

La stratégie française en matière de défense européenne et sa relation avec l'OTAN

LIEUTENANT-COLONEL ARNAUD GARY, ARMÉE DE L'AIR FRANÇAISE*

De la Communauté européenne de Défense, morte née en 1950, à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la France a joué un rôle de leadership dans la construction de la structure européenne de défense depuis sa création. Ce rôle de leadership contrasta avec la perception sur le rôle de la France dans l'OTAN, notamment après la sortie de la France du commandement de l'OTAN en 1966 par le général de Gaulle, décision que les États-Unis ont toujours appréhendé comme une contestation de leur suprématie. Bien avant la décision du président Nicolas Sarkozy de réintégrer totalement l'OTAN en mars 2009, la France a toujours eu un rôle particulier aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la structure de commandement de l'OTAN ainsi que dans la défense européenne. C'est ainsi que du point de vue des relations internationales, La France est souvent caractérisée comme un allié non-aligné par certains observateurs. Actuellement, la défense européenne est dans une impasse et a besoin d'un nouvel élan, mais le contexte politique, économique et sociétal européen a considérablement évolué au cours des dernières années, ce qui impose à la France de définir une nouvelle politique qui lui permette de maintenir son influence à la fois à la défense européenne et à l'OTAN.

Dans ce contexte difficile, et en tirant bénéfice de son rôle réaffirmé après le conflit libyen, la France maintiendra son autonomie d'action en développant une défense européenne plus forte, basée sur des initiatives émanant de petits groupes, tout en exerçant une influence au sein de l'OTAN à travers le concept de « défense intelligente » (*smart defense*), et en faisant face au repositionnement des États-

* L'auteur est pilote de chasse dans l'armée de l'Air française et totalise 2.400 heures de vol. Le lieutenant-colonel Gary est diplômé de l'École de l'Air française (promotion 1995). Il a obtenu son brevet de pilote de chasse en 1999. Il reçut sa première affectation opérationnelle sur Jaguar au sein de l'escadron de chasse 3/7 (base aérienne de Saint-Dizier). Entre 2001 et 2005, il fut déployé à quatre reprises au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. Lors de sa dernière affectation, il commanda l'escadron de chasse 1/3 « Navarre » (base aérienne de Nancy) et pilota sur Mirage 2000D. Entre 2007 et 2012, il fut déployé à deux reprises en Afghanistan et participa à l'opération *Unified Protector* (Libye) en tant que chef d'escadron. Le lieutenant-colonel Gary est actuellement l'assistant militaire pour l'adjoint au chef d'état-major de l'armée de l'Air française.

Unis vers la zone Asie-Pacifique. Ainsi la France regagnera-t-elle son rôle de leader en Europe comme sur la scène internationale.

La Défense européenne : un manque de volonté politique ?

En 1950, les premières heures de la Guerre froide soulevèrent la question de la sécurité européenne. René Pleven, président du Conseil, élaborait le concept d'une Communauté européenne de Défense (CED), dont la mission aurait été de constituer une force militaire intégrée, mise en place par les pays européens et dirigée par une autorité supranationale. Ce projet ne fut jamais ratifié pour des raisons de politique intérieure française. Entre 1954 et 1992, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) fut créée afin de conserver *a minima* une assistance mutuelle, mais la sécurité du continent européen se vit enracinée dans la relation transatlantique¹. En 1992 fut signé le Traité de Maastricht dans un contexte de fin de Guerre froide et de perspective de réunification allemande. Avec lui naissait une volonté de développer une communauté politique et une union économique ; l'Union européenne (UE) fut créée. Un des piliers de la nouvelle organisation fut la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dont les principaux objectifs consistaient à préserver les intérêts fondamentaux européens et l'indépendance, à renforcer la sécurité de l'UE et à promouvoir une coopération internationale².

La Déclaration de Petersberg de juin 1992 fut un développement [majeur] dans les efforts de l'UE pour constituer sa propre capacité de défense. Elle visait à éviter toute confusion entre les fonctions de défense des pays membres considérés individuellement, l'OTAN et l'UE agissant comme un tout. La Déclaration de Petersberg définit trois missions : les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix³.

Après la guerre de Bosnie, la France et le Royaume-Uni voulaient que l'UE devienne un acteur crédible sur la scène internationale et le Sommet de Saint-Malo de décembre 1998 fut le point de départ pour un véritable projet de défense européenne. Celui-ci prépara également le terrain pour la création de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en juin 1999, une organisation officielle conçue pour prévenir les conflits et assurer des missions de gestion de crise. Comme partie constituante de la PESC dans le domaine sécuritaire, la PESD devint la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avec le Traité de Lisbonne, ratifié en décembre 2009. Ce dernier a profondément fait évoluer la PESD en créant la Coopération structurée permanente (CSP) et la clause de défense mutuelle, et en renforçant l'Agence européenne de Défense (AED)⁴.

Ces trois points ont posé les nouvelles bases de la défense européenne et sont rapidement devenus sa force. La CSP permet aux États membres de se réunir en petits groupes afin de contourner l'obligation d'unanimité que l'on retrouve dans plusieurs domaines. La CSP, qui est « réservée aux États membres dont les efforts de défense sont les plus importants, comprend des pays souhaitant partager leur investissements et mettre en commun leurs outils de défense⁵ ». Inspirée par le Traité de l'OTAN, la clause de défense mutuelle prévoit qu'« en cas d'agression armée sur le territoire d'un État membre, les autres États membres lui devront aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir⁶ ». L'AED fut créée le 12 juillet 2004 pour les pays souhaitant renforcer leur capacité militaire. Celle-ci « a pour objet de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, de promouvoir et de renforcer la coopération européenne en matière d'armement. Elle a aussi pour but de renforcer la base industrielle et technologique européenne dans le domaine de la défense⁷ ». Elle est chargée de coordonner la capacité et les projets industriels des États membres. L'AED est aujourd'hui responsable des avions ravitailleurs européens, du projet de formation des pilotes et de l'avion de transport A400M à travers l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement).

La Politique de sécurité et de défense commune donne à l'UE la possibilité d'utiliser des moyens civils et militaires pour conduire des opérations de soutien à la paix, à savoir le maintien de la paix, l'imposition de la paix, la prévention des conflits, la construction et la consolidation de la paix. À ce jour, onze opérations civiles sont achevées et huit sont en cours ; dans le domaine militaire, trois sont achevées et cinq sont toujours en cours, la plus importante étant la mission ATALANTE EUNAVFOR qui protège les cargaisons d'aide humanitaire et combat la piraterie au large des côtes somaliennes⁸. La France est le premier contributeur à cette opération. L'expérience dans la conduite de ces opérations a toutefois mis en évidence les points faibles de la politique de défense de l'UE.

En effet, toutes les missions que l'UE a conduites en tant qu'organisation de sécurité ont jusqu'à présent été modestes. Un certain nombre de traités, d'institutions et de procédures furent lancés au cours de la dernière décennie afin de stimuler la construction de la défense européenne. Plusieurs projets industriels furent convaincants, comme l'avion de transport A-400M, les frégates FREMM (Italie et France), le système naval de défense antiaérienne PAAMS (France, Royaume-Uni et Italie), et l'hélicoptère Tigre. Plusieurs avancées collaboratives furent accomplies en matière d'observation spatiale. Mais les véritables progrès sont maigres et aucune réelle dynamique n'a été initiée⁹. Aucune opération militaire n'a été lancée depuis le Traité de Lisbonne en décembre 2009, et l'UE a du réduire son centre d'opérations activé en mars 2012, comme le précise Hubert Védrine dans

son rapport pour le président français, M. François Hollande¹⁰. À l'heure actuelle, nous devons admettre que la défense européenne se trouve toujours dans l'impasse. Chaque fois que l'on a tenté de lui donner un nouvel élan, les initiatives politiques furent bloquées par le conservatisme militaire, la concurrence industrielle et par un manque de financement¹¹. La difficulté à laquelle doivent faire face les décideurs politiques européens tient au fait que les menaces craintes par les citoyens européens n'exigent pas de réponse militaire : la mondialisation, l'environnement financier incertain, le chômage et l'écologie sont loin des problématiques européennes de défense. En conséquence, les dépenses allouées en 2011 à la défense par l'Europe des 27 représentèrent 40 pour cent du budget américain de défense (autrement dit 281 milliards par rapport à 711 milliards de dollars)¹². La France et le Royaume-Uni représentent 40 pour cent du budget de défense de l'Europe des 27, et sont les deux seuls pays européens à consacrer plus de deux pour cent de leur produit intérieur brut à leurs dépenses militaires¹³. Au regard de ces chiffres, les Européens doivent rester pragmatiques et raisonnables pour ce qui est de leurs ambitions de défense commune. Même s'il existe une certaine bonne volonté politique, le processus global reste fragile compte tenu des difficultés financières et de politiques internes, et les paroles sont difficiles à traduire par des efforts concrets. Le problème provient notamment des pays qui sont à la fois membres de l'OTAN et de l'UE : ces derniers craignaient jusqu'à récemment que l'UE ne soit une duplication de l'OTAN, et comptaient sur les États-Unis pour assurer la sécurité du continent européen. En réalité et ironiquement, une part non négligeable du problème, comme la possible solution au dilemme de la défense européenne, réside dans sa relation avec l'OTAN.

Le retour plein et entier de la France à l'OTAN

Le 4 avril 1949, les ministres des affaires étrangères signaient à Washington le traité créant l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, OTAN. Douze pays signèrent ce pacte, entrant en vigueur le 23 août 1949, en tant qu'organisme régional basé sur le soutien réciproque entre les pays membres en cas d'attaque contre l'un d'eux¹⁴. L'OTAN ne fut pas uniquement créée pour protéger la zone nord-atlantique contre la menace soviétique, mais visait également à stabiliser l'Europe occidentale, l'Allemagne en particulier. En avril 1951, l'Organisation adopta une structure politique et militaire permanente incluant une structure de commandement intégrée pour les forces armées de ses membres. L'objectif de l'OTAN consistait à organiser les forces armées des membres de l'Europe occidentale en temps de paix, afin de pouvoir réagir rapidement et passer à un état de guerre en cas d'attaque soviétique. Cela impliqua une intégration et un contrôle total par les

États-Unis, acceptés par l'ensemble des membres, sous l'autorité du Commandant suprême des forces alliées en Europe, SACEUR¹⁵. Bien que la France eût été membre fondateur de l'OTAN, son rôle au sein de l'organisation évolua en même temps que sa relation avec les États-Unis et sa politique étrangère, sur laquelle le Général de Gaulle laissa son empreinte.

Le 7 mars 1966, le Général de Gaulle annonçait au président Johnson que « la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté... de cesser sa participation aux commandements "intégrés" et de ne plus mettre de forces à la disposition de l'OTAN¹⁶ ». Loin d'être l'expression de l'anti-américanisme de de Gaulle, cette décision était le résultat de trois considérations majeures : les tentatives du général de créer un directoire tripartite (France, Royaume-Uni, États-Unis) pour la sécurité avaient échoué. « Il recherchait un rôle plus indépendant pour la France afin de maximiser son influence globale et son statut... et le président de Gaulle... n'était pas d'accord avec l'intention qu'avaient les États-Unis de remplacer la stratégie de "représailles massives" par une "réponse flexible" pensant que cela signifiait un affaiblissement de l'engagement américain à défendre l'Europe avec des armes nucléaires¹⁷ ». Ces trois éléments conduisirent de Gaulle à penser que l'OTAN visait à assurer la subordination de la France à la politique américaine. La France avait développé sa propre arme nucléaire et de Gaulle ne voulait pas voir les armes nucléaires américaines sur le sol français sans rien en savoir, pas même leur localisation ; cela aurait été une perte de souveraineté inacceptable. Finalement, après plus de huit ans de tentatives infructueuses, la France quitta les structures de commandement intégrées de l'OTAN¹⁸. Cependant, elle resta membre de l'alliance et prête à « s'entendre avec ses alliés dans l'éventualité qui nécessiterait de parvenir à un accord en cas de conflit¹⁹ ». En effet, un « accord secret entre les États-Unis et les officiels français, les Accords Lemnitzer-Aillert, exposait très en détail la manière dont les forces françaises réintégreraient la structure de commandement de l'OTAN si des hostilités est-ouest éclataient²⁰ ». À l'exception d'une tentative mort-née de Chirac en 1996, aucun gouvernement n'a jamais remis en cause la décision de de Gaulle avant 2009. La position de la France vis-à-vis de l'OTAN devint le symbole de son indépendance et de son non-alignement à l'égard des États-Unis. Une position avantageuse d'un point de vue aussi bien diplomatique que politique, notamment pour le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS), pour lesquels la position française constituait une garantie d'indépendance²¹. Le retour plein et entier de la France à l'OTAN n'eut lieu que le 3 avril 2009 sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Quelles étaient les motivations de la France pour faire un pas en arrière, et quelles pourraient être les conséquences de cette décision ? Entre les décisions de

de Gaulle et de Sarkozy, la France s'était progressivement rapprochée de l'OTAN, mais dans le plus grand secret. Du Conseil atlantique tenu à Paris en 1983 à la présence grandissante d'officiers français dans les structures de l'OTAN, en passant par la participation à la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF) et l'interopérabilité de l'armement, ce fut un processus constant et continu²². En 2009, le président Sarkozy ne voyait que des inconvénients à la position française. Premièrement, la France n'était pas comprise par ses alliés et semait le doute quant aux objectifs et à la stratégie du pays : « Les pays européens étaient réticents à coopérer avec la France par crainte que cela ne soit interprété comme une séparation avec l'OTAN²³ ». Deuxièmement, la France avait une faible influence sur l'orientation du comité militaire puisqu'aucun général français ne détenait une position importante au sein des structures de l'Alliance et tous les membres doutaient de ses intentions²⁴. Néanmoins, les opposants au plein retour à l'OTAN étaient nombreux en France. Ces derniers craignaient un alignement de la France sur la politique américaine, et la perte de statut dont le pays avait joui durant de si nombreuses années. Finalement le Parlement soutint la décision de Nicolas Sarkozy avec un vote de confiance et décida que le pays serait membre à part entière de l'OTAN, tout en restant en dehors du Groupe des plans nucléaires. Du côté militaire, le retour signifiait une plus forte influence sur les décisions prises par l'Alliance quant à l'emploi des forces armées. Neuf cent soldats français ont ainsi intégré le quartier général de l'OTAN, en plus de quelques postes prestigieux accordés à des généraux français, comme le Commandement suprême allié pour la Transformation, à Norfolk en Virginie. La normalisation de la position française a également rassuré les pays membres de l'Alliance quant aux intentions de la France, son rôle et sa stratégie. Du côté européen, et selon Hervé Morin, la position de la France en dehors du commandement intégré entretenait la méfiance parmi ses alliés à propos de ses ambitions européennes ; ils considéraient que la France voulait remplacer l'OTAN par la Défense européenne, alors qu'eux-mêmes restaient très attachés à l'OTAN²⁵. Les États-Unis avaient toujours regardé la position française comme un défi à leur suprématie et à leur influence, faisant de la défense européenne une menace envers les liens transatlantiques. Le retour de la France dans les structures de commandement de l'OTAN a restauré la confiance des États-Unis, rassuré les pays européens quant aux intentions françaises et montré clairement à tout le monde que l'OTAN et la défense européenne n'avaient pas à être en concurrence mais pouvaient être complémentaires. En somme, la construction de la défense européenne pouvait se poursuivre. En avril 2009,

l'OTAN reconnaissait l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante et se félicit[ait] des efforts que déploie l'UE pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs auxquels l'OTAN et l'UE sont confron-

tées aujourd'hui. Ces développements ont des incidences significatives et présentent un grand intérêt pour l'Alliance dans son ensemble, raison pour laquelle l'OTAN, compte tenu des préoccupations actuelles des Alliés, se tient prête à soutenir l'UE et à travailler avec elle dans ces efforts se renforçant mutuellement²⁶.

Pour la France et le président Sarkozy, cette déclaration fut un succès et le début d'une nouvelle ère dans laquelle la France jouerait un rôle plus important au sein de l'OTAN et renouvellerait son effort de construction de la défense européenne. Deux ans plus tard, le conflit libyen allait mettre à l'épreuve la nouvelle position de la France.

Le conflit libyen : une épreuve pour l'OTAN et l'Union européenne

Le conflit libyen nous offre un bon exemple des difficultés pour parvenir à un accord qui permette aux pays européens d'intervenir de manière indépendante, contrairement à la réaction extrême de l'Alliance et à sa capacité à trouver des compromis dans des situations dans lesquelles la défense européenne s'est retrouvée bloquée. À la suite du sommet européen tenu à Bruxelles le 11 mars 2011, l'UE parvint à un compromis consistant à « prendre en considération toutes les options nécessaires pour protéger le peuple libyen, et appela Kadhafi à renoncer au pouvoir. La déclaration ne faisait pas référence aux récents appels français et britanniques à une zone d'exclusion aérienne²⁷ ». À la suite de la réunion, la chancelière allemande Angela Merkel était « profondément sceptique à l'égard des actions militaires » alors que la France et le Royaume-Uni « envisageaient des frappes aériennes en Libye²⁸ ». L'Allemagne était l'un des cinq pays s'étant abstenus lors du vote de la Résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies, montrant ainsi au reste du monde et aux pays européens son désaccord à propos de l'intervention en Libye²⁹. Puisque les trois principaux pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ne parvenaient pas à trouver un accord diplomatique en faveur d'une intervention militaire, les Européens n'ont pas pu agir de concert en Libye. Le 1^{er} avril, l'UE annonçait une opération militaire d'appui aux opérations d'aide humanitaire, EUFOR Libya³⁰. Cet engagement limité fut loin d'être convaincant pour un continent qui veut jouer un rôle majeur dans sa zone d'intérêt. La réaction européenne resta par la suite mixée : certains pays jouèrent un rôle offensif, comme la France et le Royaume-Uni, d'autres restèrent en dehors des combats, comme les Pays-Bas et l'Italie (bien que cette dernière ait joué un rôle très important en termes de soutien en ouvrant ses bases aux appareils de l'OTAN), et d'autres encore choisirent de ne pas prendre part aux opérations, comme l'Allemagne et la Pologne. Tous ces pays européens agirent au nom de l'OTAN, et non en tant

qu'Européens. Les questions de politique intérieure et l'opinion publique eurent un rôle considérable dans les pays qui ne se sont pas engagés, comme en Allemagne où l'héritage historique rend les individus véritablement réticents à l'égard de l'emploi de la force. En somme, la Libye a offert l'exemple le plus récent de la fragmentation politique de l'Europe de la Défense, alors que dans le même temps, et en dépit de nombreux désaccords, l'OTAN fut globalement très réactif et efficace³¹.

D'après Michael Clarke, « En dépit de toutes les déclarations d'unité, il existait au niveau politique de nettes divergences de vues quant à savoir jusqu'où les pays de l'OTAN devaient aller pour vaincre les forces de Kadhafi... Lorsque l'opération militaire débuta le 19 mars avec des frappes aériennes françaises, puis américaines et britanniques, savoir si l'Alliance serait ou non en mesure d'agir n'était pas clair³² ». À Bruxelles, les membres de l'Alliance ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur qui assurerait le commandement des opérations militaires : « Le premier ministre britannique David Cameron considérait que la responsabilité de la zone d'exclusion aérienne devait être transférée à l'OTAN, alors que pour le ministre français des affaires étrangères Alain Juppé, "la Ligue arabe ne voulait pas que l'opération soit entièrement placée sous la responsabilité de l'OTAN. Ce n'est pas l'OTAN qui, jusqu'à présent, a pris l'initiative"³³ ». La France exerçait de fortes pressions pour intervenir et, sachant la réticence de plusieurs pays européens à l'égard de l'emploi de la force, ne voulait pas que l'Alliance affaiblisse l'opération. Mais les divergences au sein de l'OTAN furent dans une certaine mesure contenues en s'assurant qu'« une position largement approuvée avait été définie par les pays à la tête de la campagne³⁴ ». Par exemple, la France, le Royaume-Uni et six autres États ont contribué aux opérations de frappe, même avant que ces dernières ne soient discutées par les ambassadeurs auprès de l'OTAN. Ce processus permit à l'Alliance de prendre le contrôle des opérations aériennes douze jours seulement après la première frappe ; le général de corps d'armée, Ralph Jodice, assurait alors le commandement interarmées du JFACC (structure internationale de commandement et de conduite des opérations aériennes) en disposant d'une relative liberté d'emploi de ses forces aériennes. L'OTAN parvint ainsi à surmonter certaines tensions initiales au niveau politique et fut efficace au niveau opérationnel grâce à des structures de commandement bien rôdées, faisant preuve d'une grande efficacité là où la défense européenne révélait ses faiblesses. Avec l'opération en Libye, la France faisait ainsi ses premiers pas en tant que membre pleinement réintégré à l'OTAN.

En effet, la crise libyenne fut la première opération militaire de l'OTAN depuis que la France a réintégré sa structure de commandement militaire. La France étant toujours restée depuis *Desert Storm* parmi les cinq premiers contribu-

teurs à chaque opération de l'Alliance, la nouvelle situation n'entraînait pas un changement significatif de son comportement³⁵. Néanmoins, « avec l'opération en Libye, la France put confirmer sa capacité à assumer un puissant rôle de leader au sein de l'Alliance³⁶ ». De plus, la France a démontré sa capacité à entrer en premier sur un théâtre et à effectuer une frappe autonome loin de son territoire³⁷. Aujourd'hui, seuls trois pays occidentaux, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, sont en mesure de réunir AWACS, ravitailleurs et chasseurs, et d'y associer le renseignement que nécessite un tel dispositif. Premièrement, cette situation a renforcé la relation franco-britannique : « La coopération entre les deux pays... était souhaitable car elle répondait à deux critères : la volonté de déployer et la volonté de dépenser pour la défense³⁸ ». Deuxièmement, elle donna un nouvel élan à la relation transatlantique : les États-Unis considèrent à présent la France comme un allié fiable sur lequel ils peuvent compter, alors qu'ils opèrent un repositionnement vers l'Asie.

Troisièmement, la France a réaffirmé son rôle de leader en Europe dans le domaine militaire, a trouvé un moyen de contrecarrer la pression allemande et a démontré sa capacité à employer la force lorsque cela est nécessaire. Si le conflit libyen fut considéré comme un test pour la France dans son nouveau rôle depuis sa pleine réintégration dans l'OTAN, on peut estimer que ce fut une réussite. Mais avec une influence renouvelée et un nouvel héritage, la France est également tenue de faire tout son possible pour préserver sa position en conservant un rôle de leader dans le renforcement de la défense européenne.

Le point de vue français sur la défense européenne et sa relation avec l'OTAN

La France est prête à assumer son rôle de leader dans la construction de la défense européenne. En ce qui concerne ses alliés plus proches, la relation entre la France et le Royaume-Uni, les deux principales puissances militaires en Europe, restera l'un des facteurs les plus importants dans la consolidation de la défense européenne. La relation entre Paris et Londres a connu des années de rivalité et d'incompréhensions, pourtant « les traités franco-britanniques de 2010 ont le potentiel de favoriser le rapprochement stratégique bilatéral et servir de source d'inspiration pour d'autres initiatives de défense commune en Europe³⁹ ». En effet, les deux pays sont parvenus à définir des bases communes de coopération, comme en témoigne le Traité de Lancaster-House signé en novembre 2010. Ce document établit un cadre et un nouveau potentiel de coopération de défense entre les deux pays, des programmes de systèmes nucléaires et d'armes tels que les avions pilotés à distance à la nouvelle Force expéditionnaire interarmées testée avec succès en

octobre 2012⁴⁰. Le rapprochement est également devenu évident au cours du conflit libyen lorsque les forces françaises et britanniques étaient d'accord tant sur le front diplomatique que sur le front militaire. Cependant, les difficultés peuvent rapidement réapparaître. Du point de vue des acquisitions, la récente décision britannique quant au futur porte-avions a mis un terme à tout potentiel de coopération⁴¹. Plus important encore, du point de vue politique, le Royaume-Uni ne souhaite pas intégrer les mécanismes bilatéraux dans la défense européenne : ceci montre bien les réticences britanniques à l'égard de tout projet global de l'UE, empêchant ainsi Londres d'être un leader européen. Par ailleurs, le récent pari de Cameron visant à organiser un référendum au sujet de l'UE pourrait compliquer de nouvelles ententes. Finalement, la capacité à capitaliser sur les progrès récents dépendra de l'« habilité du Royaume-Uni à atténuer ses propres craintes euro-sceptiques dans le processus d'application des traités et de l'engagement de la France à mettre en œuvre les mesures pour lesquelles un accord a été trouvé ainsi que de sa capacité à oublier ses aspirations politiques et idéologiques lorsqu'il s'agit de traiter avec le Royaume-Uni⁴² ».

L'équation allemande est encore plus complexe. Grâce à la crise économique, l'Allemagne « est apparue en position dominante à l'égard de Paris, comme de tous les autres États membres d'ailleurs. Elle a réussi à utiliser l'euro en sa faveur, à développer une économie exportatrice et faire les réformes nécessaires en temps utile⁴³ ». Cette position dominante d'un point de vue économique a des répercussions sur le plan politique car l'Allemagne tend à favoriser ses préférences dans toutes les zones ; le conflit libyen en est la meilleure illustration et met en exergue la réticence naturelle du pays à recourir à ses forces armées. Concernant ses vues en termes de défense, l'Allemagne a toujours préféré l'OTAN à la défense européenne (elle est le deuxième principal contributeur aux dépenses de l'Alliance) et a toujours eu un désaccord de fond avec la France concernant la dissuasion nucléaire⁴⁴. Cet état d'esprit empêche l'Allemagne de véritablement promouvoir la défense européenne. De plus, le pays a récemment refusé la fusion entre BAE et EADS, mettant en danger l'un des trésors de la base industrielle et technologique de défense européenne⁴⁵. Aujourd'hui la question porte sur le fait de savoir si les dirigeants allemands ont suffisamment de volonté pour progresser, au niveau européen, dans le domaine de la défense.

Pour renforcer les capacités européennes de défense, la France aura besoin du soutien allemand et de celui des autres pays Weimar : l'Italie, la Pologne et l'Espagne. Les cinq pays, les acteurs les plus crédibles avec le Royaume-Uni sur le plan de la défense européenne, se sont rencontrés pour la première fois le 15 novembre 2012 et ont envoyé un important message politique concernant leur volonté de renforcer la coopération dans le secteur de la défense. Une lettre conjointe a été

publiée témoignant de leur volonté de renforcer la défense européenne par la création de structures communes de défense. Ces pays se sont également mis d'accord sur cinq domaines devant être améliorés : la capacité d'engagement dans des opérations civile-militaires, une approche européenne globale, l'équipement, la complémentarité entre l'OTAN et la défense européenne, et la coopération avec des organisations internationales comme les Nations Unies. Mais ce projet pourrait être combattu par le Royaume-Uni qui craint une rivalité avec le commandement de l'OTAN⁴⁶. De plus, chacun de ces pays Weimar souffre des coupes budgétaires ayant un impact direct sur leurs forces militaires. Malgré la nécessité de coopérer, leurs difficultés économiques pourraient miner leur capacité à parvenir à de véritables progrès. Pour les pays les plus affectés par la crise économique, il sera difficile d'envisager tout programme à long terme et coûteux, comme la prochaine génération de ravitailleurs. Si la France rencontre une opposition moins formelle et bénéficie même du soutien de l'Italie, de l'Espagne et de la Pologne pour la mise en œuvre de la défense européenne, elle devra s'assurer que les pays Weimar traduisent leurs paroles en actes pour ce qui est des projets communs dirigés par l'Agence européenne de Défense. Elle devra également s'assurer de leur volonté à s'engager dans des opérations militaires. Si le contexte économique difficile contribuera à réunir les pays, il pourrait également miner les efforts à long-terme. En effet, dans leur volonté de faire rapidement des économies, certains pays pourraient être tentés de fusionner leurs forces et de favoriser des objectifs concrets à court terme, alors que la structure européenne et l'importance de l'enjeu, à savoir préserver le statut de puissance de l'Europe dans un monde multipolaire, nécessiteraient des objectifs plus larges et à long-terme sans aucune retombée concrète immédiate. La mise en œuvre de la Défense européenne devra être judicieuse et progressive. Si un processus immédiat impliquant les 27 est tout simplement impossible, Weimar est le bon exemple de la construction itérative que l'Europe pourrait choisir : un *leadership* puissant des pays les plus actifs afin de convaincre les autres que la Défense européenne peut fonctionner, encourageant les pays les plus petits à rejoindre le groupe. En plus de l'initiative Weimar, d'autres États pourraient se réunir dans de petits groupes, à commencer par la mise en commun et le partage (*pooling and sharing*)⁴⁷. Afin de renforcer sa structure, l'Europe devra également préserver sa base technologique et industrielle de défense, menacée par des contraintes fiscales : la réduction des dépenses européennes et un complexe militaro-industriel américain plus agressif (pour équilibrer la séquestration) pourraient miner les efforts visant à préserver une forte base industrielle européenne.

Au niveau européen et dans un contexte de crise économique, les difficultés sont nombreuses. À court terme, des initiatives de petits groupes *à la carte* conduits par les acteurs européens les plus influents, la mise en commun et le partage, ainsi

que la préservation de la base technologique et industrielle de défense sont essentielles. À long terme, les pays européens devront rester raisonnables et faire des compromis au sujet de leurs visions fondamentales s'ils souhaitent avancer. L'enjeu n'est rien de moins que l'Europe en tant qu'acteur international crédible. À travers son rôle de leader, la France a déjà montré qu'elle était prête à avancer. Mais elle aura besoin, d'une part, de pays qui traduisent leur bonne volonté politique en actions concrètes et, d'autre part, du soutien des États-Unis. Cela peut aider l'opinion publique européenne à comprendre qu'avec le repositionnement des États-Unis vers l'Asie, l'Europe doit assumer la responsabilité de la sécurité dans sa sphère d'influence et fournir les ressources apportées par les États-Unis⁴⁸. Enfin, en cette période d'austérité, les Européens doivent s'assurer que la Défense européenne et l'OTAN ne sont en rien redondantes.

La France a décidé de réintégrer la structure de commandement intégrée afin d'exercer une influence au sein de l'OTAN. Cela signifie qu'elle est prête à contribuer au débat, comme ce fut le cas lors du dernier Sommet OTAN à Chicago en mai 2012. Au niveau des acquisitions, cela signifie que la France souhaite que le complexe de la défense européenne ait une place dans le concept de *Smart defense* et qu'il soit associé au programme de défense antimissile balistique⁴⁹. Cela signifie également une meilleure élimination des conflits entre les programmes de l'OTAN et ceux de l'Agence européenne de Défense. Par dessus tout, et selon M. Védrine, la France souhaite que l'OTAN et la Défense européenne soient complémentaires, recentrant l'OTAN sur ses prérogatives régionales et militaires, en tant qu'alliance militaire reposant sur l'Article 5 et sur la dissuasion nucléaire⁵⁰. La Défense européenne interviendrait, quant à elle, dans des opérations humanitaires, de maintien de la paix et civile-militaires, voire peut-être dans la gestion de crise. La Russie représente un autre bon exemple d'usage de ce rôle complémentaire :

La méfiance de la Russie à l'égard de l'OTAN l'a conduite à adopter une posture en termes de politique extérieure plus assertive, par laquelle elle cherche à protéger sa sphère d'intérêt traditionnelle... L'UE pourrait très bien devenir le médiateur dans les complexes relations de politique sécuritaire qu'entretiennent la Russie et l'Occident. Il est clair que l'UE offre un agenda en termes de politique de sécurité que la Russie considère comme plus pragmatique et moins conflictuel que celui de l'OTAN⁵¹.

Conclusion

La décision du président Sarkozy de réintégrer la structure de commandement à l'OTAN était nécessaire pour redynamiser la Défense européenne. Elle fut non pas un réalignement de la stratégie française sur la politique américaine, comme le craignaient certains responsables politiques français, mais restaura la

confiance entre les Européens et les États-Unis et renforça la Défense européenne dans un contexte de repositionnement américain vers la zone Asie-Pacifique. La France est prête à donner un nouvel élan au maintien de la crédibilité européenne à travers des initiatives provenant de petits groupes à la carte ainsi qu'à travers la mise en commun et le partage et un complexe industriel européen préservé. Ayant conscience de la difficulté et des tensions sous-jacentes dans un contexte économique difficile, la volonté politique des 27 devra être traduite en actions concrètes, et les pays européens devront rester raisonnables pour ce qui est de leurs ambitions de défense collective. S'appuyant sur son rôle réaffirmé à la suite du conflit libyen, les initiatives de la France visent à maintenir son influence en tant que leader européen et lui permettront de retrouver sa position d'acteur majeur sur la scène internationale à travers une Défense européenne renforcée et complémentaire avec l'OTAN.

La France est prête à assumer un rôle de rassembleur en Europe ; un rôle que ni le Royaume-Uni ni l'Allemagne ne sont prêts à endosser. Après des siècles d'histoire très riche, marquée par des guerres et des conflits, la France a développé un véritable besoin de sécurité et d'indépendance à travers sa propre industrie de défense et son influence. Ce qui pourrait parfois apparaître comme une arrogante exception française est en réalité un pragmatisme exagéré dû au traumatisme de l'Occupation et vise à protéger les intérêts fondamentaux du pays comme un statut de puissance européenne dans un monde multipolaire. Un petit nombre de pays occidentaux peuvent se permettre cette vision globale au niveau financier, idéologique et culturel. Cette vision globale a des points communs avec les intérêts fondamentaux des États-Unis. France a récemment prouvé, en Libye et au Mali, qu'elle est à la fois prête et en mesure d'assumer sa part du fardeau. Les deux pays sont conscients de ce fait, ce qui rend la relation bilatérale meilleure que jamais.

Notes

1. « Les Grandes Étapes de l'Europe de la Défense - L'Europe de la Défense - Dossiers - la Documentation Française », *La Documentation Française*, 9 octobre 2012, www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000131-l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes-de-l-europe-de-la-defense.

2. « Les Grandes Étapes », *Délégation aux Affaires Stratégiques*, 9 octobre 2012, www.defense.gouv.fr/das/relations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes.

3. « Petersberg Tasks », *E!Sharp*, consulté le 18 octobre 2013, <http://esharp.eu/jargon/petersberg-tasks/>.

4. « The Common Security and Defence Policy (CSDP) », *Toute l'Europe*, EU, 1^{er} août 2013, www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/diplomatie-et-defense/synthese/la-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc.html.

5. *Id.*

6. « The Lisbon Treaty, Article 42 », *Eurostep*, consulté le 18 octobre 2013, www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions-/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html.

7. « *Common Security and Defence Policy (CSDP)* ».

8. « EU Operations Centre », *European Union External Action*, 23 mars 2012, www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm.

9. « Rapport de Hubert Védrine Remis au Président de la République : 'Les Conséquences du Retour de la France Dans le Commandement Militaire Intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, L'avenir de la Relation Transatlantique et les Perspectives de l'Europe de la Défense' (14 novembre 2012) », *France-Diplomatie*, Ministère des Affaires Étrangères, consulté le 11 décembre 2012, www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/defense-et-securite/otan/evenements-19904/article/rapport-de-hubert-vedrine-sur-les.

10. *Id.*

11. RUELLO, Alain, « Les Promesses Jamais Tenues de l'Europe de la Défense », *Les Echos.fr*, 21 novembre 2012, www.lesechos.fr/opinions/analyses/0202392393220-les-promesses-jamais-tenues-de-l-europe-de-la-defense-512862.php.

12. « Military Spending: EU Dwarf Shrinks as US Gets Bigger », *EUobserver.com*, 17 avril 2012, <http://euobserver.com/defence/115906>. « EU27 » fait référence au nombre de membres de l'UE en 2011.

13. « SIPRI Military Expenditure Database », *Stockholm International Peace Research Institute*, consulté le 11 décembre 2012, www.sipri.org/databases/milex.

14. Les 12 pays sont les États-Unis, le Canada, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, l'Italie, l'Islande, le Portugal et la Norvège. « The North Atlantic Treaty », *l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, consulté le 12 décembre 2012, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

15. « Rapport de Hubert Védrine », p. 3.

16. Ministère des Affaires Étrangères, *Documents Diplomatiques Français*, 1966, Tome 1, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2006, p. 381.

17. « 1966–1967: SHAPE Finds a New Home », *Allied Command Operations*, consulté le 21 octobre 2013, www.aco.nato.int/page1463252.aspx.

18. « Rapport de Hubert Védrine », p. 4.

19. Ministère des Affaires Étrangères, *Documents Diplomatiques Français*, 1966, p. 381.

20. CODY, Edward, « After 43 Years, France to Rejoin NATO as Full Member », *Washington Post*, 12 mars 2009, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html.

21. « Rapport de Hubert Védrine », p. 9.

22. SARKOZY, Nicolas, « Clôture du Colloque sur la France, la Défense Européenne et L'OTAN au XXIème Siècle », 11 mars 2009, www.ambafrance-no.org/IMG/pdf/11_1_03__Conclusion_colloque_Defense_Otan.pdf.

23. CODY, « France to Rejoin NATO ».

24. SARKOZY, « Clôture du Colloque ».

25. DE BENOIST, Alain, « Le retour de la France dans l'OTAN : Un cas de haute trahison ? », *AgoraVox*, 18 mars 2009, www.agoravox.fr/actualites/international/article/le-retour-de-la-france-dans-l-otan-53191.

26. « Strasbourg / Kehl Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl » (voir no. 20), *l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 avril 2009, www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm.

27. O'BRIEN, Emily et SINCLAIR, Andrew, *The Libyan War, a Diplomatic History, February–August 2011*, New York : Center on International Cooperation, New York University, août 2011, p. 10, http://cic.es.its.nyu.edu/sites/default/files/libya_diplomatic_history.pdf; et SANGER, David E., « U.S. Escalates Pressure on Libya amid Mixed Signals », *New York Times*, 10 mars 2011, www.nytimes.com/2011/03/11/world/africa/11diplomacy.html.

28. CASTLE, Stephen, « European Leaders Don't Rule Out Armed Intervention in Libyan Conflict », *New York Times*, 11 mars 2011, www.nytimes.com/2011/03/12/world/europe/12diplomacy.html.

29. « Resolution 1973 (2011), adopté par le Conseil de sécurité à la 6498e réunion, le 17 mars 2011 », S/Res/1973 (2011), *Conseil de sécurité des Nations Unis*, 17 mars 2011, [www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)).

30. « Libya Conflict: EU Awaits UN Approval for Deployment of Ground Troops », *Guardian*, 18 avril 2011, www.guardian.co.uk/world/2011/apr/18/libya-conflict-eu-deployment-ground-troops.
31. Dr. ANRIG, Christian F., « Allied Air Power over Libya: A Preliminary Assessment », *Air and Space Power Journal* 25, no. 4, hiver 2011, p. 94.
32. CLARKE, Michael, « The Making of Britain's Libya Strategy », in *Short War, Long Shadow: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign*, ed. JOHNSON, Adrian et MUEEN, Saqeb, Whitehall Report 1-12, Londres : Royal United Services Institute, 2012, p. 9, www.rusi.org/downloads/assets/WHR_1-12.pdf.
33. O'BRIEN et SINCLAIR, *Libyan War, a Diplomatic History*, p. 12.
34. CAMERON, Alastair, « The Channel Axis: France, the UK and NATO », in JOHNSON et MUEEN, *Short War, Long Shadow*, p. 18.
35. CHURCH, Aaron, « France in the Fold », *Air Force Magazine* 95, no. 2, février 2012, pp. 50–55, www.airforcemag.com/MagazineArchive/Documents/2012/February%202012/0212france.pdf.
36. CAMERON, « *Channel Axis* », p. 18.
37. Même si elle a eu lieu après la phase initiale, le soutien des États-Unis avec les pétroliers et les services de renseignements à cette opération de l'OTAN a permis à l'Alliance d'atteindre son objectif plus rapidement.
38. ANRIG, « *Allied Air Power over Libya* », p. 92.
39. GOMIS, Benoit, *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While It Lasts?*, Programme Paper ISP PP 2001/01, Londres : Chatham House, mars 2011, p. 3, www.francobritishcouncil.org.uk/data/files/reports/Franco-British-Defence-and-Security-Treaties-Entente-While-it-Lasts.pdf.
40. « Rapport de Hubert Védrine », p. 18.
41. SHENTON, Joel, « UK Switches to F-35B over £5bn Carrier Cost », *DefenceManagement.com*, 10 mai 2012, www.defencemanagement.com/news_story.asp?id=19704. En 2010, le Royaume-Uni et la France ont estimé partagé la génération suivante des porte-avions. En raison de coût estimé à 5 milliards de livres sterling pour convertir un porte avion à tremplin à un porte avion équipé de catapultes, le Royaume-Uni a décidé d'annuler l'accord en mai 2012 et d'arrêter le projet bilatéral.
42. GOMIS, *Franco-British Defence and Security Treaties*, p. 4.
43. VERLUISE, Pierre, « The Geopolitical Consequences of the Economic Crisis for France », *diploweb.com*, 2 juillet 2012, www.diploweb.com/The-geopolitical-consequences-of.html.
44. « Rapport de Hubert Védrine », p. 18.
45. LEA, Robert et COATES, Sam, « Angela Merkel Blamed for Collapse of Proposed £28bn EADS/BAE Merger », *Times* (Londres), 11 octobre 2012, www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/defence/article3564814.ece.
46. WATERFIELD, Bruno, « Pressure on Cameron to Block EU Army HQ Plans », *Telegraph*, 16 novembre 2012, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9683539/Pressure-on-Cameron-to-block-EU-army-HQ-plans.html.
47. « MEPs Push for Pooling and Sharing Military Capabilities in the EU », énoncé de presse, *Parlement européen*, 10 octobre 2012, www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20121010IPR53301/html/MEPs-push-for-pooling-and-sharing-military-capabilities-in-the-EU. Un des exemples les plus emblématiques de la notion de la mise en commun et partage est le Commandement du transport aérien européen (CETA). Les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne, et la France ont mis la plupart de leurs flottes de transport aérien et les flottes de ravitaillement en vol sous le contrôle de ce commandement multinational basé à Eindhoven, Pays-Bas. Aujourd'hui, les missions de près 150 avions sont planifiés, chargés et contrôlés depuis le CETA.
48. « Rapport de Hubert Védrine ».
49. « La défense intelligente est un concept qui encourage les alliés à coopérer dans le développement, l'acquisition et le maintien des capacités militaires pour faire face aux problèmes de sécurité actuels conformément avec le nouveau concept stratégique de l'OTAN », « Smart Defence », *NATO Review*, consulté le 5 décembre 2013, www.nato.int/docu/review/topics/en/Smart-Defence.htm.
50. *Id.*, p. 21.
51. TIILIKAINEN, Teija, « The EU, NATO and Russia », in *What Do Europeans Want from NATO?*, rapport no. 8, de BISCOP, SVEN et al., Paris : European Union Institute for Security Studies, novembre 2010, pp. 21–22, www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp