire pour encadrer ces 600/800.000 jeunes. Ce personnel proviendrait des ministères impliqués dans le projet. Le ministère des armées pourrait contribuer à hauteur de 5.000 hommes. Le rapport du Sénat évalue à 18.000 le nombre de personnel nécessaire pour encadrer ce SNU, ce qui fait un ratio d'un encadrant pour 33 jeunes dans l'hypothèse d'une classe d'âge de 600.000 jeunes et d'un encadrant pour 44 jeunes dans l'hypothèse haute de 800.000 jeunes. Les autres ministères concernés devraient par conséquent fournir environ 13.000 personnels, alors qu'ils sont dans une situation déjà tendue avec le processus de réduction des effectifs. Fera-t-on appel à des non fonctionnaires, à des entreprises privées, à des associations de jeunesse et sportives, à des volontaires du service civique pour assurer des prestations ? Il est certain qu'une bureaucratie sera mise en place pour assurer la gestion de ce SNU.

Il semble évident que les initiateurs du projet de SNU n'ont pas eu conscience de l'ampleur de ses implications, notamment au plan financier.

Quelle est l'utilité de ce SNU ?

A quoi pourrait servir ce SNU ? Quelles activités seront proposées à ces jeunes ? Pour le moment, les activités prévues sont particulièrement vagues. Une certitude : il n'y aura pas de formation militaire de base, celle que l'on appelait « les classes » dans le cadre du service militaire et durait un peu moins de deux mois (parcours du combattant, exercices de tir avec les armes individuelles etc.). Dans le document distribué pour les législatives par les candidats *d'En marche*, il s'agissait d'une formation sur « les priorités stratégiques du pays et sur les grandes problématiques de sécurité ». Le reste des formations se résume à un ensemble de bonnes intentions. Ainsi Geneviève Darrieusecq souhaite que ce service

¹⁵² Sénat, Rapport d'information N°562 sur « 2% du PIB pour la défense » par MM Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner, enregistré le 24 mai 2017, p.82.

« forme les jeunes qui soient protecteurs du pays » et pourraient y apprendre « les gestes qui sauvent », c'est-à-dire devenir des secouristes.¹⁵³

L'objectif du SNU semble être avant tout idéologique : apprendre à vivre ensemble, la solidarité, et à tisser des liens armée nation. Il semblerait que cette formation tourne à la formation idéologique quand la Secrétaire d'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, Marlène Schiappa, s'est réjouie le 14 juillet que le service national universel (SNU) comprendra « une journée consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes ». Le danger est de voir les différents groupes de pression représentant les minorités les plus diverses, demander à avoir leur journée de formation pour sensibiliser les jeunes à leurs problèmes.

Le projet de SNU a été lancé lors de la campagne électorale sans aucun contenu précis. Le rôle de la commission va être de lui apporter une consistance. On assiste à un phénomène bureaucratique intéressant avec la mise en place d'une structure bureaucratique chargée de se trouver des activités.

Si le SNU n'assure pas de formation militaire de base, son objectif est de former et d'encadrer les jeunes d'une même classe d'âge. C'est un projet qui consiste à vouloir résoudre des problèmes générés par notre société avec des méthodes datant du 19^{ème} siècle basées sur un encadrement la jeunesse. Nous n'avons qu'un seul exemple en France qui puisse servir de comparaison avec ce projet, il s'agit des « Chantiers de jeunesse » mis en place par l'Etat de Vichy le 30 juillet 1940 pour remplacer le service militaire interdit par les Allemands. C'était un lieu de formation et d'encadrement de la jeunesse pendant six mois (huit mois à partir de janvier 1941) dans des camps en plein air où ils pratiquaient des activités sportives, coupaient du bois, apprenaient la discipline et suivaient des conférences vantant les mérites de la Révolution nationale. Elle a servi de vivier notamment pour la Résistance. L'école d'Uriage formait les cadres de cette organisation.

La Revue stratégique reprend aussi l'idée du rôle social des armées. « Les armées jouent un rôle de socialisation, par leur recrutement mais aussi par les dispositifs auxquels elles participent (Garde Nationale, Service Militaire Volontaire, Service Militaire Adapté...). » (§ 175)

Il s'agit d'une conception française et non anglo-saxonne qui a toujours basée son armée sur le volontariat sauf en cas de guerre.

¹⁵³ «Arnold Jeroki, «Le service national universel, promis par Macron, expérimenté en 2019 ? » in *L'Express* du 30 septembre 2017.

Il semblerait que le SNU aurait pour vocation de pallier les défaillances de l'Education nationale. Ne serait-il pas plus simple de renforcer cette institution pour qu'elle remplisse véritablement ses missions ? Vouloir rattraper les manques de l'institution à des jeunes de 18 ans, c'est trop tard dans un grand nombre de domaines surtout en une période si courte d'un mois. En effet un grand nombre d'activités proposées pour le SNU, pourrait être réalisé par l'éducation nationale comme le bilan scolaire et le bilan médical. Il est vrai que l'éducation nationale qui comptait 2.000 médecins scolaires en 2005 en a moins de mille en 2017. On compte dans certaines régions un médecin pour 20.000 élèves. Certains établissements ne voient plus la présence d'un médecin. Ne vaudrait-il pas mieux de renforcer la médecine scolaire ? Il en est de même pour la formation au brevet de secouriste et de la formation sportive qui pourraient se faire dans les établissements scolaires avec l'aide d'associations sportives et des pompiers. Quant à la formation dite « théorique », elle peut aussi se faire là aussi dans le cadre de l'institution scolaire et ce pendant les vacances scolaires.

Une contradiction idéologique

Ce projet que l'on pourrait qualifier de « dirigiste » à l'égard de la jeunesse est révélateur des contradictions de la classe dirigeante française qui défend les principes du libéralisme aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine culturel, principes consistant à accorder toujours plus de liberté, plus de droits, et à défendre une société qui prône un individualisme exacerbé. Or brusquement on assiste à une volonté de contrôler une partie de la jeunesse avec des méthodes développées à la fin du 19^{ème} siècle. On ne peut à la fois favoriser une société individualiste et de l'autre, vouloir inculquer la solidarité, le vivre ensemble aux jeunes en les obligeant à passer un mois dans une institution. Ce sera inefficace.

Comment concevoir dans un monde globalisé où règne la libre circulation des biens, des hommes et des capitaux que des responsables politiques français puissent avoir l'idée d'appliquer des recettes utilisées au siècle dernier pour encadrer la jeunesse ? Cela prouve le manque d'inventivité de la classe politique et son incapacité d'adapter les institutions existantes comme l'éducation nationale aux enjeux du 21^{ème} siècle.

Dans la même veine idéologique, il faut mentionner le service civique volontaire mis en place par la loi du 10 mars 2010 qui propose aux jeunes de 16 à 25 ans des stages dans les associations, les collectivités territoriales, les établissements publics pour une durée fixée entre 6 à 12 mois, indemnisés à 580 euros par mois environ. La durée hebdomadaire de travail est de 24 heures ce qui

permet une formation complémentaire. En cette période de chômage important, le SCV a été conçu comme un outil pour faire entrer les jeunes dans le monde du travail. Mais en même temps, ce service permet de fournir une main d'œuvre bon marché au milieu associatif et aux collectivités territoriales qui connaissent de fortes restrictions budgétaires. Ce service civique est géré par une Agence du service civique dont le premier directeur a été Martin Hirsch. On se trouve confronté à un projet lancé dans le cadre d'une campagne électorale dans l'improvisation la plus totale sans en avoir mesuré les conséquences. Si on persiste à vouloir le mettre en œuvre, ce SNU risque fort d'être une nouvelle usine à gaz dont l'efficacité est loin d'être évidente. Etait-il nécessaire de proposer un tel projet surtout en temps de disette budgétaire ?

Conclusion

Le président Emmanuel Macron affirme maintenir la continuité de la politique de défense et réaliser un effort budgétaire conséquent pour que le budget du ministère des armées atteigne le seuil de 2% selon les recommandations de l'OTAN. Cette volonté a été écornée avec l'annulation de crédits du budget 2017. Ces annulations introduisent un doute concernant l'augmentation annoncée du budget 2018. Pour le général Pierre de Villiers « toute approche strictement financière et comptable est à bannir dans la situation actuelle, sauf à prendre le risque de se faire rattraper par la réalité ». Il faut veiller à ce que la cohérence entre les menaces, les missions et les moyens, soit suffisante.¹⁵⁴ Tout va se jouer avec la LPM 2019-2025 qui va fixer les moyens des armées pour les cinq prochaines années.

L'équation est difficile à résoudre. Si le président entend poursuivre l'engagement des forces françaises au même niveau que par le passé, il devra faire un effort financier plus important afin d'augmenter les moyens pour tenir le rythme. Sinon il devra revoir à la baisse ses ambitions militaires.

*

* *

¹⁵⁴ Général Pierre de Villiers, *Servir*, op cit, p. 160.

DOSSIER :***La dissuasion nucléaire française*****La défense antimissile : la dissuasion en question ?****Général André Bourachot (2S)¹⁵⁵**

Historien militaire

Le contexte

Le changement de président de la République et la fin prochaine de la loi de programmation militaire 2014 – 2019 (partiellement révisée en 2015 après les attentats de Paris) nécessitent de réfléchir au devenir de l'outil de défense après 2020. Des choix difficiles s'annoncent sur fond de terrorisme aggravé et de tensions internationales exacerbées dans certaines régions du monde, notamment dans le Sud-Est asiatique. La posture agressive nord-coréenne est encore montée d'un cran avec des tirs de missiles plus ou moins intercontinentaux sans que l'on sache très bien si la maturité technique de la science nord-coréenne a été capable de développer les têtes nucléaires *ad-hoc*.

En Europe, même, les tensions avec la Russie aux frontières de l'Otan vont croissantes sur fond de crise russo-ukrainienne. On agite les sabres, on multiplie les manœuvres aux frontières et les vols de reconnaissance. Comme aux plus beaux temps de la guerre froide, pour l'instant encore dans les espaces aériens internationaux, les protagonistes « tâtent » leurs défenses et manœuvrent à leurs frontières.

Les lois de programmation, qui se sont succédées, comportent toujours une rubrique dissuasion qui ne sera pas absente de la loi à

¹⁵⁵ Il a publié notamment: *De Sedan à Sedan, Une histoire de l'armée française*, Volume 1 (1870 -1918) et Volume 2 (1918-1940), Editions Bernard Giovanangeli, 2011 et 2012.

venir. L'exercice s'annonce difficile. Il le sera encore beaucoup plus pour des raisons diverses qui tiennent à des circonstances particulières : vieillissement ou/et obsolescence des systèmes, progrès techniques, multiplication des acteurs nucléaires, et, aussi et surtout, développement des défenses anti-missiles.

Or, au même moment, le nombre et l'importance des opérations extérieures obligent à revoir le dimensionnement des forces classiques et de leurs équipements dont les retards de mise en service de certains se sont accumulés depuis presque trente ans. Les ressources financières disponibles à court et moyen terme ne permettent pas d'engager une part beaucoup plus importante du PIB de la nation dans l'augmentation des budgets de défense, même si le nouveau président, dans son discours de campagne, s'était engagé¹⁵⁶ à atteindre les 2 % en 2025.

Les contraintes qui pèsent sur la dissuasion française dans les années à venir

La doctrine d'emploi de la force nucléaire est connue ; elle a été rappelée par le précédent président de la République lors de son discours sur la dissuasion, prononcé le 19 février 2015 sur la base aérienne 125 d'Istres. Elle se fonde sur cinq exigences : être en mesure d'infliger des dommages inacceptables à l'ennemi, respecter un principe de stricte suffisance, assurer la permanence, préserver les intérêts vitaux de la Nation, garantir l'indépendance du pays. Le nouveau président ne s'est pas encore exprimé pleinement sur la politique qu'il compte suivre en la matière même si ses visites dans les forces laissent entendre qu'il y aura continuité.

Or, parmi les facteurs exogènes qui vont peser sur les décisions à prendre, l'un d'entre eux va se révéler un défi majeur qu'il faudra affronter : la défense anti-missile (DAMB, Défense Anti-Missile Balistique). La doctrine française est peu à peu ébranlée par les innovations techniques en matière de défense antimissile et la volonté sans faille des Etats-Unis de les rendre opérationnelles le plus rapidement possible.

¹⁵⁶ Discours de campagne de M Macron le 18 mars à Paris à l'Hôtel des Arts et Métiers. « Si on tient compte des hypothèses actuelles de croissance du produit intérieur brut dans les prochaines années, ce budget atteindra [...] plus de cinquante milliards d'euros en 2025, contre trente-deux en 2017 ».

Qu'est-ce qu'une défense anti-missile ?

Quelques rappels indispensables. On appelle défense anti-missile un système capable de répondre à cinq critères d'emploi : détecter une cible assaillante, interpréter la menace qu'elle peut représenter, la suivre, l'intercepter et la détruire aussi bien dans l'espace exo-atmosphérique que dans l'espace endo-atmosphérique. Pour effectuer ces missions, il faut mettre en place des systèmes de détection et de destruction pilotés par des installations de conduite et de contrôle de tirs ayant des temps de réaction très courts, les temps de vol des missiles étant d'autant plus brefs qu'ils sont tirés au plus près de leurs objectifs.

Dès l'apparition des missiles, juste après la deuxième guerre mondiale, l'armée américaine a travaillé à construire une parade aux nouvelles menaces. Au début, les progrès de la technique ont surtout profité aux systèmes offensifs plutôt qu'aux systèmes défensifs. La création de la *MDA* (*Missile Defense Agency*) en 2002 a remplacé d'autres organismes comme la *Strategic Defense Initiative* mise en place par le président Reagan (« la guerre des étoiles ») et dont les objectifs ambitieux d'efficacité étaient impossibles à atteindre en 1983, date de sa création.

Des progrès techniques soutenus semblent aujourd'hui montrer que l'efficacité des systèmes va croissant et les statistiques d'interception présentées par les Américains pour une quinzaine de tirs indiquent des probabilités de destruction des têtes assaillantes se rapprochant de 100 %. A l'heure actuelle les conditions d'obtention de ces résultats ne peuvent être discutées, les Etats-Unis ne communiquant évidemment pas beaucoup sur le sujet

Pourquoi y a-t-il un problème ?

On rappelle que par définition, comme nous l'avons rappelé, la dissuasion vise à infliger « des dommages inacceptables » à un futur adversaire et cela sans que jamais rien ne puisse l'empêcher de les subir. La dissuasion à la française, dite du faible au fort, considère comme une certitude de pouvoir infliger à l'adversaire un niveau de dommages inacceptables quels que soient les moyens employés par celui-ci pour y parer. Mais si les dommages que l'on peut lui asséner devenaient peu à peu acceptables, la dissuasion disparaîtrait-elle *ipso facto* au même rythme ? La défense anti-missile semble remettre en question ce qui est presque un dogme ! Qu'en est-il réellement ?

Une première remarque d'ordre plutôt psychologique et peu rationnelle, mais dans le domaine de la dissuasion, la psychologie compte autant que le rationnel. Le simple fait d'afficher l'efficacité

croissante de la défense anti-missile diminue automatiquement la pertinence du dogme dissuasif, la preuve en est que, non seulement, le débat s'est ouvert, mais qu'il prend de plus en plus de consistance.

Des cinq exigences rapportées ci-dessus, celle de dommages inacceptables est, en effet, la plus difficile à cerner et, probablement, jamais figée une fois pour toutes. Quels sont les dommages inacceptables ? A partir de quoi ou de quand les dommages subis par une nation deviennent-ils inacceptables ? Les succès de la défense anti-missile peuvent-ils permettre d'atteindre un point d'équilibre, puis de dépasser l'inacceptable pour rejoindre l'acceptable ? Rappelons que c'est l'agresseur potentiel qui juge qui ou quoi le dissuade et qui ou quoi ne le dissuade pas, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. C'est là toute la problématique de la défense anti-missile.

Aux arguments d'ordre psychologique, les tenants de la dissuasion répondent qu'aucun système humain n'est fiable à 100 %, ce qui est vrai, et que par conséquent il sera toujours possible d'asséner à l'adversaire la quantité et la qualité de dommages inacceptables et toute la problématique du « dissuadeur » consistera à raffiner l'excellence des systèmes assaillants pour ramener l'adversaire potentiel à une meilleure compréhension de ses propres intérêts. Et, souvent, d'ajouter qu'une seule arme utilisée pour détruire une ville de type européen ou américain provoquerait des dommages inacceptables. Cette puissance intrinsèque de l'arme nucléaire est d'ailleurs le fondement de la doctrine dissuasive et le sentiment s'est installé dans les esprits que le simple recours à l'arme nucléaire est le début de l'inacceptable, ce qui n'est pourtant jamais démontré

Où en est la défense anti-missile en Europe ?

Seuls, jusqu'à une date récente, les Russes avaient installé une défense anti-missile autour de Moscou (système *Galosh*) dès 1972 et autour de Leningrad. Depuis le pays a constamment développé et amélioré sa défense tout en mettant en œuvre de nouveaux moyens qui étendent progressivement les capacités et le rayon d'action d'interception des véhicules aériens classiques aux missiles de courtes portée (système S 330, 400, et à venir 500).

Dans tous les pays, France comprise (système *Aster 15* ou *30* et leurs développements), on avait très tôt mis en œuvre des moyens de protection des forces en opérations, puis, face au développement des missiles balistiques, des systèmes plus élaborés dits de théâtre, donc transnationaux ont commencé à être étudiés. Comme pour la défense aérienne, l'Otan avait prévu de mettre en œuvre des moyens de défense intégrés, notamment ce qui est appelé C2 (pour

Command and Control) dans le jargon de l'Alliance. Parallèlement, les Etats-Unis prévoyaient d'installer en Europe centrale pour leur propre compte une défense anti-missile destinée théoriquement à intercepter les missiles iraniens et nord-coréens provenant de pays désignés sous le vocable « d'états voyous ».

A partir de 2007, la question est posée d'une contribution de l'Otan venant en complément des systèmes déployés par les Américains. En 2009, le président Obama propose aux membres de l'Alliance d'étendre la protection anti-missile américaine aux nations européennes (*European Phasive Adaptive Approach*) en fusionnant défense de théâtre et défense de territoire. Au sommet de Lisbonne en 2010, les nations de l'Alliance, dont la France, décident de l'installation d'une défense anti-missile de territoire sans toutefois rejeter la dissuasion.

« Nous développerons notre capacité à protéger nos populations et nos territoires contre une attaque de missiles balistiques, en tant qu'un des éléments centraux de notre défense collective, qui contribue à la sécurité, indivisible de l'Alliance. Nous rechercherons activement une coopération avec la Russie et d'autres partenaires euro-atlantiques dans le domaine de la défense antimissile. Et d'ajouter : La défense antimissile deviendra partie intégrante de notre posture générale de défense. Notre objectif est de renforcer la dissuasion en tant qu'un des éléments centraux de notre défense collective et de contribuer à la sécurité, indivisible, de l'Alliance. »

En fait, ce dispositif s'intègre dans une organisation beaucoup plus étendue qui a des ramifications planétaires (systèmes asiatiques et moyen-orientaux) et qui fonctionne d'abord au profit de la sécurité des Etats-Unis. La défense anti-missile qu'ils projettent de mettre en place se veut globale et elle a des conséquences techniques, diplomatiques et financières tout aussi globales.

Les chefs d'Etat et de gouvernement déclareront opérationnel en juillet 2016, lors du Sommet de Varsovie, un site d'intercepteurs¹⁵⁷ situé sur la base roumaine de *Deveselu*, qui permet une couverture vers la Sud-Est des nations de l'Alliance. S'y ajoutent les capacités embarquées sur des frégates (système *Aegis ashore*). L'autorité de mise en œuvre, jusque-là exclusivement dans les mains américaines, a alors été transférée à l'Alliance. En 2019 devrait être mis en service le site polonais de *Redzikowo* équipé d'autres matériels (SM 3). Les Russes voient ces installations d'un très mauvais œil et, n'acceptant pas que les bases de l'Otan se rapprochent des frontières occidentales de la Russie, considèrent le

¹⁵⁷ Equipé de batteries mobiles THAAD (*Terminal High Altitude Aera Defense*).

déploiement en Pologne comme une menace. La perspective d'installation d'un radar à très longue portée en Tchécoslovaquie avait déjà entraîné une violente réaction russe.

Position de la France

La France n'a jamais été demandeur d'une défense anti-missile, mais il lui a été impossible de se singulariser et elle s'est associée à cette déclaration¹⁵⁸ tout en déclarant par la voix de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie le 13 juillet 2017 :

« La France considère que la défense antimissile est une capacité uniquement défensive qui ne saurait en aucun cas se substituer à la dissuasion. Sous un strict contrôle politique, et au terme d'un effort raisonnable et partagé avec nos Alliés, elle pourra, contre une menace balistique limitée, jouer un rôle complémentaire. Seul le C2 reste financé en commun sur les bases des développements précédents. Les senseurs et les effecteurs restent fournis par les Etats membres sur la base de contributions nationales volontaires. »

Déchiffrons : les senseurs, c'est-à-dire les dispositifs permettant de repérer, par exemple, le départ d'un missile ou d'en suivre la trajectoire (les radars), les effecteurs : les intercepteurs et leurs porteurs resteront de la responsabilité nationale. Seules donc, semble-t-il, les décisions opérationnelles d'emploi seraient partagées avec l'Alliance. Au titre de la mise en service de senseurs, la France a lancé en 2009 deux satellites expérimentaux (système SPIRALE) pour étudier la détection du lancement de missiles à partir de l'espace et la discrimination des fausses alarmes des vraies ; ce ne sont que des démonstrateurs qui n'ont pas eu de suite jusqu'à ce jour. Dans le même temps, elle a commencé à mettre en place, toujours à titre expérimental les éléments d'un radar à très longue portée capable de « voir » au-delà de l'horizon. Tous ces moyens, qui, répétons-le, ne sont pas encore opérationnels, sont présentés comme donnant un préavis aux responsables d'une attaque et, à ce titre, renforçant la dissuasion, ce qui laisse le dogme national intangible.

Pour ce qui est des effecteurs, la France a commencé à mettre en service le missile SAMP/T baptisé « Mamba » qui outre des capacités antiaériennes, serait susceptible d'intercepter des engins

¹⁵⁸<http://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-transverses/la-defense-antimissile/la-defense-antimissile>.

balistiques¹⁵⁹ pour des engins à un étage d'une portée maximale d'environ 600 km.

La réalité

En fait, pour l'instant, on proclame la complémentarité de la dissuasion et de la défense anti-missile, mais on distingue les adversaires ; d'une part les petites nations nucléaires, dotés de quelques porteurs et de quelques armes (« menace limitée ») que la défense anti-missile serait capable de détruire et les grandes nations nucléaires que seule une saturation des défenses permettrait de dissuader. La dissuasion, *stricto sensu*, ne s'appliquerait-elle plus qu'aux grandes nations nucléaires ? « Faute d'avoir inclus la défense antimissile dans sa stratégie de défense, la France doit désormais décider comment s'adapter au mieux au cadre établi par l'Otan, sur la base des projets américains. » dit un rapport¹⁶⁰ du Sénat déjà ancien. C'est un défi pour la France qui doit à la fois raffiner ses systèmes d'attaque si elle veut démontrer sa « foi » en la dissuasion et ne pas laisser entendre qu'elle va se doter d'une défense balistique sous peine de la décrédibiliser, mais elle ne peut plus rester à l'écart d'un mouvement qu'elle ne pilote pas et qu'elle subit. Il y a un flou évident à la fois technique et doctrinal qui obligera à un moment ou à un autre notre pays à amender ce qui a été son mantra pendant plus de cinquante ans ; l'exercice s'annonce difficile.

Les conclusions d'une *Revue stratégique* décidée à l'été 2017 par le nouveau Président de la République ne vont pas clarifier le débat. Si le texte affirme¹⁶¹ : « La dissuasion nucléaire demeure la clé de voute de notre stratégie de défense », (p.72) il ne décrit aucun des moyens pour qu'elle le reste alors que : « La dissuasion nucléaire continuera de se fonder sur la posture permanente des deux composantes océanique et aéroportée, indissociables et complémentaires ». (p.72) La défense antimissile est à peine évoquée sinon pour déclarer (p.81) « qu'une capacité d'alerte avancée permettrait de mieux caractériser la menace balistique [...] ». Si ces affirmations devaient peut-être être rappelées, il reste à en trouver les voies et moyens pour les concrétiser.

*

¹⁵⁹ Essai réussi avec les Italiens le 6 mars 2013 contre une cible « représentative d'un missile balistique de théâtre ». Il semble que lors de cet essai, la liaison C2 (*Air Command and Control System*) avec l'Otan ait été testée.

¹⁶⁰ Sénat, *Rapport d'information sur la défense antimissile balistique, session 2010-2011*, p. 180.

¹⁶¹ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*.

L'OTAN, alliance nucléaire et maintien de l'autonomie stratégique décisionnelle de la France

Alain Joxe

Directeur d'études (H) à l'EHESS Paris

La pression de l'OTAN sur ses membres nucléaires existe et la France, depuis le mois de septembre 2016, est priée de voter des crédits pour la modernisation de sa dissuasion qui devra demeurer techniquement au niveau des forces de dissuasion "de l'OTAN".¹⁶²

Cet article pose successivement une série de questions permettant d'évaluer ce que cette impulsion "modernisatrice" signifie et comment en tenir compte en examinant l'évolution de la doctrine stratégique de l'OTAN, l'état actuel de la doctrine de dissuasion nucléaire autonome de la France dans l'OTAN et, plus précisément, son lien avec l'autonomie de décision d'emploi, fondatrice de l'autonomie stratégique dissuasive.

Rationalité ou croyance en amont de la décision

Le débat, dans le « tout ou rien » nucléaire est à la fois stratégique et psychologique. On peut admettre que la conception du pouvoir n'est pas une simple transcription du rapport des forces matérielles (économiques ou militaires) qui sont déterminantes par rapport aux buts. Des logiciels structurant les croyances éthiques et les convictions fondatrices des "forces morales", restent décisives dans les décisions de crise où l'on risque sa vie. Une anthropologie des décisions comprend toujours une évaluation critique des risques, passant par les croyances, naturelles ou artificielles. Le mot artifice se réfère à la distinction aristotélicienne entre le naturel et l'artificiel.

Par nature, l'homme, n'a que des besoins délimités : la nourriture, délimitée par l'appétit et organisée par l'éco-nomie (en grec : oikonomia = "bonne gestion de la maisonnée ou de la vicinité") Aristote distingue l'économie de la chrématistique (la finance) qui

¹⁶² « Armées : la bataille du budget est lancée », in *Le Monde*, 8 septembre 2016, p.8.

est un "art", arti-ficiel, permettant d'annuler toutes les limites à l'enrichissement des individus, grâce au prêt à intérêt. Les Juifs (par l'année jubilaire, annulation des dettes tous les cinquante ans), les Grecs (dont Solon supprimant à Athènes l'esclavage pour dette, premier fondement de la démocratie, et Aristote, condamnant la chrématistique lorsqu'elle domine l'économie), les Chrétiens, (dont Jésus, dans la prière du Notre Père¹⁶³) philosophaient sur cette question dès l'Antiquité, en favorisant légalement l'annulation des dettes comme « libération ».

Ni la globalisation financière universelle ni les guerres mondiales n'existaient dans l'Antiquité ; toutefois le vocabulaire grec nous sert encore. La multiplication anarchique des guerres locales dans le système global et la concentration délocalisée des profits permet, de définir le chaos actuel comme la forme d'un début de 3^e guerre mondiale, du fait de l'hégémonie de la chrématistique sur l'économie et de la montée conjointe d'une pauvreté sans limites et d'une richesse contre nature.

Il ne s'agit donc pas de prendre à la légère la question de l'armement nucléaire et de sa décision d'emploi, même s'il s'agit d'une décision contre nature, mais d'évaluer la pertinence stratégique de cet objet, un « artefact » de destruction sans limites, manipulant le pouvoir physique de destruction globale de l'humanité comme s'il pouvait, par nature, constituer une défense et une sauvegarde de la paix.

Tout système stratégique comporte à la fois une rationalité militaire déterminante plutôt "jominienne" qu'on peut définir comme capacité et une croyance politique considérée comme décisive, plutôt "clausewitzienne". Ce fut le cas de l'armement stratégique nucléaire français au moment de sa création gaullienne. Mais il est nécessaire de réexaminer l'état actuel du système fondateur, en suivant son évolution *de facto*, dans son rapport à l'autonomie décisionnelle dans l'OTAN, au cours du demi-siècle écoulé. Il est utile d'examiner si les deux sources, matérielles et logicielles, de la capacité originelle de l'arsenal, continuent de créer de l'autonomie stratégique ou s'il ne construit pas plutôt une certaine soumission politique aux dogmatismes chaotiques du phrasé américain sur la dissuasion, plus ou moins nucléaire, plus ou moins abritée par un bouclier anti-missiles

¹⁶³ Texte latin grec et araméen: *effacez nos dettes comme nous aussi nous effaçons les dettes de nos débiteurs* (et non " pardonnez nous nos offenses comme nous aussi nous pardonnons les offenses de ceux qui nous ont offensés " version issue de la bible de Luther (*Schuld* en allemand = *dette* et *offense* ou *faute*).

En matière de dissuasion stratégique, les discours sont aussi importants que les arsenaux. Les discours ont varié considérablement. L'arsenal nucléaire, au début monopole américain, a été utilisé réellement une seule fois par les deux bombes d'Hiroshima et Nagasaki, contre le Japon ; puis comme capacité de destruction ; devenu russo-américain, l'arsenal a été conçu dans la guerre froide comme menace de destruction réciproque produisant de la paix bipolaire : la double menace nucléaire déterminant de la dissuasion réciproque et donc du non-emploi. C'est la théorie mathématique des jeux à somme non-nulle qui sert alors de soutien scientifique à la sécurité par la terreur nucléaire réciproque.

A la chute de l'URSS la disparition de la dissuasion réciproque laisse l'arsenal pratiquement sans objet stratégique dans les années 90. Il ne peut pas non plus servir à maîtriser, après 2000, les ennemis terroristes globaux (Al Qaida) ou locaux (Daech) qui surgissent au Moyen Orient. L'alliance atlantique survit cependant et continue d'élaborer une doctrine stratégique nucléaire de l'OTAN, complètement nouvelle, puisqu'elle n'a plus comme but calculable la soumission terrifiée d'un ennemi désigné d'avance.

Pour savoir et comprendre *où nous en sommes*, cette article reprend donc en détail les modifications qui marquent la naissance à petits pas de cette stratégie nucléaire de l'OTAN *post guerre froide*, la mutation de l'Alliance et les modifications structurelles des stratégies liées aux capacités nucléaires sans ennemi nucléaire désigné, évoluent vers une doctrine dont la trace écrite est apparente, au gré des résolutions finales des "sommets" successifs de l'OTAN de 1998 à 2016.

• Nous analysons d'abord le détail des décisions fondatrices précisées dans les "déclarations finales" de six étapes, les plus importantes pour l'histoire de l'alliance atlantique et de l'articulation de la dissuasion française autonome avec la dissuasion nucléaire américaine.

• Nous analyserons ensuite la posture actuelle de la stratégie nucléaire française et sa pertinence éventuelle dans le moment d'un retour à une sorte de guerre froide en Europe.

1- L'OTAN : De la dissuasion « capacitaire » à l'alliance nucléaire

Une nouvelle logique est apparue aux États-Unis, liée à la volonté de maintien de l'OTAN dans l'ère post-soviétique. L'évolution par petites touches de la « dissuasion » otanienne va

dans le sens d'une subordination nucléaire de tous les Européens sous commandement américain. On a proposé, ou imposé à l'Alliance à défaut d'un ennemi désigné, la promotion d'une nouvelle *culture stratégique* américaine, "managériale", "capacitaire" et finalement "décisionnelle" ; cette doctrine, mordant sur la membrane qui sépare la paix de la guerre, ainsi que la guerre "normale" de la guerre "nucléaire", se déploie dans un espace-temps stratégique, soudain sans ennemi désigné, mais doté, par les Etats-Unis, d'un but stratégique : être l'Empire conquérant global par l'extrême maîtrise de l'espace et du temps dans la rapidité et la précision du ciblage ; cette mutation est fournie *à la fois du point de vue militaire et du point de vue financier* par la révolution électronique.

Le nouveau système américain n'est pas encore complètement abouti, puisqu'il dépend, jusque à aujourd'hui du "bouclier antimissile", proposé dès 1998 comme protection de l'alliance, en préparation, mais dont le déploiement effectif n'est prévu que pour 2020.

On peut montrer que la mutation s'affirme en six étapes :

- (1) *La naissance du Projet de Bouclier antimissiles*, date de 1998 - Dans cet "artefact" défensif, sans ennemi désigné, réside virtuellement une "transformation" radicale du concept de la "dissuasion nucléaire", liée à l'équilibre de la terreur bipolaire pendant la guerre froide. Les Etats-Unis ont envisagé la possibilité du "bouclier" dès 1992 et affirmé sa nécessité en 1998 ; l'idée fut approuvée à une large majorité par le Congrès en juillet 1999. Ce "système de défense anti-missiles balistiques", ou National Missile Defense, (NMD) doit faire face, au début, à la prolifération (balistique) des "Etats perturbateurs" (à savoir, à l'époque, surtout l'Iran, pays du "seuil" nucléaire). Le projet démarre en 2002, et il est supposé devenir opérationnel vers 2020. Le bouclier doit pouvoir annihiler en vol les fusées ennemies, nucléaires ou pas, à longue ou moyenne portée. Ce résultat détruirait en vol la dissuasion de l'Autre, et Nous permettrait de mener une attaque, mais cela dépendrait d'une performance d'interception atteignant 100 %, encore peu probable.

- (2) *Au Sommet de Washington, en 1999* : l'OTAN accroît son emprise géographique par des "partenariats". On a confirmé à ce sommet la catégorie nouvelle des "partenariats" (dont le partenariat OTAN-Russie) qui autorise l'OTAN à s'impliquer hors des limites définies par traité pour les membres de l'Alliance

atlantique et à envisager le passage des Etats partenaires au statut d'Etats membres de l'OTAN.

- (3) *Au Sommet de Prague en 2002*, dit "sommet de la Transformation", on décide qu'on peut alors créer la catégorie des expéditions hors zone, brouillant la distinction clausewitzienne entre "Zweck" (but politique) et "Ziel" (objectif militaire) dans les voisinages troublés de l'agrégat des "partenariats", de plus en plus nombreux. Le concept devient apte à agréger verbalement le bombardement nucléaire comme une option capacitaire.

- (4) *Au sommet de Strasbourg-Kehl (2009)* une nouvelle définition de légitimité décisionnelle associée à la stratégie nucléaire de l'OTAN est demandée aux Etats membres. Mme Albright est alors chargée d'un rapport intitulé « l'OTAN en 2020 », qui sera soumis au sommet de Lisbonne.

- (5) *Au sommet de Lisbonne, (2010)*, l'OTAN est déclarée "alliance capacitaire". Selon sa déclaration finale, "le nouvel OTAN vise à s'opposer aux menaces diffuses d'un monde globalisé". Dans ce but l'OTAN s'affirme comme une alliance capacitaire, fondée sur une posture de "dissuasion et défense" comportant une "combinaison appropriées de trois capacités : 1. Nucléaire ; 2. Conventionnelle ; 3. Défense antimissiles". Le principe de cette "combinaison-collage" n'est pas un principe stratégique, mais une "addition des définitions capacitaires¹⁶⁴ de l'arsenal, cette addition incluant d'avance, comme capacité fondatrice, le projet de bouclier antimissile des Etats-Unis. Le nouveau vocabulaire (six types de capacités) brouille la différence entre dissuasion et défense, le "bouclier" étant considéré comme combinaison de deux capacités : tant que l'ennemi n'attaque pas, c'est une capacité de dissuasion et s'il attaque, une capacité de défense. Cet énoncé "capacitaire", n'est pas encore fondé sur des scénarios temporalisés générant des types de décisions.¹⁶⁵ En fait, à Lisbonne, une menace de veto a écarté le contournement du droit de veto. Cette réforme avait été prévue

¹⁶⁴ La déclaration finale du Sommet de Lisbonne dit : *Nous avons aujourd'hui approuvé et rendus publics les résultats de la "revue" de notre posture de dissuasion et de défense. L'OTAN est déterminée à maintenir une combinaison appropriée de capacités : nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile, pour la dissuasion et la défense stratégique.*

¹⁶⁵ *In the Summit declaration, NATO's Heads of State and Government decided that the scope of NATO's current Active Layered Theatre Missile Defence programme's, command, control and communications capabilities will be expanded beyond the protection of NATO deployed forces to also protect NATO European populations, territory and forces". NATO, "Allied leaders agree on NATO Missile Defence system".*

clairement dans les recommandations du rapport Albright, *OTAN 2020* soumis pour approbation à Lisbonne. Il recommandait textuellement que l'Alliance "*délègue, par consensus préalable élaborés dans diverses consultations, certains pouvoirs de décision, au secrétaire général de l'OTAN et/ou aux chefs militaires de l'OTAN, dans certains cas d'attaque*".¹⁶⁶

- (6) **Au sommet de Chicago, (2012)** : l'OTAN est proclamée "alliance nucléaire" malgré l'évitement des réformes demandées par Albright mais qui furent écartées provisoirement à Lisbonne¹⁶⁷. Ce nouveau principe aboutit à une rédaction tourmentée mais plus clairement proche du système de délégation de l'ordre de feu au commandement OTAN et il faut donc l'analyser de plus près.

2. Le sommet de Chicago : L'OTAN, alliance nucléaire et bouclier américain

Ce sommet a produit deux déclarations finales: une déclaration "générale" et une particulière, traitant des "capacités de défense".

La "Déclaration Générale" définit officiellement l'OTAN en tant que collage et coordination de capacités diverses, comme une "alliance nucléaire". Elle réaffirme le caractère indispensable des forces nucléaires comme "garantie suprême de la sécurité des Alliés... en particulier celles des États-Unis". Elle reconnaît le caractère spécial des deux autres forces nucléaires (France, Grande Bretagne) "qui ont un rôle de dissuasion propre, contribuant à la dissuasion globale et à la sécurité des Alliés."

Mais certains détails nouveaux ne sont affichés que dans la deuxième déclaration : la "Déclaration sur les capacités de défense à venir" aborde en fait les questions de commandement par le détour d'une description des contraintes réciproques de cette nouvelle « alliance nucléaire ». Les détails des conditions particulières de chaque pays, concernant les armes nucléaires américaines stationnées ou les armes autonomes possédées, sont considérées comme des types de capacités solidaires à verser dans le pot commun sous le management prévisionnel du commandement OTAN. La trace d'une autonomie française et britannique est mentionnée, dans une phrase presque incompréhensible effaçant la

¹⁶⁶ OTAN 2020, une sécurité assurée, un engagement dynamique, < www.nato.int/cps/fr>, 17 mai 2010, p. 17 . Cf. Alain JOXE, *Les guerres de l'empire global*, "préconsensus électronique ? p. 121-124

¹⁶⁷ Cf. Alain JOXE, "L'OTAN et la guerre hors limite. Critique du nouveau concept gérant les interventions OTAN après le sommet de Lisbonne", *Le Débat stratégique*, n° 111-112 p. 13

différence opérationnelle entre la bombe anglaise, totalement sous commandement américain, et la bombe française : "*Les Alliés notent que les États ayant affecté des armes nucléaires à l'OTAN appliquent à ces dernières les garanties que chacun d'entre eux a offertes sur une base nationale, y compris les conditions particulières qu'ils y ont attachées*".¹⁶⁸

La question de l'autonomie des alliés nucléaires en matière décisionnelle est ensuite contournée par le devoir des "Etats nucléaires" de rester dotés d'une excellence "technique" et "institutionnelle" et le devoir d'appliquer "des directives de planification":

*"Les Alliés concernés feront en sorte que tous les éléments composant la dissuasion nucléaire de l'OTAN restent sûrs, sécurisés et efficaces aussi longtemps que l'Alliance demeurera une alliance nucléaire. Cela exigera un maintien de l'attention des dirigeants et une excellence institutionnelle pour la mission de dissuasion nucléaire, ainsi que des directives de planification alignées sur les exigences du XXI^e siècle ».*¹⁶⁹

Il s'agit donc bien d'une deuxième tentative de contournement atemporel du droit de veto des membres de l'alliance par les exigences techniques de l'ultra rapidité nécessaire de l'ordre de tir. Dans ce texte, "l'excellence institutionnelle" et les "directives de planification" ne sont pas des "capacités de l'arsenal", mais décrivent des "compétences décisionnelles" de l'Organisation : ce sont des questions de commandement. Le thème d'un "nouveau commandement" est bien dans le *pipe line*, depuis plusieurs sommets. Le mot n'est pas prononcé mais la chose est là. Les "exigences du XXI^e siècle", ce sont probablement celles des Etats-Unis, maîtres des temporalités électroniques, qui réclament pour l'an 2020 l'application des planifications, c'est à dire des modernisations, des plans de tir, en rapport avec des scénarios de décisions de tir formatées par des "consultations", selon la description inacceptable du rapport Albright.

Ces recommandations supposent toutes, pour 2020, l'existence réelle d'un bouclier antimissile¹⁷⁰. La stratégie américaine, elle même, n'envisage de déclencher la guerre nucléaire par un tir préemptif qu'en étant protégé par le bouclier anti-missile chargé de

¹⁶⁸ Revue de la posture de dissuasion et de défense, 20 mai 2012, II, §10 www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_87597.htm?selectedLocale=fr

¹⁶⁹ *Ibid*, II, §11-12

¹⁷⁰ Revue de la posture de dissuasion et de défense, 20 mai 2012, II, §18 : "L'Alliance continuera d'honorer l'engagement pris dans le paquet de Lisbonne regroupant ses besoins capacitaires les plus pressants, à savoir l'établissement d'une capacité OTAN de défense antimissile véritablement interopérable et basée sur le réseau de commandement et de contrôle de défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre, qui en constituera l'ossature."

neutraliser les salves de représailles de l'ennemi. Le chapitre "antimissiles" de la déclaration de Chicago est clôturé par un paragraphe qui précise que "la défense antimissile de l'OTAN n'est pas dirigée contre la Russie ; elle n'a pas non plus la capacité de porter atteinte à la dissuasion stratégique russe"¹⁷¹. Elle va même jusqu'à en faire un lieu de coopération avec la Russie : "L'Alliance, dans un esprit de réciprocité, de transparence maximale et de confiance mutuelle, cherchera activement à coopérer avec la Russie dans le domaine de la défense antimissile".¹⁷²

Cette définition est aujourd'hui obsolète, si on prend au sérieux la nouvelle crise est-ouest.

Sans cible stratégique majeure, les six étapes d'innovations, qu'on a identifiées de 1998 à 2017, et le contenu latent, tout nouveau, de l'alliance nucléaire, auraient donc dû impliquer la signature d'un nouveau traité de Washington, admettant la contrainte sans veto possible de décisions nucléaires solidaires dans l'alliance.

Ce tournant impliquerait en France, une réforme constitutionnelle, effaçant l'esprit et la lettre de la constitution gaullienne qui exige l'autonomie décisionnelle du président, élu directement par le peuple plutôt qu'un ralliement aux normes OTAN.

La modernisation de la dissuasion française, exigible des alliés nucléaires dans la déclaration de 2012 et re-mentionnée en 2016 est bien coûteuse, si elle ne concerne pas la "menace" de la Russie mais seulement celle des non-nucléaires comme l'Iran ou des nucléaires de second rang comme la Corée du nord -- vraiment très hors zone.

Autrement dit, l'OTAN est devenue l'organisation imprécise d'un arsenal défensif-offensif dont les capacités hétéroclites, nucléaires et non nucléaires, sont propres à des Etats alliés indécis, souverains ou non souverains sur la décision d'emploi. Comment décrire la doctrine française dans ce magma ?

2- La doctrine d'emploi actuelle des forces nucléaires françaises

Le déploiement nucléaire américain en Europe n'a guère de contenu militaire, pour les Etats otaniens non nucléaires. En effet, les déploiements d'armes nucléaires dans certains pays européens membres de l'OTAN ne peuvent pas correspondre à un engagement inconditionnel d'emploi en cas d'agression extérieure,

¹⁷¹ *Revue de la posture de dissuasion et de défense*, 20 mai 2012. §23.

¹⁷² *ibid.* § 24.

exclu par la volonté des Etats-Unis de ne jamais signer de traités contenant des clauses *contraignantes*. Mais l'effet psychologique demeure.

Le statut ambigu de ce qui devient la doctrine autonome française mérite d'être évalué, à la fois du point de vue des capacités de destruction de l'arsenal et du point de vue de l'efficacité du discours politique associé.

On dispose, pour décrire la posture stratégique française, du discours prononcé par le président Hollande, le 19 février 2015, à la base aérienne d'Istres¹⁷³. Le caractère sacré de l'arme nucléaire et de sa modernisation nécessaire a été réaffirmés par ce discours. En dehors des précisions techniques et d'une description élogieuse des personnels navigants et des servants des systèmes de lancement, sa description de l'arme et la philosophie de son usage éventuel repose sur un acte de foi, plutôt que sur des hypothèses stratégiques.

Il s'appuie (1) sur un culte général pour ce symbole de puissance, qui fait de la France, y compris du point de vue culturel, un pays respecté dans le monde¹⁷⁴. Il s'y joint (2) une définition capacitaire du génocide (l'arme doit pouvoir prendre comme cible la société civile)¹⁷⁵ et (3), d'une option opérationnelle de première frappe, d'une salve nucléaire d'avertissement¹⁷⁶, c'est à dire la décision d'entrée autonome en guerre nucléaire. Le Président précise sans sourcilier qu'il est capable de décider une salve nucléaire contre un ennemi menaçant pour "rétablir la dissuasion". Ce discours est évidemment aujourd'hui un oxymore, puisque l'emploi réel du nucléaire attire les représailles et c'est le contraire de la dissuasion nucléaire réussie.

¹⁷³ Elysée, Déclarations/Discours - Jeudi 19 février 2015, « Discours sur la dissuasion nucléaire » - Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques. Istres (13)", 11 p.

¹⁷⁴ – Rôle Symbolique « Ce que la Force de dissuasion permet, c'est d'assurer à une Nation, à la France, à votre pays, ce qu'il y a de plus cher, de plus précieux, de plus essentiel, c'est-à-dire son indépendance. Et il n'y a pas d'indépendance s'il n'y a pas de liberté pour choisir son destin »... « La Force de dissuasion, c'est ce qui nous permet d'avoir la capacité de vivre libres et de pouvoir, partout dans le monde, porter notre message ».

¹⁷⁵ -- Définition stratégique "capacitaire génocidaire": "Nos forces nucléaires doivent être capables d'infliger des dommages absolument inacceptables pour l'adversaire sur ses centres de pouvoir, c'est-à-dire, sur ses centres névralgiques, politiques, économiques et militaires ».

¹⁷⁶ -- Définition opérationnelle : première frappe nucléaire autonome : Je ne peux exclure qu'un adversaire se méprenne sur la délimitation de nos intérêts vitaux. C'est pourquoi je veux rappeler ici, que la France peut, en dernier ressort, marquer sa volonté à défendre nos intérêts vitaux par un avertissement de nature nucléaire ayant pour objectif le rétablissement de la dissuasion.

Cette définition « autiste » de la dissuasion prend place dans l'évolution par petites touches de la posture stratégique des Etats-Unis depuis la chute de l'URSS. Elle s'impose, avec le retour dans les commandements de l'OTAN, sans plus de rapport avec le « gaullisme nucléaire ».

Le retour dans l'OTAN aurait dû être lié à une évaluation permanente des cadres conceptuels de la « transformation » du « concept stratégique » des Etats-Unis, car il s'agit bien pour Washington de créer une nouvelle OTAN pour une nouvelle alliance devenue une "alliance nucléaire". Cette doctrine n'est consolidée stratégiquement que par le discours américain sur la construction du bouclier américain, qui ne sera prêt, au mieux, que vers 2020.

Or, nous (Français), ne disposerons pas d'un bouclier autonome : on a renoncé à le produire en raison du prix, excessif même pour une possible "Europe de la Défense", mais aussi parce qu'il aurait fallu que la France sorte du nouvel OTAN pour que ce dispositif national ait un sens pour l'autonomie de la France, (comme Lucien Poirier l'avait suggéré, dès 1994¹⁷⁷) ou de l'Europe (devenue "fédérale?"). Le président américain, lui-même, n'ose pas émettre l'hypothèse d'une première frappe sans avoir déjà déployé la protection du système anti missile, dit "bouclier" après 2020. Une présidence Française sans bouclier dotée d'une doctrine aussi aventurée pourrait ne pas passer pour sérieuse. Elle risque de paralyser la France entre le retour dans la protection américaine et l'aventurisme volontariste de type nord-coréen qui s'emparerait partout des nationalismes récurrents.

3- Retour de l'OTAN à une gestion alarmiste bipolaire ?

Il faut noter présentement que l'attitude américaine et la relation russo-américaine ont changé depuis le sommet de Chicago. Actuellement le "danger" est localement "restauré" en Europe par la description alarmiste qui prévaut dans l'OTAN et pousse à une redéfinition de la Russie comme ennemi stratégique¹⁷⁸ (et réciproquement). La pression de la Russie sur l'Ukraine dans le Donbass et la "récupération" de la Crimée, port d'attache de la

¹⁷⁷ Lucien Poirier, "Le corset de l'alliance", *La crise des Fondements*, Paris, Economica, 1994, p.36.

¹⁷⁸ Cf. / Camille Grand "La dissuasion nucléaire et l'Alliance au XXI^e siècle", *Revue de l'OTAN*, 8/6/2016.

flotte russe, seraient la cause initiale du refroidissement. On peut aussi admettre que cette poussée russe fut une riposte face à une poussée politique des Etats-Unis envisageant une adhésion à l'OTAN de l'Ukraine, Crimée comprise, et s'infiltrant jusqu'à la Géorgie dans le Caucase. Ensuite, d'autres moments de l'escalade se succèdent : les Etats frontaliers de la Russie voient dans cette tension une poussée russe et une "menace d'invasion", sur un nouveau rideau de fer est-ouest. Crainte explicable par l'histoire. D'où les gesticulations rassurantes que les Etats-Unis décident ; quelques unités terrestres classiques et des missiles, comme barrages psychologiques en défense des Baltes, des Scandinaves et des Polonais. Autre marche de l'escalade : les Russes déploient aussi quelques systèmes de missiles de portée intermédiaires.

La question n'est pas de savoir "qui a commencé", comme disent les enfants, mais quelle est le fondement de cette escalade, opposant une poussée "politique" de la Russie sur l'Ukraine et une poussée "pacifique" de l'OTAN vers le sud et l'est de l'ex-URSS. S'agit-il d'un besoin réciproque de retour à la bipolarisation ? La France peut-elle et veut-elle, à l'occasion de cette mini-guerre froide, ressusciter une dissuasion française autonome ou renforcer l'OTAN contre la Russie ? Ou soutenir tout ce qui peut mettre fin à ce frémissement artificiel, par un refus de l'escalade, en dénonçant les harcèlements verbaux et les déploiements hypocrites d'engins de portée moyenne « nucléarisables », pouvant être considérés comme préméditation de viol des limitations, imposées par le traité d'interdiction (FNI) en vigueur¹⁷⁹.

Conclusion

Le débat devrait s'ouvrir au lendemain d'une élection présidentielle, aussi inattendue dans sa forme que dans son fond, par un gouvernement qui devra certainement reconstituer une clarté novatrice dans la politique de défense et la stratégie de dissuasion autonome de la France. La modernisation de la dissuasion *nucléaire* française est un processus coûteux qui s'opposerait, probablement, à la modernisation de l'arsenal classique des OPEX dont on connaît les vétustés et les pénuries, la dépendances des Antonov loués à l'Ukraine ou aux Russes etc. Il ne se justifierait psychologiquement que dans l'hypothèse de l'accentuation de la crise globale, mais cet

¹⁷⁹ Cf. Alexis Baconnet, "Stratégies des moyens et traité sur les Forces nucléaires intermédiaires", tribune n°791, *Revue Défense Nationale*, 23 juin 2016.

effort lui-même ferait alors partie d'un processus d'escalade entraînant par craintes de guerre menaçante vers une militarisation du politique plutôt qu'une stratégie de défense.

Cette contribution au débat n'anticipe pas sur les résultats du débat souhaitable. Mais elle se réclame d'une exigence d'éclaircissement de la problématique stratégique, utile à un débat qui chercherait à écarter tout ce qui pourrait contribuer à faire de la dissuasion française le lieu d'un culte fétichiste pour un arsenal privé de stratégie, et donc menacé de ridicule dans son rôle de facteur de dissuasion autonome.

Après les sommets de l'OTAN de Varsovie et le petit sommet de Bruxelles qui entérinent le nouvel alarmisme est-ouest, il faudrait pouvoir préciser de quelle manière la participation de la France à la conférence sur l'interdiction de l'arme nucléaire impulsée par l'ONU pourrait contribuer à la clarification de sa position sur le maintien d'une capacité nucléaire autonome, jusqu'à l'amorce réelle d'un désarmement nucléaire ; se demander aussi ce que signifierait, en tout cas, l'abandon des modernisations coûteuses réclamées par les Etats-Unis qui forment actuellement un exigence destinée à exhiber la supériorité américaine plutôt qu'à renforcer la paix.

De nouveau la sortie de la France des commandements de l'OTAN pourrait être envisagée pour éviter l'implication subalterne de la France dans la garantie du bouclier proposée par les Etats-Unis au membres de l'alliance Elle exigerait l'énoncé d'une posture stratégique globale et régionale distincte de celle des Etats-Unis, impliquant une autonomie stratégique et diplomatique qui éviterait l'émergence d'un subordination naïve à la dissuasion américaine.

*

* *

Des articles ont été publiés récemment en France mais aussi à l'étranger, sur le fait que l'Allemagne chercherait à avoir accès aux armes nucléaires par le biais de l'Union européenne.

L'information a été développée dans les médias anglo-saxons, notamment dans un article de Rudolf Herzog publié dans la revue *Foreign Policy* en mars 2017¹⁸⁰ ainsi que dans le *Bulletin of the Atomic Scientist*, « The folly of a German Bomb », le 26 juin 2017.¹⁸¹

Le journaliste Karl-Heinz Kamp du quotidien zurichois, *Neue Zürcher Zeitung*, nous livre les conclusions de son enquête sur le sujet. Il s'agit pour lui d'un « débat fantôme »¹⁸² qui n'existe pas.

Françoise Manfrass-Sirjacques, correspondante de l'Observatoire européen de sécurité à Munich, qui publie régulièrement des articles dans la revue *Défense & Stratégie* nous livre son analyse sur la question en étudiant les thèses du politologue Maximilian Terhalle et apporte une réponse à la question que posent certains auteurs : Les politiques allemands veulent-ils avoir accès aux armes nucléaires ou non ? Est-ce une réalité ou une « *fakenews* » ? (N dl R)

*

L'accès de l'Allemagne à l'arme nucléaire : réalité ou fausse nouvelle ?

Françoise Manfrass-Sirjacques

Observatoire Européen de Sécurité

Un article du politologue Maximilian Terhalle « Europa- und die weltweiten Krisen. Nuklearwaffen gegen Russland. Deutschland braucht Atomwaffen » publié dans le *Tagespiegel.de*¹⁸³ du 23 janvier 2017, a suscité nombre d'interrogations et de commentaires et

¹⁸⁰ Rodolf Herzog, « German Nukes Would Be a National Tragedy » in *Foreign Policy*, 10 mars 2017, voir le site internet :

<http://foreignpolicy.com/2017/03/10/german-nukes-would-be-a-national-tragedy/>

¹⁸¹ Rafael Loss, « The folly of a German Bomb » *Bulletin of the Atomic scientist, Voices of Tomorrow*, 26 June 2017.

¹⁸² Karl-Heinz Kamp, « Die Atom-Phantomdebatte », *Neue Zürcher Zeitung*, le 17 mars 2017.

¹⁸³ *Tagesspiegel Causa* du 23 janvier 2017,

<https://causa.tagesspiegel.de/politik/europa-und-die-weltweiten-krisen/deutschland-braucht-atomwaffen.html>

donné lieu à des spéculations en France sur ce sujet. C'est le cas notamment avec la publication le 15 juillet dernier d'un article de Vincent Brousseau intitulé « Ce qui se cache derrière le projet des Euro-nukes »¹⁸⁴ sur le site internet du parti de l'Union Populaire Républicaine (UPP).¹⁸⁵ Il brandit de nouveau la menace de la volonté de l'Allemagne d'accéder à l'arme nucléaire. Dans son étude, il fait mention de la proposition d'un député allemand CDU, Roderich Kiesewetter, membre de la commission des affaires étrangères du Bundestag, allant dans ce sens. François Asselineau en profite pour tirer la sonnette d'alarme dans la présentation de cette étude. Pour lui, il ne fait aucun doute que l'Allemagne cherche à se doter de l'arme nucléaire « en créant une prétendue bombe nucléaire européenne (*Euro-nukes* en anglais). Ce hold-up militaire et technologique étant bien entendu commis avec l'approbation bruyante, en France, des idiots utiles de la construction européenne». (p.1)

Selon Vincent Brousseau, le député allemand Kiesewetter lance un ballon d'essai : « Il mentionne que la source de financement devrait être un budget militaire européen commun – lequel est déjà planifié et doit commencer en 2019 ». (p.8) L'Allemagne obtiendrait ainsi un statut nucléaire dans un délai raisonnable en utilisant les institutions européennes.¹⁸⁶

Qu'en est-il réellement ? L'étude des thèses développées par le politologue M.Terhalle nous permettra d'approcher la réalité du débat.

1- Les thèses du politologue Maximilian Terhalle

De quoi s'agit-il ? Dans ce texte dont on retrouvera l'argumentaire dans deux articles publiés en mars par *The Economist*, « German are debating getting their own nuclear Weapon »,¹⁸⁷ M. Terhalle,

¹⁸⁴ « Ce qui se cache derrière le projet des euro nukes ». Un dossier stratégique établi par Vincent Brousseau, publié le 15 juillet 2017, 11p. Voir le site <https://www.upr.fr/actualite/france/se-cache-derriere-projet-euro-nukes-dossier-etabli-vincent-brousseau>

¹⁸⁵ François Asselineau est le responsable de l'UPP. Il a été candidat au premier tour des élections présidentielles du 23 avril 2017. Il a recueilli 332.547 voix soit 0,70% des inscrits ou 0,92% des suffrages exprimés.

¹⁸⁶ Andrea Shalal, « German lawmaker says Europe must consider own nuclear deterrence plan », Berlin, REUTERS, 16 novembre 2016.

¹⁸⁷ Eine deutsche Bombe. « German are debating getting their own nuclear weapon », *The Economist*, 4 mars 2017, <https://www.economist.com/news/europe/21717981-donald-trumps-questioning-natos-credibility-has-berlin-thinking-unthinkable-germans-are>

professeur associé de politique internationale, à l'université de Winchester et Senior Research Fellow, de l'université de Cambridge, développe un thème qui jusqu'ici était réservé soit au domaine de la science fiction, soit était le sujet le plus tabou qui put émerger dans un discours de sciences politiques ; ce tabou faisait l'unanimité non seulement dans la classe politique mais dans les médias et dans l'opinion. Un sujet dont on ne discutait même pas tant il était brulant. Le titre de l'article lui-même aurait, il y a peu, paru tellement insensé que personne n'aurait songé à le reprendre : « L'Allemagne a besoin d'armes nucléaires » (Deutschland braucht Atomwaffen). Le talon d'Achille de la politique de sécurité de l'Allemagne est, selon Terhalle, que la politique russe de la Chancelière, en particulier les sanctions, ne peut avoir une réelle portée que dans la mesure où elle s'appuie sur la capacité militaire des Etats-Unis. Or le président américain veut une relation avec Moscou qui soit moins teintée de transatlantisme. Si Trump poursuit sa politique pro-russe c'est la base de la politique de sécurité de l'Allemagne qui va s'en trouver ébranlée à cause de la disparition de la dissuasion tant conventionnelle que nucléaire de l'OTAN face à la Russie. La conclusion de l'auteur est que l'Allemagne doit posséder des armes nucléaires. Il estime que les Allemands habitués au système de sécurité dans lequel ils ont grandi n'ont pas la moindre idée de ce que signifie la sécurité stratégique dont ils bénéficient.

En l'occurrence, Terhalle justifie sa position par une nouvelle analyse de la menace. Celle-ci résulterait du déséquilibre stratégique et conventionnel lié à la disparition de la dissuasion. V. Poutine exploiterait alors ce déséquilibre en sa faveur pour favoriser l'évolution d'une Europe non démocratique et s'éloignant de l'économie de marché. D'abord en Ukraine, en effaçant le trauma de 1991, selon sa définition d'un ordre de paix européen de Vladivostok jusqu'à Lisbonne.

Si l'Allemagne veut contenir la puissance de la Russie de Poutine et recouvrer sa liberté de manœuvre dans le domaine de la politique intérieure et extérieure, elle ne peut le faire que militairement et en se dotant de l'arme nucléaire. L'Histoire prouve que les Etats sont loin d'être égaux et que les petits sont soumis à la puissance des grands.

L'auteur anticipe alors la réaction négative de ses voisins si l'Allemagne voulait se doter d'armes nucléaires ce qui ferait à coup sûr avorter le projet. Néanmoins, argumente-t-il, ce n'est pas non

plus évident. Si l'on considère les réactions euphoriques suscitées par l'engagement de l'Allemagne dans l'OTAN pour répondre à la crise ukrainienne, il n'est pas du tout sûr que les pays de l'Europe de l'Est feraient opposition à un projet nucléaire allemand. Berlin n'aurait pas non plus besoin de l'accord des 27 membres de l'UE.

L'auteur fait également écho à d'autres critiques estimant qu'il serait préférable d'envisager un projet commun avec la France et la Grande-Bretagne. A ses yeux, ces deux pays n'ont que des arsenaux limités, trop orientés tactiquement, déjà vieux, et incapables de fournir une véritable dissuasion. L'élargissement de la dissuasion aux partenaires est le point faible de toutes les coalitions. Reprenant un argument développé naguère par le général de Gaulle à l'encontre des Etats-Unis, il n'est pas crédible selon lui de penser que la Grande-Bretagne risquerait un conflit avec la Russie pour protéger l'Allemagne. Chacun ne pouvant compter que sur lui-même.

Enfin, l'Allemagne qui est partie au traité de non-prolifération ne pourrait se retirer de ce traité qu'en donnant la preuve que la garantie nucléaire américaine n'existe plus *de facto*. Et il se demande si l'Allemagne doit attendre de pouvoir prouver que cette garantie est "obsolète" pour sauter le pas. La question centrale est donc de savoir comment l'Allemagne peut compenser la perte possible de la dissuasion nucléaire. A ses yeux, l'accès de l'Allemagne à l'arme nucléaire est le seul moyen de sauvegarder un mode de vie libéral en Europe centrale. Le mérite de discuter une telle option aurait déjà une action positive sur les Etats-Unis, qui ne veulent pas d'une Allemagne nucléaire et elle pourrait dynamiser les débats sur les projets européens dans le domaine de l'armement.

2. Un ballon d'essai ou une initiative isolée ?

Il y a peu de sujets capables de provoquer autant de questions et l'on peut se demander ce que recherche l'auteur. Il est parfois utile de jouer les trouble-fête quand on veut provoquer un débat, mais l'auteur devrait savoir que ce genre de débats peut aussi renforcer les craintes d'un certain nombre de gens qui ne sont pas forcément animés des meilleures intentions vis à vis d'une Allemagne qui prend une place de plus en plus dominante dans l'Union Européenne. Ils la soupçonnent notamment de vouloir s'affranchir de tout ce qui motivait la retenue professée par la République Fédérale d'Allemagne (RFA) dans les décennies où, le pays divisé et entièrement dépendant de la protection américaine, était perçu comme un géant économique et un nain politique. A l'époque, ses

alliés américains, britanniques et français, membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et du club nucléaire, regardaient avec une certaine condescendance ce pays n'affichant pas de grandes ambitions politiques tout en le surveillant étroitement. La réunification de l'Allemagne a réduit sa dépendance vis-à-vis du parapluie nucléaire américain et l'extension de l'OTAN à l'Est lui a permis de s'affranchir de son rôle de glacis de l'OTAN et de champ de bataille dans l'hypothèse d'un conflit Est-Ouest. Ces changements semblent avoir réveillé des ambitions politiques jusqu'ici inconnues, du moins non exprimées. La retenue sur tous les sujets qui était le crédo de l'« Auswärtiges Amt » (le Ministère des Affaires étrangères) pendant des décennies semble avoir fait place non à une frénésie de prendre position mais à la conscience de son poids au niveau européen. Rien ne peut se faire contre Berlin. L'Allemagne est la puissance montante en Europe. Non pas (encore) hégémonique mais consciente de sa puissance. Ne manque-t-il plus à cette montée en puissance que le parachèvement aussi bien tangible que symbolique de l'accès à la capacité nucléaire ?

L'auteur est assez léger quand il évoque la réaction des autres pays à l'hypothétique acquisition de l'armement nucléaire par l'Allemagne. Tout d'abord la Russie. Ce qui était vrai dans le passé l'est toujours même après la disparition de l'URSS. L'acquisition par Berlin de bombes nucléaires serait pour Moscou un *casus belli*. La Russie a trop souffert de la Seconde guerre mondiale avec ses millions de morts pour tolérer une Allemagne nucléaire, que son arsenal soit défensif ou non, et que l'Allemagne soit un pays démocratique ou non, ce qui pour Moscou ne veut d'ailleurs rien dire. Si les Allemands ont peut-être un peu tendance à oublier Stalingrad, les Russes eux, ne l'oublient pas, ni la grande guerre patriotique. Et les Allemands devraient faire preuve d'un peu plus de sens de l'Histoire quand l'Allemagne, qualifiée de « nation cadre » dans la réponse de l'OTAN à la crise ukrainienne, tend à parader aux confins de la frontière entre l'Est et l'Ouest. La parade est d'ailleurs toute relative, la Bundeswehr ne disposant pratiquement plus d'arme blindée et étant obligée de racheter à l'Industrie les vieux blindés *Leopard 2* dont elle lui avait fait cadeau pour s'en débarrasser.

Mais il n'y a pas que la Russie. L'auteur concède que les Etats-Unis ne veulent pas non plus entendre parler d'une Allemagne nucléaire. Si les Américains - du moins jusqu'à Trump - sont les meilleurs alliés de l'Allemagne, il y a entre les deux une différence de "rang". Les Américains sont toujours fascinés par le "Blitzkrieg" mais les

vainqueurs c'étaient eux. Et pas question de voir l'Allemagne s'immiscer dans cette chasse gardée. Cela vaut aussi pour le Japon, utile, mais ancien vaincu. Une Allemagne nucléarisée qui viendrait peut-être, dans la foulée, réclamer un siège permanent au Conseil de sécurité, serait probablement perçue comme une prétention exorbitante par les Etats-Unis.

Quant aux autres, Grande-Bretagne et France, la pilule serait aussi difficile à avaler. Avant le retour du général de Gaulle aux affaires, il y avait eu une coopération franco-allemande dans la recherche sur l'atome à Saint-Louis en Alsace. Les Français avaient besoin d'argent et les Allemands payaient pour avoir le droit de jeter un regard sur les avancées technologiques. Quand de Gaulle, revenu au pouvoir, fut informé de cette coopération, il y mit immédiatement un terme, au grand dam de F.J. Strauß alors Ministre fédéral de la Défense. La France n'est certes plus gaulliste mais elle continue de percevoir une différence de "rang" avec l'Allemagne en dépit de la puissance économique de celle-ci. La France ne renoncerait pas aussi facilement au statut de puissance moyenne nucléaire autonome qui lui permet de jouer un rôle international auquel ne peut encore prétendre l'Allemagne.

Quant à la Grande-Bretagne, elle a toujours préféré être l'allié mineur mais "spécial" des Etats-Unis dans l'OTAN qu'être un allié majeur mais non supérieur de la France dans un système de défense européen. On la voit mal accepter l'idée d'une Allemagne, envers laquelle elle a toujours été plus que méfiante, notamment lors du processus de sa réunification, possédant l'arme suprême qui la placerait sur un pied d'égalité avec elle. La Grande-Bretagne est le pays des subtiles différenciations de statut. Elle a probablement intériorisé son statut d'ancien vainqueur de la Seconde guerre mondiale, et verrait d'un mauvais œil une Allemagne accédant au même rang qu'elle.

Au demeurant, la coopération bilatérale franco-britannique dans le domaine nucléaire a échoué en raison notamment des liens spéciaux que le Royaume-Uni entretenait avec les Etats-Unis et des rivalités entre ces deux pays qui se disputaient dans les coulisses le leadership militaire en Europe. Ce n'est pas non plus sans raisons que la Grande-Bretagne a toujours saboté les tentatives de création d'une défense européenne qui lui aurait, *de facto*, fait perdre son statut d'allié privilégié des Etats-Unis. Même si l'armée britannique n'est plus, après l'intervention en Afghanistan, ce qu'elle a été, elle reste probablement la meilleure armée européenne. Même dans le

cadre d'une défense européenne, dont l'Angleterre ne veut d'ailleurs pas, il lui serait probablement insupportable de voir l'Allemagne accéder, même indirectement, à la capacité nucléaire.

Quant aux autres partenaires de l'UE, il n'est pas non plus évident qu'ils salueraient cette perspective avec enthousiasme. Les Polonais certes ont, grâce aux financements européens, modéré leur antigermanisme. En grands supporters de l'OTAN et des Etats-Unis, ils louent maintenant haut et fort l'engagement de la Bundeswehr à la frontière orientale de l'alliance, censé protéger la Pologne d'une invasion russe. La Pologne n'en finit pas de vouloir rejouer « Alexandre Newski ».¹⁸⁸ Il n'y a pas aujourd'hui en Europe de pays plus militarisé que la Pologne qui s'inspire de certaines pratiques de l'ancienne République Démocratique Allemande (RDA), comme l'embrigadement dans les Ecoles. Dans cette perspective il est possible que l'accès de l'Allemagne à la capacité nucléaire soit perçu à Varsovie comme un renforcement de la puissance occidentale au service de la Pologne. Mais comme celle-ci est aussi réticente que la Grande-Bretagne à l'idée d'une défense européenne, la nucléarisation de l'Allemagne ne pourrait s'inscrire que dans l'OTAN où les Etats-Unis ont le dernier mot.

3- Réalité ou spéculation ?

L'autre question qui se pose est de savoir si cet accès de la République fédérale à la capacité nucléaire trouve des relais dans certains cercles politiques ou militaires ? L'ancien Generalinspekteur de la Bundeswehr, Klaus Naumann, a dans la foulée des controverses suscitées par l'article de M. Terhalle (entre autres dans *Internationale Politik*) réaffirmé l'engagement de la République fédérale, confirmé lors des négociations dites "quatre plus deux" de renoncer définitivement à l'arme atomique. Interrogé à ce sujet le professeur de sciences politiques Reinhard C. Meier-Walser répondait : « Aussi bien dans les cercles gouvernementaux que d'une manière générale dans tous les partis à vocation gouvernementale la question d'un armement nucléaire de la Bundeswehr a toujours été l'objet d'une fin de non recevoir catégorique ». Et le professeur d'ajouter qu'il estime l'hypothèse irréaliste même dans le cadre d'une armée européenne qui est encore dans les limbes. Il estime que dans la perspective du Brexit,

¹⁸⁸ Le 5 avril 1242, Alexandre Newski, prince russe à la tête des troupes de la cité de Novgorod bat les chevaliers Teutoniques sur les glaces du lac Peïpous en Estonie (bataille des glaces). Il met un terme à la poussée des Allemands vers l'Est et devient grand prince de Novgorod.

la France est la seule armée européenne à posséder l'arme atomique, et qu'elle n'est pas prête, quel que soit le président, à mettre sa force de frappe sous contrôle européen. Il est d'ailleurs assez naïf de croire, poursuit-il, que même sous l'« effet Trump » tous les pays européens soient prêts à mettre leurs armées nationales au service de l'Europe dans un "pool" commun, alors qu'il n'existe pas de politique commune de défense et de sécurité crédible.

Conclusion

En conclusion, on peut avancer que l'initiative de M. Terhalle semble procéder de sa propre perception des relations internationales. Tout d'abord, il est fortement déçu par Trump, qualifiant l'OTAN d'obsolète, et persuadé que la garantie nucléaire américaine est en train de se déliter. A certains égards, de Gaulle partageait cette opinion et justifiait ainsi l'acquisition de l'arme atomique. Mais la différence fondamentale avec de Gaulle est que celui-ci voyait l'URSS comme une "puissance saturée" avec laquelle il fallait mener une politique de détente et créer ainsi les conditions d'un règlement de la question allemande, Terhalle semble surtout voir dans la Russie un agresseur potentiel aux aguets de la moindre défaillance du système de sécurité occidental. En outre, il estime que les armes nucléaires favorisent les calculs rationnels entre Etats (on retrouve ici l'empreinte des débats des années 80/90 au sein des think tanks américains comme la Rand Corporation) et qu'une Europe centrale nucléarisée grâce à l'Allemagne aurait un fort effet dissuasif vis à vis de la Russie.

L'idée de la perte de la garantie nucléaire américaine l'obsède mais il ne suggère pas de compenser cette "perte" par la mise en place d'un système de sécurité soit intrinsèquement européen, soit comme « pilier européen » de l'OTAN. Pour lui une défense européenne ne serait *in fine* qu'un tremplin pour l'accession de la Bundeswehr à l'atome. Il a certainement raison quand il affirme qu'une politique de sécurité ne peut être que réactive mais qu'elle doit aussi être active et préventive. L'on peut citer ici l'adage romain "*si vis pacem para bellum*" dont l'application n'a pas empêché l'empire romain de péricliter.

Par ailleurs il serait tout aussi pernicieux et même dangereux de surestimer la menace. Ceci ne pourrait mener qu'à des options dénuées de fondement et jouer finalement le rôle de provocations dans un contexte qui s'apparenterait à un renouveau de la guerre froide. Les performances des armements et des équilibres moins

stables que dans le passé pourraient dans une perspective de gestion de crises défailante, signifier la mort (nucléaire) de l'Europe. Il ne s'agit pas de faire une gesticulation plus ou moins contrôlée et contrôlable mais de mesurer l'effet de telle ou telle initiative militaire dans une situation de crise engendrée par la question ukrainienne. L'accession de l'Allemagne à la capacité nucléaire aurait dans ce contexte le même effet qu'une allumette jetée dans un tas de paille.

Il faudra de toute façon trouver une solution compatible avec le droit international à une question qui risque d'embraser l'Europe. La communauté internationale a su trouver des parades à des questions semblables (Kosovo), elle doit pouvoir le faire avec l'Ukraine. Les Russes sont assez réalistes pour penser qu'ils ne récupéreront pas toute l'Ukraine. Mais il faut se garder de jouer avec le feu. Un pays n'est jamais plus dangereux que quand il se sent acculé le dos au mur, ce qui serait le cas dans l'hypothèse d'une nucléarisation de l'Allemagne et de l'Europe centrale.

Il semble donc que l'initiative de M.Terhalle n'est même pas un ballon d'essai. Personne ne veut d'une Allemagne nucléarisée et elle peut-être encore moins que quiconque, bien consciente que cela signifierait non l'apogée de la puissance mais la ruine de toutes ses ambitions. Et l'on ne pourrait ici que citer la réplique de la sœur des Horaces dans le drame cornélien du même nom : « Puissent tous ses voisins ensemble conjurés, saper ses fondements encore mal assurés ». ¹⁸⁹ Il n'est peut-être pas inutile que la question ait été soulevée. Cela a permis de réaffirmer non seulement les interdits déjà formulés en droit international mais aussi d'éviter que des suspicions ne viennent s'insinuer dans les relations de l'Allemagne avec ses voisins.

*

* *

¹⁸⁹ Corneille, « *Horace* », (1640). La sœur d'Horace, Camille, acte IV, scène V, (vers 1305-1306)

Notes de lecture

Relations internationales

Charles Zorgbibe, *Une histoire du monde depuis 1945. 75 années qui ont changé la face du monde*. Paris, éditions du Fallois, 2017. 419 p.

L'auteur est bien connu et a écrit de nombreux ouvrages de droit public, des biographies et des essais historiques. Le titre du livre et le sous-titre méritent l'attention du lecteur : il ne s'agit pas de l'histoire mondiale mais d'une certaine « Histoire du monde » car l'auteur n'est pas historien mais juriste, c'est d'abord un spécialiste des relations internationales ce qui confère à son livre une approche centrée sur l'analyse du « grand jeu international » qui rythme la marche du monde.

Le sous-titre s'intitule « 75 années qui ont changé la face du monde » ; le point de départ est la fin de la deuxième guerre mondiale et la division des vainqueurs à l'ombre de la révolution nucléaire et la chronologie s'arrête à la période contemporaine, c'est-à-dire les crises ukrainienne et syrienne sans oublier les « printemps arabes et l'hiver islamique ».

Le lecteur aura sous les yeux un vaste panorama de la politique mondiale des soixante-quinze dernières années – la deuxième moitié du XXe siècle et les quinze premières années XXIe siècle – exposé d'une façon claire qui ressemble un peu à une sorte de « manuel diplomatique » pour un public averti de l'ordre et du désordre international. Le point de vue juridique n'est pas absent, pas plus que la sociologie des événements internationaux ; l'ouvrage très vivant, est très complet et n'omet aucune crise, aucun conflit, aucune coalition qui se sont produits pendant la période étudiée.

La structure du livre comporte cinq grandes parties subdivisées en de nombreux chapitres d'inégale importance ; elle est précédée d'un prologue qui fait le point sur la paix manquée de 1945, la division des vainqueurs, le système de Yalta, le « retournement de la scène internationale », l'attaque du 11 septembre 2001 sur le territoire américain. Le prologue se termine par une réflexion sur le conflit de civilisations ou l'équilibre des puissances et le choix entre « utopie et lucidité » qui marque toute l'action internationale des Etats et des acteurs qui en font partie. On retrouve ici la problématique du pouvoir dans le système international.

La séquence historique et chronologique retenue par l'auteur peut prêter à discussion et à critique mais elle a le mérite de la cohérence et de la clarté : 1^{ère} partie (1947-1962) ; 2^{ème} partie (1962-1985) ; 3^{ème}

partie (1985-1990), 4^{ème} partie (1990-2001) et 5^{ème} Partie : Depuis 2001 à nos jours.

La première et la deuxième partie sont assez classiques. Entre 1947 et 1962, c'est à dire la naissance des blocs, l'Occident élabore la diplomatie de l'endiguement, assiste à un petit « dégel soviétique » et les blocs font l'apprentissage de la coexistence. Entre 1962-1985, Charles Zorgbibe analyse ce qu'il appelle assez justement l'« érosion de l'ordre bipolaire », soit la crise des deux grandes alliances, l'avènement d'une diplomatie triangulaire qui coiffe l'ordre bipolaire, le « sanctuaire » des Grands face aux périphéries. Le bassin méditerranéen donne naissance à d'importants enjeux et stratégies et depuis Bandung le « Tiers-état planétaire » est comparé à une « lutte sociale transnationale » avec un point d'interrogation. Trois ondes de choc d'autre part déferlent sur le Golf arabo-persique : la révolution islamique iranienne, l'invasion de l'Afghanistan et la guerre Iran-Irak.

Les problèmes stratégiques – la révolution nucléaire et l'avenir de la dissuasion, et le risque de guerre des années 1980- jouent un rôle important qui sont pris en compte et conditionnent la paix et la stabilité internationale, ce qui nous conduit directement à la troisième partie, la période 1985-1990 qui scelle la « chute du communisme en Europe ». Les développements sont synthétiques mais retracent bien ce qui a bouleversé le Vieux continent et le reste du monde.

En cinq années cruciales, le Système international a subi une mutation capitale, qui n'avait été prévue par aucun expert ou spécialiste. Pourquoi ? L'analyse emporte facilement la conviction même si toutes les archives n'ont pas encore dévoilé tous leurs secrets et n'ont pas été publiées.

Trois aspects fondamentaux sont ici mis en relief et expliquent la chute des Etats communistes : la « nouvelle pensée » diplomatique et l'effet Gorbatchev en Europe de l'Est, la succession des révolutions européennes de 1989 et la réunification de l'Allemagne, soit la fusion de la République Démocratique Allemande avec la République Fédérale d'Allemagne, et son entrée dans l'OTAN.

Réunifié sur le plan idéologique, le système international, pour l'auteur, semble rappeler le « retour à l'Europe de Sarajevo ». Réalité ou illusions ? En réalité, l'éclatement de trois fédérations au centre et à l'Est de l'Europe et la priorité donnée aux intérêts nationaux, excluent le retour au modèle de Sarajevo à la veille de la Révolution de 1917. Il s'agit de la fédération yougoslave, du démantèlement de l'Union soviétique et de la séparation des Tchèques et des

Slovaques. Le « tissu européen » n'y résiste pas et se déchire de toutes parts. Il traduit la mort de l'espérance de « l'Etat de droit international » si cher à Emmanuel Kant.

La quatrième partie (1990-2001) aborde les problèmes de l'« après-guerre froide dans le monde » et se termine avec l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis. Ces onze années sont très riches en événements et touchent les Etats du Moyen-Orient, le conflit israélo-palestinien avec les accords d'Oslo, l'Asie centrale, l'Afrique « démocratisée... et marginalisée », la révolution des Afrikaners et la fin de l'isolement de l'Etat paria que fut longtemps l'Afrique du sud. L'auteur n'oublie pas non plus ce qui se passe en Extrême Asie et en Amérique latine. Ce tour du monde complète parfaitement les innovations créées par la chute du communisme en Europe.

Mentionnons également le passage mal connu consacré à la « nouvelle diplomatie des Nations unies ». Trop souvent, l'ONU est passée par pertes et profits alors que l'Organisation mondiale a eu à connaître de tous les aspects cités plus haut, directement ou indirectement ; un certain renouveau l'affecte bien mais de là à parler d'une nouvelle diplomatie onusienne il y a un pas que nous ne franchirons pas. Enfin cette partie s'achève par l'attaque du 11 septembre 2001 touchant de plein fouet l'hyper puissance américaine (elle n'a plus de rivaux à sa mesure après la disparition de l'URSS) qui fera évoluer sa diplomatie pour relever les défis du terrorisme face aux « Etats dissidents, aux Etats fous, aux Etats voyous ». Washington utilise le concept de « Rogue States » qui désigne des puissances régionales hostiles et une menace prioritaire, parmi d'autres.

La cinquième et dernière partie de cette histoire du monde s'intitule avec finesse et subtilité : « Depuis 2001 : le huis clos planétaire ». Elle permet à l'auteur dans une sorte de fourre-tout diplomatique de disserter sur la nature et la structure des Relations internationales dans la post guerre froide et le post communisme ; peut-on et doit-on parler d'une entrée dans le « village universel » ?

Cette partie est la plus stimulante parce qu'elle touche à la prospective en s'inspirant de l'ensemble des 75 années qui ébranlèrent le monde, et de l'évolution qu'a connu le Système international. Il a été d'abord bipolaire, puis tripolaire avec l'émergence des Etats non-alignés, enfin multipolaire depuis 1989 ou a-polaire pour certains spécialistes. La formule le « huis clos planétaire » n'est pas erronée à condition de s'entendre sur le contenu de la notion et du concept.

Sept chapitres en constituent l'ossature. Il n'est pas possible dans ce compte-rendu d'en faire un exposé détaillé ou exhaustif. On se contentera seulement d'en mentionner les grandes lignes. Depuis l'avènement de la Mondialisation - heureuse ou malheureuse – dans l'après guerre froide, celle-ci remet en cause la souveraineté traditionnelle et crée entre les Etats, effectivement, un « huis clos planétaire » et une sorte de communauté transnationale. La mondialisation ouvre-t-elle la voie à un « concert des démocraties » pour maintenir la paix et la sécurité collective ? C'était la thèse soutenue dans les années 1990 par un politologue américain célèbre, Francis Fukuyama dans un livre à succès *La fin de l'Histoire et le dernier homme* (1992)¹⁹⁰. Pour lui, désormais, le conflit idéologique entre l'Est et l'Ouest serait arrivé à son terme avec le triomphe de la démocratie libérale occidentale. Pour Charles Zorgbibe, il n'en est rien à l'ONU et les conflits internationaux se poursuivent avec les guerres préventives. Une autre lecture et une autre grille sont avancées par un autre politologue américain qui répond à F.Fukuyama, peu après, dans un livre aussi célèbre *Le choc des civilisations* (1996) de Samuel Huntington.¹⁹¹ Son hypothèse est que, dans ce monde nouveau, les conflits n'auront pas pour origine l'idéologie ou l'économie ; les grandes causes de division de l'humanité et les « principales sources de conflit sont culturelles ». Les Etats continueront à être les principaux acteurs et à jouer le premier rôle dans les affaires internationales, mais écrit-il, les principaux conflits politiques mondiaux « mettront aux prises des nations et des groupes appartenant à des civilisations différentes : Le choc des civilisations dominera la politique mondiale ». L'avenir dira si le paradigme ou la théorie de Huntington sera vérifiée dans les faits.

Pour le moment, on assiste à la « crise identitaire » que connaissent les Etats-Unis, à l'enlèvement de l'Union européenne, à l'échec des printemps arabes remplacés par l' « hiver islamique » et le terrorisme djihadiste qui touche de très nombreux Etats sur tous les continents. Charles Zorgbibe souligne aussi que la Russie et l'Occident luttent à « fronts renversés » ; Quant à la superpuissance chinoise, tentée pour regarder vers l'Occident de temps à autre, son avenir demeure une « inconnue » ; il est donc imprévisible à court et moyen terme. Reste le devenir de l'Occident face au « reste du monde ». Une « passation du pouvoir international », - le terme de déoccidentalisation serait le bien venu – est inévitable et déjà en

¹⁹⁰ Francis Fukuyama. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris, Flammarion, 1992. 452p.

¹⁹¹ Samuel P. Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, 402 p.

cours par le poids et la puissance des « Etats émergents ». Les Etats occidentaux ne domineront plus le Monde comme ils l'ont fait du XVIe au XXe siècles.

La conclusion du professeur émérite est sans ambiguïté : « Depuis la fin de la guerre froide, les puissances établies (et déclinantes ?) s'adonnant à l'apologie de l'ingérence et au dynamitage du concept de souveraineté... Quelles sont les normes des puissances émergentes qui pourraient donner forme à un futur système international ?... »... « Aujourd'hui, les puissances établies occidentales seraient naturellement déstabilisatrices, alors que leurs concurrents, les Etats émergents, se comporteraient en garants du statu quo, en gardiens d'un ordre international qu'ils souhaitent investir ».

Cette histoire du Monde depuis 1945 n'est pas, aujourd'hui encore, un monde sans histoires, sans crises, sans conflits et sans guerres. Ce qui nous rappelle la belle formule de Raymond Aron pendant la guerre froide : « Les hommes font l'histoire mais ils ne savent pas l'histoire qu'ils font ».

Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté, spécialiste de Relations internationales et de Droit international.

Dissuasion

Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*. Paris, éditions des Presses Universitaires de France, 2017. 562 p

L'auteur est chargé de cours et responsable du Centre interdisciplinaire d'études sur le nucléaire et la stratégie à l'Ecole normale supérieure de la rue d'Ulm ; il a par ailleurs occupé divers postes au ministère des affaires étrangères, au ministère de la défense et au CEA (Commissariat à l'énergie atomique). C'est donc un spécialiste du nucléaire et de la dissuasion, ses compétences ne pouvant être mises en cause.

Son livre n'est pas neutre et son titre pose une problématique d'ensemble sur ce qui constitue dans l'histoire ce qu'on peut appeler la « Révolution nucléaire, sur le plan civil et militaire, qui couvre la deuxième moitié du XXe siècle (Hiroshima et Nagasaki) et les premières années du XXIe siècle ».

Autre observation importante, le contexte dans lequel paraît cette étude très pointue. La guerre froide a pris fin et la Mondialisation lui a succédé. Le terrorisme et Daesh n'épuisent pas toutes les

menaces et tous les risques qui pèsent sur la France et l'Europe. La Russie et la Chine repensent leur stratégie et augmentent leurs crédits militaires, l'Union européenne n'a toujours pas pu mettre sur pied une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et dépend toujours des Etats-Unis et de l'OTAN, pour assurer la sécurité de ses intérêts fondamentaux.

Dans le même temps les tensions sont très fortes au Moyen-Orient, malgré l'accord nucléaire du 14 juillet 2015 passé avec l'Iran, et en Asie avec la montée en puissance des capacités nucléaires de la Corée du Nord qui inquiète ses voisins : la Corée du Sud, le Japon, la Chine et surtout les Etats-Unis.

Bref, le contexte international et l'actualité invitent à nouveau les experts à se poser la question du recours à la force, de l'équilibre et de la puissance dans les rapports internationaux à l'ère de l'avènement de la Mondialisation. Une relecture de Clausewitz n'est pas inutile...

Depuis quelques années la place et le rôle de l'arme nucléaire et de la dissuasion font l'objet de débats plus ou moins justifiés et surtout souvent passionnés, entre deux camps opposés : d'une part il y a ceux qui contestent la dissuasion parce qu'elle coûte chère, est immorale et n'a pas d'utilité vu les nouvelles menaces qui pèsent sur les Etats ; d'autre part, il y a ceux qui continuent à défendre l'existence de cette arme de destruction massive parce que personne ne peut soutenir qu'elle n'aura pas, un jour, à servir. Les premiers n'entendent pas augmenter les crédits nécessaires à sa modernisation et sont mêmes partisans d'une réduction progressive de son volume dans le cadre d'une politique rationnelle de maîtrise des armements. Les seconds adoptent la position inverse et jugent que la politique de dissuasion doit être maintenue et surtout modernisée, avec un budget à la hauteur des défis présents.

Il convient donc de se préparer, et permettre à chacun de se « réapproprier une vaste et vraie grammaire nucléaire et stratégique ». Tel est l'objectif de son étude.

*

Pour Nicolas Roche, le temps est venu de se reposer quelques questions fondamentales, et de s'interroger à nouveau sur les conditions d'emploi de la force et la préservation de « nos intérêts face à des acteurs non coopératifs ». Il est nécessaire notamment de « réapprendre notre grammaire nucléaire, et la revisiter pour l'adapter aux défis de notre temps ». *Ad rem.*

La structure de l'ouvrage, après une introduction consacrée à la dissuasion et aux crises contemporaines (la crise chimique syrienne

et la crise ukrainienne), comprend quatre grandes parties divisées en plusieurs chapitres. Elles s'intitulent respectivement : 1- L'exemple de la France ; 2- Une brève grammaire de la dissuasion ; 3- Dissuasion et équilibre régionaux ; 4- Dissuasion et capacités non nucléaires : quelles relations ? La conclusion porte sur le droit et la morale en posant la question de savoir si la dissuasion est morale ou immorale par rapport aux normes juridiques et à l'impact humanitaire d'un échange nucléaire : l'arme nucléaire est-elle illégale et que devient la notion de guerre juste ?

Il n'est pas possible dans le cadre de cette note d'aborder l'ensemble de tous les problèmes qui rejoignent la dialectique et la problématique de la guerre et de la paix. On se limitera à souligner pour le lecteur les aspects les plus novateurs et les plus originaux de la dissuasion à l'ère de la mondialisation et de la post-guerre froide. On ne s'étendra pas sur la première partie, « L'exemple français » bien connu dont l'auteur a le grand mérite d'en faire une brillante synthèse historique à la lumière des Livres blancs sur la défense et des différentes lois de programmation militaire.

La deuxième partie est très théorique et abstraite puisqu'elle a pour ambition d'exposer une brève grammaire de la dissuasion, une analyse du traité de non-prolifération et ses conséquences sur le désarmement nucléaire. Elle présente aussi une approche historique de la relation stratégique entre l'URSS et les Etats-Unis.

La troisième partie est consacrée à la Dissuasion et aux équilibres régionaux en Asie-Pacifique. Nicolas Roche passe en revue l'Asie du Sud avec l'Inde et le Pakistan, la Corée du Nord, le poids de la Chine dans les équilibres stratégiques asiatiques, sans oublier la dissuasion nucléaire élargie et le rôle des Etats-Unis.

Un développement spécial très détaillé traite de la crise nucléaire iranienne ; ce chapitre dresse in fine le bilan et les leçons à tirer de ces quinze années de crise.

Dans le conflit Est-Ouest, la dissuasion était centralisée et essentiellement bilatérale entre les deux grandes puissances, qui contenaient la prolifération de l'arme nucléaire par le Traité de Non Prolifération (TNP) de 1968. Dans la mondialisation, la dissuasion est décentralisée et multilatérale et la prolifération des armes nucléaires beaucoup plus difficile à maîtriser ; d'où l'intérêt de ce chapitre nécessaire sur les équilibres régionaux nucléaires en Asie - Pacifique. L'Amérique latine et le continent africain ne sont, actuellement, pas concernés. La crise nucléaire iranienne, de son côté, est analysée avec beaucoup d'objectivité dans tous ses

paramètres : techniques, stratégiques, diplomatiques, nationaux et internationaux.

La quatrième et dernière partie de l'étude traite des relations entre la Dissuasion et les capacités non nucléaires. Les armes de destruction massive sont d'abord les armes nucléaires, mais les armes chimiques et biologiques font également partie de cette catégorie, plus ou moins bien définie. Les armes chimiques et biologiques sont totalement interdites par le droit international (Traités de 1972 et de 1993). Elles sont cependant parfois utilisées dans des conflits armés classiques, comme en Syrie. Les nouvelles technologies ont ouvert la voie à la défense antimissiles et à la militarisation de l'espace, soit la cyber défense. Nicolas Roche se penche sur les concepts, les programmes et les grands enjeux, en relation avec les armes nucléaires, de ces nouvelles armes qui accélèrent la course aux armements et renouvellent la problématique moderne de la dissuasion. Les normes juridiques pour les réguler restent à élaborer pour conforter la sécurité et la stabilité internationales au XXI^e siècle.

On retrouve en conclusion le problème du droit et de la morale. L'arme nucléaire est-elle légale ou illégale ? Morale ou immorale ? Michael Quinlan a cherché à défendre la moralité de la dissuasion nucléaire en s'appuyant sur l'intention de l'action – la prévention des guerres majeures – et non pas la certitude des conséquences négatives de cette arme de destruction massive.¹⁹² Cette pensée est très contestée car il est difficile d'établir une proportion entre la menace de l'emploi d'une arme nucléaire et ses effets négatifs, notamment sur le plan de son impact humanitaire.

Juridiquement, en 1996, la Cour Internationale de Justice s'était refusée à conclure à l'illégalité de la doctrine de dissuasion qui vise des « circonstances extrêmes de légitime défense, dans le cas où la survie de la nation est en jeu ».

Le 7 juillet 2017, l'Assemblée générale de l'ONU a voté un projet de Traité interdisant l'usage de l'arme nucléaire. Selon l'article premier, les signataires « s'engagent à ne jamais, en aucune circonstance, mettre au point, produire, fabriquer, acquérir de quelque autre manière, posséder ou stocker des armes nucléaires ».

Les puissances nucléaires ont boycotté cette initiative prise par des Etats neutres ou non-alignés, jugée idéologique, irréaliste et contraire aux efforts de désarmement. La France, pour sa part, a

¹⁹² Michael Quinlan. *Thinking About Nuclear Weapons: Principles, Problems, Prospects*. Oxford University Press. 2009. 218 p.

voité contre ce texte et plaide pour une démarche progressive prenant en considération l'environnement de sécurité. Un récent rapport du Sénat sur la modernisation de la dissuasion affirmait : « Le monde est et restera durablement un monde nucléaire ».¹⁹³ Le débat est loin d'être clos et se poursuivra dans le cadre de la politique de maîtrise des armements.

Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté, spécialiste de Relations internationales et de Droit international.

Josepha Laroche. *La Grande Guerre au cinéma. Un pacifisme sans illusion*. Préface de Christophe Malavoy. Paris, éditions L'Harmattan, 2014. 156 p.
La Deuxième Guerre mondiale au cinéma. Le jeu trouble des identités. Préface de Christophe Malavoy. Paris, éditions L'Harmattan, 2017. 194 p. (Coll. Chaos international)

L'auteur est spécialiste de Relations internationales et professeur de Science politique à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Elle a publié récemment deux ouvrages, préfacés par l'acteur et réalisateur Christophe Malavoy, dans la collection « Chaos International » aux éditions L'Harmattan. Ces deux ouvrages offrent aux lecteurs une grille de lecture, ici la filmographie, pour éclairer les deux guerres mondiales qui ont ensanglanté l'histoire du XXe siècle, et permettent de dépasser une simple approche des événements ainsi qu'une description sommaire des relations internationales. L'approche est aussi originale que féconde et le style simple et direct.

Le point commun à ces deux livres est la guerre et l'acteur essentiel, le soldat. L'une et l'autre sont analysés à la lumière d'une vingtaine de films plus ou moins célèbres dans le grand public, après 1918 et 1945.

Concernant le premier ouvrage *La Grande Guerre au cinéma*, sous titré fort justement « *Un pacifisme sans illusion* », Josepha Laroche offre un regard très éclairé sur le formidable plaidoyer pacifiste orchestré par tous les grands cinéastes du XXe siècle. De Stanley Kubric à Francesco Rosi ou d'Abel Gance à Jean Renoir, la puissance

¹⁹³ Sénat, Rapport d'information N°560 sur « *La modernisation de la dissuasion nucléaire* » par MM. Xavier Pintat, Jeanny Lorgeoux, coprésidents de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et MM André Trillard, Pascal Allizard et M.Claude Haut, sénateurs, le 23 mai 2017.

artistique des images a réussi à dire l'indicible mieux que les savants ouvrages des historiens.

La structure du livre comprend deux grands parties avec deux chapitres : l'une traite de la « désacralisation du patriotisme » illustrée par un « procès en déshumanisation » et l'« arme de la dérision » ; l'autre s'intitule le « triomphe de la brutalisation », mis en valeur par la « répétition des guerres » et l'« impuissance du pacifisme ».

La Grande Guerre au cinéma est montrée avec objectivité et respect de la vérité historique portés à l'écran, ce qui emporte autant la conviction que les émotions. L'analyse opérée par l'auteur, sans jamais omettre le contexte historique, sociologique et politique, fait revivre des images fortes dont beaucoup aujourd'hui appartiennent à la « mémoire collective ». Cette première Guerre mondiale incarne bien, en effet, un « pacifisme sans illusion ». A un siècle de distance, les films évoqués par J.Laroche sont certainement à voir et à revoir, le prisme de l'écran et des images faisant bien transmettre l'enfer subi et vécu par plusieurs millions de soldats, de nationalité et d'origine très différente.

Le deuxième ouvrage est consacré à la Deuxième Guerre mondiale et se situe dans la même optique que le précédent. Les Vingt œuvres cinématographique présentées permettent de souligner, encore mieux que pour le conflit 14-18, les violences et les horreurs qui ont été commises, sans oublier l'utilisation de l'arme nucléaire contre le Japon pour détruite Hiroshima et Nagasaki, pendant six longues années qu'a duré la Deuxième Guerre mondiale. Mais l'auteur met l'accent dans cet ouvrage sur « le trouble des identités », c'est à dire le désarroi identitaire des uns et des autres acteurs ou encore « l'ambivalence des conduites et la perte des repères » chez un grand nombre d'individus présentés à l'écran. L'interprétation de ce phénomène identitaire est d'ailleurs très variable, selon les Etats, les combattants, les vainqueurs ou les vaincus.

La structure de l'ouvrage, très équilibré, comprend lui aussi deux grandes parties recouvrant chacune deux chapitres pour étayer les deux idées forces.

La première partie s'intitule le « Régime de l'anomie », concept expliqué en introduction et emprunté à Emile Durkheim. Pour ce brillant sociologue, ce « mal infini » résulte de l'insuffisance des régulations sociales et tient au peu d'emprise exercée sur les individus. Conséquence directe : ceux-ci ne savent plus se « gouverner » et « réguler leur conduite » ; à plus forte raison il en va de même lorsqu'il se trouvent précipités dans une guerre mondiale.

L'état anémique peut conduire naturellement à la peur, à la dépression et à la mort, voire à l'apocalypse : « Le chaos des consciences vient faire écho au chaos international ». D'où deux chapitres pour mettre en valeur ce règne de l'anomie : la perte des repères et la fragilité des rôles.

La deuxième partie qui s'oppose à la première, mais la complète parfaitement, se nomme la « Cohésion retrouvée ». Les dix œuvres cinématographiques qui la composent mettent en exergue une ligne de force en contradiction avec celle de l'anomie. La Guerre de 39-45 a mis en mouvement des solidarités transnationales entre les combattants, des liens interpersonnels très puissants qui ont permis de participer à la victoire dans une « cohésion retrouvée ». D'où le chapitre sur « les solidarités combattantes » et le chapitre sur « l'altérité libératrice ». Le conflit a causé plus de 60 millions de morts et ravagé de nombreux territoires et plusieurs continents. De tout ce chaos et ces bouleversements, le cinéma a rendu compte assez fidèlement. Les films ont bien montré « l'ambivalence » des conduites et la reconstruction d'une altérité « vécue finalement comme une véritable libération » plus ou moins rédemptrice, même si celle-ci s'est parfois incarnée dans la mort...

Ces deux ouvrages forts instructifs, grâce à des œuvres cinématographiques, ont le grand mérite de mettre en valeur une dimension inconnue des deux grands conflits qui ont marqué et bouleversé l'ensemble des relations internationales du XXe siècle après 1914 et 1945. Ils ont annoncé à leur manière le XXIe siècle, siècle de la Mondialisation/Globalisation dans lequel nous nous trouvons.

Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté, spécialiste de Relations internationales et de Droit international.

*

* *

Observatoire Européen de Sécurité

Défense & Stratégie

Revue électronique publiée depuis mars 2002

Par l'Observatoire Européen de Sécurité

Comité de Rédaction

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

Pour nous contacter

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8209)
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Site Internet : <http://www.revuedefenseetstrategie.fr>

adresse email : contact@revuedefenseetstrategie.fr

Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie* et pour connaître les activités de l'Observatoire Européen de Sécurité, consultez son site Internet www.revuedefenseetstrategie.fr ou <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>