



**HAL**  
open science

## Les capacités navales des Européens (II)

Jean-François Guilhaudis, Louis Balmond

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis, Louis Balmond. Les capacités navales des Européens (II). Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 15, 10.61953/psei.1081 . halshs-03158202

**HAL Id: halshs-03158202**

**<https://shs.hal.science/halshs-03158202v1>**

Submitted on 16 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les capacités navales des Européens (II) :  
Les marines européennes, ensemble organisé, habitué à  
l'action commune, et capable d'exercer de manière  
autonome les grandes fonctions stratégiques ?

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble Alpes

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Deuxième volet de l'étude des capacités navales des Européens, cet article examine si elles forment un ensemble organisé, habitué à l'action commune, et capable d'exercer de manière autonome les grandes fonctions stratégiques. Au-delà de leur diversité et de leur spécificité, le marine européenne forme bien un ensemble organisé, habitué à l'action commune, de dimension mondiale. Mais leur capacité d'assumer la sécurité et la défense de l'Europe de manière autonome, à moyen et à long terme, requiert un effort déterminé de planification et d'organisation de capacités opérationnelles et la mise au point d'un mécanisme de décision européen.

Second part of the study of European naval capabilities, this article examines whether they form an organized whole, accustomed to common action, and capable of carrying out the main strategic functions autonomously. Beyond their diversity and specificities, the European navies form an organized ensemble, accustomed to common action, of a global dimension. But their ability to assume Europe's security and defence autonomously, in the medium and long term, requires a determined effort to plan and organize operational capabilities and to develop a European decision-making mechanism.

## I. Introduction

Nous avons situé dans *PSEI* n° 12, en 2019, les marines européennes, parmi les autres principales marines. Cet examen du rang des marines européennes et de leurs capacités par grandes catégories de bâtiments, aboutissait à la conclusion que : « les marines européennes font le poids. Ce sont des marines parmi les meilleures et elles pèsent autant et même nettement plus, que celles de la Russie et de la Chine ». Cette évaluation reste correcte fin 2020<sup>1</sup>. Nous ajoutons : « Cela suggère que ces marines, dans le contexte actuel, peuvent assumer leur défense et se passer, éventuellement de l'aide américaine, qui est aussi une tutelle pesante »<sup>2</sup>. Mais nous émettions, aussi, une restriction : « des » marines, même de qualité, ne peuvent être simplement additionnées et elles ne font pas nécessairement « une » marine. L'objet de ce second article sur les capacités navales des Européens, est de tenter de faire le point à cet égard. Que représentent les marines européennes examinées sous l'angle de l'acteur – les Européens – et de sa marine. Lui permettraient-elles de satisfaire seul ses

---

<sup>1</sup> Sur les dernières évolutions concernant le rang des marines, voir Joseph Henrotin, Tendances contemporaines en stratégie navale, DSI, Hors-série, n° 74, octobre novembre 2020, pp. 8-11.

<sup>2</sup> Les capacités navales des Européens (I). Le rang des marines européennes, les Européens dans les classements, par grandes catégories de bâtiments. *PSEI* n° 12, 2019, p. 140.

besoins de sécurité ? Et, si tel n'est pas le cas, à moins que cet objectif soit irréaliste, quelles conditions doit-il réunir, pour y parvenir ?

Sur ce point, nous l'avons déjà remarqué<sup>3</sup>, prévalent surtout des évaluations négatives. Joseph Henrottin, déjà négatif en 2018, maintient sa position, en 2020 : « *In fine*, l'Europe est atomisée sur la scène navale : si ses marines peuvent ponctuellement coopérer, en Méditerranée ou dans la lutte contre la piraterie, elle fait face à un double plafond de verre : capacitaire, d'une part, dès lors qu'il semble illusoire de voir de réelles remontées en puissance, limitations en budget et en ressources humaines faisant ; politique, d'autre part. Sans coopération, les leviers d'efficience liés aux effets de masse ne peuvent être activés ; les priorités géostratégiques des uns ne sont tout simplement pas celles des autres. Des exceptions existent cependant. En Baltique, un rapprochement s'opère entre la Suède et la Finlande. Leur intervention commune en temps de guerre permettrait de mobiliser à terme cinq sous-marins, onze corvettes et six patrouilleurs, ce qui est loin d'être négligeable face à la flotte russe de la Baltique. De même *l'European maritime surveillance mission in the strait of Hormuz* (EMASOH) a l'appui de 8 États, mais il reste à voir qui, en dehors de la France et des Pays-Bas, y contribuera effectivement »<sup>4</sup>.

L'Institut international d'études stratégiques de Londres, a, de son côté, publié une étude, en avril 2019<sup>5</sup>, dans laquelle se plaçant dans l'hypothèse du retrait complet des États-Unis de l'OTAN<sup>6</sup>, il tente d'estimer les capacités dont les Européens devraient se doter, pour combler le vide créé par le départ américain, afin de faire face. Il envisage deux scénarii de crise.

Ces scénarii permettent à l'IISS de mettre en évidence de lourds déficits de capacités européens. Pour les combler, il faudrait des sommes énormes, environ 100 Mds\$ pour la marine et 300 au total, ce qui ne lui paraît toutefois pas irréalisable, en deux décennies.

Il n'existe certes pas une marine européenne, comme il y a la *Royal Navy*, la Royale ou la *Marina Militare*. Les chantiers navals et les constructeurs sont souvent concurrents, les matériels largement différents, les calendriers de renouvellement aussi, les considérations strictement nationales déterminent largement les décisions, etc. Ceci constitue bien la réalité européenne, mais en partie seulement. La situation des marines européennes est sensiblement moins médiocre que le laissent à penser les deux évaluations négatives qui viennent d'être évoquées.

Contrairement à ce qu'affirme J Henrottin, elle n'est absolument pas, une situation de non-coopération. Depuis longtemps déjà, c'est un autre aspect de la réalité, étonnamment ignoré ou mésestimé, les marines européennes fonctionnent assez largement comme une marine. Les Européens ont une doctrine et une stratégie maritime/navale partagée, des forces organisées, entre lesquelles existe un niveau élevé d'interopérabilité<sup>7</sup>. Cette dimension est forte. Au-delà

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 124.

<sup>4</sup> Art. cit., DSI HS n° 74, p. 11.

<sup>5</sup> Douglas Barrie, Ben Barry, Dr Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs, Dr Bastian Giegerich, *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, IISS, avril 2019, 50 p.

<sup>6</sup> « The background is that the United States has withdrawn from NATO and has also abandoned its traditional role in modern times of providing global maritime presence and protection, not just for its own national interest but also as an international public good (i.e. it has abandoned the global commons) », Etude citée, 2019, p. 7.

<sup>7</sup> L'interopérabilité est la « capacité de plusieurs systèmes, unités ou organismes à opérer ensemble de façon efficace, grâce à la compatibilité de leurs organisations, doctrines, procédures, équipements, et à la qualité de leurs relations respectives » Définition donnée dans le lexique figurant dans *Etudes maritimes, Ambition navale au XXI<sup>e</sup> siècle*, Hors-série, octobre 2016, pp. 99-105. Comme le dit Sir Nicolas Carter, CEMA britannique, au-delà de la compatibilité technique, « ce qui procure un avantage décisif, c'est l'édification à long terme de relations fondées sur confiance et respect mutuel qui naissent d'un entraînement commun, d'une mise à l'essai commune de la doctrine et des tactiques, et du développement ensemble d'une capacité militaire », Le lien Londres-Paris, vital pour la défense, *Le Figaro* 20 septembre 2018.

de leur diversité et de leurs spécificités, les marines européennes forment un ensemble organisé, habitué à l'action commune, de dimension mondiale.

Partant de là, la question de savoir si les Européens peuvent « voler de leurs propres ailes », s'ils ont, plus qu'on ne le croit, la capacité de se passer de l'aide des États-Unis et d'assumer de manière autonome les principales fonctions stratégiques, affichant une authentique identité européenne de sécurité et de défense, se pose dans des termes assez différents de ce que l'on imagine le plus souvent. Les scénarii construits par l'IISS, intéressants et instructifs à plusieurs égards, sont aussi largement irréalistes. La question apparaît beaucoup plus complexe. Pour les Européens, « voler de ses propres ailes » est possible, mais requiert, surtout si on considère le moyen et plus encore le long terme, un effort déterminé de planification et d'organisation de capacités opérationnelles et la mise au point d'un mécanisme de décision européen.

## II. Les marines européennes, ensemble organisé de dimension mondiale, habitué à l'action commune

Cet ensemble organisé, habitué à l'action commune et fonctionnant comme tel de manière ordinaire, constante, existe depuis longtemps. Il remonte à l'époque de la guerre froide. Sa structure de base est celle de l'OTAN. L'apport de l'OTAN reste central en 2020. Mais il a été conforté par les développements intervenus dans la construction européenne (UEO, Communauté européenne, Union européenne), dans des coopérations entreprises entre pays européens, essentiellement sur la base du voisinage. Les Européens ont aussi, plus rarement, entrepris des coopérations « électives ». C'est le cas, particulièrement, de la coopération entre la France et le Royaume-Uni, spécialement importante au moment où se produit le Brexit. Elle survit au Brexit et pourrait tirer à l'avenir l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD), notamment en matière navale, dimension essentielle pour afficher l'existence et la puissance.

### II.1. L'apport de l'OTAN

Même si, pendant la guerre froide, l'attention était concentrée, à terre, sur le centre Europe, l'OTAN a été dès l'origine, une alliance où la dimension maritime avait une importance fondamentale. L'OTAN est, si l'on peut dire, consubstantielle des mers et des océans. Le traité constitutif de l'alliance dont elle constitue l'organisation, signé à Washington en 1949, concerne la « région de l'Atlantique Nord » et évoque entre ses membres « un partenariat transatlantique ». C'est bien l'océan qui est le trait d'union de cette « communauté de valeurs ». L'OTAN dispose logiquement, *ab initio*, d'une stratégie maritime, qu'elle s'efforce de mettre en œuvre, au moyen d'une organisation et de l'interopérabilité des forces de ses membres. Cela doit certainement beaucoup aux États-Unis, mais concerne et inclut aussi tous les membres européens, spécialement ceux qui ont une marine. Presque toutes les marines européennes sont donc organisées et travaillent en commun, dans le cadre de l'OTAN<sup>8</sup>. Ce cadre constitué autour des États-Unis et grâce à eux, a une importance fondamentale. Il

---

<sup>8</sup> Cela concerne outre la France et le Royaume-Uni marines de second rang, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, marines de 3<sup>e</sup> rang, le Danemark, la Grèce, la Norvège et les Pays Bas marines de rang 4 et la Pologne et le Portugal, de rang cinq. La Suède et la Finlande, qui ne sont pas dans l'OTAN mais s'en sont rapprochées, sont respectivement de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> rang et elles font partie de l'UE. D'autres membres de l'OTAN qui ont une frontière maritime et des moyens navals beaucoup plus limités (Roumanie, Bulgarie, Pays Baltes, Croatie) ne figurent pas dans le classement, mais ils sont dans l'OTAN.

élimine les limites, les réticences, les blocages politico-juridiques qui, au sein de l'Union européenne ou dans des coopérations multilatérales, pèsent sur les actions européennes susceptibles d'aller au-delà du maintien de la paix, de toucher à l'usage réel de la force et de se rapprocher de la défense, tout en fournissant les moyens de l'action, une structure et une interopérabilité, gages d'efficacité.

### II.1.1. La stratégie maritime de l'OTAN

Elle est tributaire de la stratégie générale, elle-même issue des concepts stratégiques, documents officiels décrivant la nature et les objectifs de l'OTAN, mis à jour régulièrement pour tenir compte de l'évolution du contexte mondial de sécurité. Le concept stratégique actuel, adopté en 2010 – « Engagement actif, défense moderne » –, énonce les trois tâches fondamentales qui doivent être assurées par l'organisation : la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative.

La stratégie de sûreté maritime de l'OTAN, révisée en 2011, décline ces missions – dissuasion, gestion de crise et coopération – pour les forces navales. Les capacités navales de l'OTAN sont une composante essentielle de la dissuasion. Elles offrent également toute une série d'options de réaction rapide conventionnelle, y compris la capacité de faire usage de la force contre un adversaire en s'appuyant sur des forces navales, amphibies et d'intervention. Elles doivent permettre de déployer et de soutenir, y compris dans la durée, des forces expéditionnaires grâce au contrôle des voies de communication maritimes et de projeter la puissance d'intervention à terre. Elles doivent aussi garantir le maintien de la liberté d'action des forces de l'OTAN. Enfin, elles mettent à la disposition de l'Alliance une capacité de défense contre les missiles balistiques pour la protection des forces de l'OTAN déployées à l'avant et de celle du territoire et des populations de l'OTAN.

Le Conseil atlantique de Glasgow en 2014 a insisté sur l'importance géopolitique et économique croissante du milieu maritime et il a lancé un appel aux pays membres, leur demandant de veiller à ce que leurs forces soient conformes aux directives de l'OTAN, en matière de « déployabilité et de soutenabilité ». La tendance à l'OTAN est à la remobilisation des capacités navales et interarmées, notamment à l'aide de grands exercices comme *Joint Warrior*. Au sommet de Varsovie, en 2016, le souci de maintenir la liberté de manœuvre des alliés dans les eaux reliées au territoire de l'OTAN a été réaffirmé. Les capacités de l'OTAN et son organisation, en matière maritime, ont été renforcées depuis 2018, pour tenir compte de la dégradation des relations avec la Russie et de la progression des moyens russes dans l'Atlantique nord (et de leurs capacités de déni d'accès). Le sommet de Bruxelles a remis au premier plan la dimension transatlantique de l'Atlantique nord, où les moyens alliés ont été réduits après la guerre froide, et son importance comme voie de communication pour le renforcement stratégique. Un des principaux résultats de ce sommet a été la création d'un nouveau commandement de forces interarmées (CFI/JFC) à Norfolk, aux États-Unis, de même niveau que ceux de Naples et de Brunssum. Il a pour mission de superviser les voies de communication maritime vitales dans l'Atlantique, particulièrement le passage Groenland, Islande, Royaume Uni, et l'activité anti-sous-marine de l'alliance. Un renforcement de l'organisation militaire et de son efficacité, sur le plan naval, est donc en cours.

### II.1.2. L'organisation militaire

Du temps de la guerre froide, l'Atlantique avait son propre commandement, le commandement allié de l'Atlantique (ACLANT), dont relevaient six commandements subordonnés et une force navale internationale permanente. Il existait aussi un commandement allié de la Manche (ACCHAN) dont relevaient aussi plusieurs commandements subordonnés et, également, une force permanente. L'OTAN avait organisé la défense et la sécurité maritime de l'Atlantique et de l'Europe occidentale et mis en place un

formidable dispositif destiné à ancrer les États-Unis en Europe et à leur permettre de la renforcer en cas de conflit. Ce dispositif se composait des flottes américaines de l'Atlantique et de la Méditerranée, de plusieurs bases navales, de forces navales permanentes, et des grands exercices REFORGER (Return of Forces to Germany), combinant transport maritime, débarquement dans les grands ports civils européens et progression des renforts vers le front.

Ce dispositif a été réduit, après la guerre froide. Les commandements de l'Atlantique et de la Manche ont disparu. S'agissant du commandement et du contrôle, les quartiers généraux chargés de l'entraînement, de la planification et des opérations maritimes sont passés de 5 à 1, le Commandement maritime allié (MARCOM) basé à Northwood, au Royaume Uni, là où était déjà l'ex commandement de la Manche. MARCOM assure le contrôle opérationnel de toutes les forces maritimes transférées sous le commandement du SACEUR. Il peut diriger plusieurs forces navales et une opération interarmées dotée d'une importante composante navale, il rend directement compte au SACEUR. Il chapeaute 2 commandements subordonnés : celui des forces sous-marines et celui des forces aéronavales, ainsi que le centre OTAN de la navigation commerciale. L'OTAN dispose toujours de plusieurs forces navales permanentes, qui assurent, sous l'autorité de MARCOM, une présence navale multinationale par rotation. Il s'agit de 2 groupes maritimes permanents et de 2 groupes permanents de lutte contre les mines (groupes normalement de 6 bâtiments, la composition variant de 4 à 7). Ces forces effectuent des missions de dissuasion, d'ISR, des exercices et manœuvres, des visites portuaires et peuvent être rapidement déployées dans le cadre d'opérations de gestion de crise. Elles font partie de la force de réaction de l'OTAN (NRF). La création, en 2018, du nouveau commandement de Norfolk, sous la responsabilité d'un amiral américain, est un signe de remontée en puissance ; il a été déclaré opérationnel le 17 septembre 2020.

Les exercices interarmes entre les forces de l'Alliance, en sont un autre. Ils se sont multipliés avec une forte composante navale. Ainsi dans la Baltique s'est tenue du 3 au 19 septembre 2019 la 13e édition de l'exercice *Northern Coast* réunissant 40 navires et 3000 soldats de 18 États membres à proximité des détroits danois avec au programme la surveillance maritime, le combat naval, la défense aérienne, la lutte anti-sous-marine et le déminage. La 49e édition de l'exercice *Baltops* a réuni 30 navires et 3000 soldats de 19 États membres du 7 au 16 juin 2020 pour des exercices de défense aérienne, de lutte anti-sous-marine, d'interdiction maritime et de lutte contre les mines. Dans l'Atlantique-Nord, les forces navales de huit États membres ont tenu à Halifax du 8 au 19 septembre l'exercice *Cutlass Fury* conduit par le Canada et rassemblant 20 navires et 36 avions. L'entraînement a porté sur la défense aérienne, la défense contre les attaques de navires ennemis, le combat aérien et la défense contre les sous-marins.

Cette présence renforcée, en appui notamment des États baltes, s'inscrit désormais dans le cadre plus vaste d'une stratégie du flanc nord de l'Alliance qui s'étend jusqu'aux zones arctiques<sup>9</sup>, comme en témoigne l'exercice *Dynamic Mongoose*, de lutte contre les sous-marins et les navires de surface, qui s'est achevé le 10 juillet 2020 au large de l'Islande.

Ce sont pour l'essentiel les Européens qui constituent ces forces et le dispositif permettant leur emploi<sup>10</sup>. Ils participent notamment à la NRF, force multinationale interarmées capable de réagir dans un délai très court à l'ensemble des défis de sécurité, de la gestion de crise à la défense collective. Créée en 2002, renforcée en 2014, et placée sous le commandement du commandant suprême des forces alliées en Europe (le SACEUR), elle comporte une

---

<sup>9</sup> Allport R., *Fire and Ice: a New Maritime Strategy for NATO'S Northern Flank*, 3 janvier 2019.

<sup>10</sup> Ce qui ne pose aucun problème de compatibilité avec le PSDC. L'Alliance et l'OTAN sont largement antérieures et l'article 42§2.2 du Traité sur l'Union Européenne prévoit que la PSDC « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ». Les États-Unis participent aux exercices et la création du commandement de Norfolk marque de leur part un net réinvestissement, dont témoigne aussi la réactivation de leur 2<sup>e</sup> flotte, désactivée en 2011.

composante navale qui peut être déployée sur décision du Conseil de l'Atlantique Nord, organe suprême de décision politique de l'Alliance. Ouverte également aux États partenaires, elle fonctionne sur le principe de la rotation des unités navales que les États participants lui affectent pour une période de 12 mois. Ce dispositif est complété par la mise en place, dans le cadre de la NRF, d'un club des *High Readiness Forces (Maritime) Head Quarter (HRF(M)HQ)* répondant aux standards de l'OTAN et qui ont vocation à assurer le commandement de la composante maritime de la NRF, en alternance avec les autres membres du club. La France, souhaitant participer à la NRF, a rallié le club des HRF(M) HQ en 2006. Elle a assuré cette fonction, à plusieurs reprises et dernièrement, en 2018, après l'exercice *Brilliant Mariner 2017*, via la FRMARFOR, « structure de commandement de forces aéromaritimes de niveau tactique ou opératif, interarmées et multinationale »<sup>11</sup>. Outre sa capacité de commandement de composante maritime, FRMARFOR fournit les états-majors tactiques permettant de commander un groupe aéronaval, un groupe amphibie, un groupe de guerre des mines ou une force ad hoc. Ainsi en 2015 et 2016, FRMARFOR a participé à deux déploiements importants dans le cadre des missions Arromanches 2 et 3, constituant la dimension maritime de l'opération Chammal, elle-même volet français de l'opération *Inherent Resolve*, destinée en application de la résolution 2170 du Conseil de sécurité à combattre Daech. Le groupe aéronaval français autour du porte-avions Charles de Gaulle, constitué en Task Force 473, a agrégé des navires britannique, allemand, belge et australien, (Arromanches 2) puis américain et allemand (Arromanches 3).

### II.1.3. L'interopérabilité

L'efficacité des forces relevant de plusieurs États, agissant en commun, impose une coordination approfondie et n'est donc possible que par le perfectionnement de l'interopérabilité entre les différents acteurs nationaux. L'OTAN a développé une politique de l'interopérabilité, celle-ci pouvant être définie comme « l'aptitude à agir ensemble de manière cohérente, efficace et efficiente afin d'atteindre les objectifs tactiques, opérationnels et stratégiques de l'Alliance ». Il s'agit, plus particulièrement, de « (permettre) aux forces, et aux systèmes de fonctionner ensemble et de partager une doctrine et des procédures communes, ainsi que leurs infrastructures et leurs bases respectives, et de communiquer les uns avec les autres. L'interopérabilité permet d'éviter les doubles emplois, de mettre en commun les ressources et de créer des synergies entre tous les Alliés et, chaque fois que possible, avec les pays partenaires »<sup>12</sup>.

L'interopérabilité comporte des aspects techniques, procéduraux et humains. Elle progresse grâce à l'utilisation efficace de la normalisation, de la formation, des exercices, des retours d'expérience et des essais, ce qui est facilité par l'existence des forces permanentes de l'OTAN. L'organisation est ainsi parvenue à un degré élevé d'interopérabilité, même s'il doit être sans cesse perfectionné pour tenir compte des élargissements successifs. Pour cela les exercices multinationaux sont toujours importants. Certains y sont même plus particulièrement consacrés parce qu'ils comportent une certification de la capacité des équipages et des matériels d'intervenir dans un cadre interallié. C'était le cas de l'exercice *Dynamic Mariner 2020* qui s'est tenu en Méditerranée, à Toulon, du 25 septembre au 9 octobre. Réunissant une trentaine de moyens de surface de 7 États membres de l'OTAN (France, Belgique, Espagne, États-Unis, Grèce, Italie, Pays-Bas), il avait pour objectif de certifier, une nouvelle fois, la capacité de la France à exercer le commandement de la composante maritime de la NRF pour une prise d'alerte au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le scénario de

---

<sup>11</sup> Cette capacité est également le fait du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne. En matière aérienne l'Allemagne est aussi présente. S'agissant des forces terrestres on note la prise de commandement par le Corps germano-néerlandais et par le corps européen.

<sup>12</sup> Interopérabilité : connecter les forces de l'OTAN, Dossier de l'OTAN, 31 mars 2020.

l'exercice portait sur des opérations aéromaritimes dans une situation de gestion de crise en mettant l'accent sur le caractère expéditionnaire d'un déploiement de la NRF. *Dynamic Mariner 2020* a permis également, en assurant leur organisation, de certifier les équipages et les moyens des exercices biannuels de guerre des mines (*Olives noires* (exercice OTAN) et *Cutaway* (exercice bilatéral franco-américain)<sup>13</sup>).

L'interopérabilité est toujours au premier plan des préoccupations de l'OTAN. La célébration, le 25 septembre, du 70e anniversaire de la normalisation a aussi été l'occasion de réaffirmer son importance pour l'interopérabilité et, en juin s'est tenu, *Coalition Warrior*, le plus grand exercice d'interopérabilité de l'OTAN, en ligne à cause de l'épidémie de Covid 19. Il réunissait 22 pays sur 10 fuseaux horaires. Pour des raisons évidentes de cohérence de l'action, les États européens contribuant aux forces et aux opérations de l'OTAN s'inscrivent nécessairement dans ce cadre qui s'impose également à eux lorsqu'ils interviennent dans une coalition dirigée par les États-Unis. Les normes OTAN sont la règle, comme les règles d'engagement, même si les États membres conservent la possibilité de leur opposer des *caveat*. Atteindre le niveau requis d'interopérabilité est nécessaire aux états-majors de force européens pour pouvoir commander des forces de l'OTAN ou en coalition et le cas de la FRMARFOR montre que ce sésame n'est pas acquis une fois pour toutes, il doit s'obtenir chaque fois.

Le développement de l'OTAN, de son organisation militaire et de ses moyens, notamment sa Force de réaction rapide, ainsi que celui de l'interopérabilité doivent beaucoup aux États-Unis – les Européens se sont mis à l'heure américaine –, mais dans l'OTAN et particulièrement dans la NRF, la part des Européens est très forte. D'autre part, le MARCOM est à Northwood (RU), sous la direction d'un amiral britannique, avec un adjoint français. Il y a donc en Europe, non seulement des navires, mais aussi les moyens de s'en servir, y compris pour des opérations voire un conflit de grande envergure, dans la zone OTAN et en dehors.

## II.2. L'apport de l'Union européenne

Cet apport est beaucoup plus significatif qu'on le pense et que l'implique l'idée que l'UE ne s'occupe pas de défense, cela relevant seulement de l'OTAN. L'UE a elle-même une stratégie globale de sécurité et une stratégie de sûreté maritime. Pour faire face aux besoins créés par la piraterie et les migrations en Méditerranée, elle accomplit des missions importantes, intéressant les marines européennes, dans le cadre de la PSDC. Elle a aussi créé un corps de garde-frontière et de garde-côtes européen. Les institutions, dont elle s'est dotée au début des années 2000, n'ont certes pas permis l'apparition d'une Europe puissance, mais elles lui ont donné une certaine capacité de réflexion, de décision et d'action. Enfin, ses développements récents ne sont pas sans intérêt du point de vue de la constitution d'une marine européenne.

### II.2.1. L'adoption d'une stratégie de sûreté maritime commune

La stratégie dans le domaine maritime s'inscrit naturellement dans le cadre de la stratégie globale de l'Union. Celle-ci a été redéfinie le 28 juin 2016 avec l'adoption d'une Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne (SGUE). La Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, malgré une révision en 2008, ne correspondait plus aux intérêts stratégiques et aux défis rencontrés par l'Union. La nouvelle stratégie fixe cinq

---

<sup>13</sup> L'interopérabilité s'est trouvée au premier plan en 2020, à un autre titre. Elle était en question dans l'affaire des agissements hostiles à l'encontre de la frégate française *Courbet*, le 10 juin 2020, les navires turcs ayant utilisé de manière abusive l'indicatif OTAN lors de leur identification. Ce comportement, après l'acquisition par la Turquie de missiles russes S400, confirme qu'Ankara s'éloigne de la communauté atlantique. La Turquie devient moins interopérable.

priorités. Elle doit permettre d'abord d'assurer la sécurité de l'Union face au terrorisme, à l'instabilité économique, au changement climatique et à l'insécurité énergétique qui menacent son territoire et sa population. Pour y faire face, elle doit parvenir à « un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique » afin de promouvoir la paix à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Elle doit ensuite contribuer à la résilience des États et des sociétés à l'Est et au sud par ses politiques d'élargissement et de voisinage mais également par d'autres voies, adaptées aux États et aux sociétés concernées. Elle mettra en œuvre "l'approche globale à l'égard des crises et des conflits "en recourant de façon cohérente à toutes les politiques dont elle dispose. Par ailleurs, elle soutiendra les dynamiques régionales pour permettre aux États et aux populations de mieux gérer les questions de sécurité mais aussi d'exercer une influence dans les affaires internationales. Concernant enfin, la gouvernance mondiale, l'UE défendra un ordre mondial fondé sur le droit international garantissant les droits de l'homme, le développement durable et l'accès aux biens communs mondiaux.

La première Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne date de 2014. L'Union européenne est venue en effet assez tard à la mer, alors même que les espaces maritimes contrôlés par ses États membres sont immenses, à travers les questions de pêche maritime. Cette démarche s'expliquait par le choix du mode de construction retenu, privilégiant au départ les questions économiques. La stratégie était suivie d'un plan d'action qui a été révisé le 26 juin 2018, pour adapter le texte à l'évolution de l'environnement de sécurité et pour tenir compte de l'adoption de la stratégie globale en 2016. Ce nouveau plan d'action « pour des mers et des océans plus sûrs » présente une perspective novatrice et globale sur la sûreté maritime en visant toutes les menaces qui peuvent se manifester dans cet espace. Le plan introduit également une approche régionale en identifiant les défis de sécurité dans des bassins maritimes particuliers, européens et non européens, et les réponses qui peuvent y être apportées. Il traite également de la protection des infrastructures maritimes critiques telles que les ports, les navires et les installations énergétiques en mer. Il souligne enfin, et le point est d'une importance considérable en mer, la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les acteurs civils et militaires, entre différents organismes et au-delà des frontières.

Le dernier rapport élaboré par la Commission européenne en collaboration avec l'Agence européenne de défense (AED) et le Service européen d'action extérieure (SAE) sur la sécurité maritime de l'Europe, en octobre 2020, estime qu'elle s'est considérablement améliorée au cours des dernières années sur plusieurs aspects, notamment la coopération internationale ou régionale, le partage d'informations, le développement des capacités, la gestion des risques et la formation<sup>14</sup>.

La compatibilité des stratégies de l'OTAN et de l'UE et des activités en découlant est assurée dans le cadre de la coopération OTAN-UE<sup>15</sup>.

## II.2.2. Les actions conduites dans le cadre de la PSDC

Deux opérations navales importantes, ont été et demeurent conduites dans le cadre de la PSDC. Il s'agit d'Atalanta et de Sophia/Irini <sup>16</sup>. Toutes deux contribuent à la construction

---

<sup>14</sup> <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2020/10/23/eu-maritime-security-from-strategy-to-action> et rapport SWD (2020) 252 final.

<sup>15</sup> Voir à cet égard le rapport (juin 2019) de la HR/VP et du Secrétaire général de l'OTAN sur la mise en œuvre et la réalisation de 74 propositions communes adoptées en 2016 et 2017 par les Conseils des deux organisations. L'UE et l'OTAN ont adopté le 10 juillet 2018 une nouvelle déclaration conjointe sur leur coopération, qui salue les efforts faits en faveur de la défense européenne à l'UE, notamment la CSP et le FED.

<sup>16</sup> L'UE mène aussi, 4 autres opérations militaires auxquelles s'ajoutent onze missions civiles. [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

progressive d'une marine militaire européenne et à l'affirmation d'une puissance Europe, au sein de l'OTAN.

**Atalanta**, est, des deux opérations, nettement la plus ancienne, puisqu'elle remonte à 2008. Elle fut montée en réaction au phénomène de la piraterie, qui prenait une ampleur inquiétante, au large des côtes de la Somalie. Il ne s'agissait certes pas d'une menace militaire considérable. Cependant, le coût de la piraterie, affectant une des principales artères du commerce international, menaçait d'être très élevé. Y faire face si loin de Bruxelles requiert des moyens importants. En relevant ce défi, l'UE a manifesté, une réelle ambition – afficher sa présence comme telle et ne pas laisser la place aux marines nationales ou à des coalitions, comme la CTF 150<sup>17</sup> ou *Ocean Shield* de l'OTAN. *Ocean Shield*, mise en place en août 2009 ne provoquera pas le retrait d'Atalanta ; elle prendra fin au contraire en novembre 2016, Atalanta se poursuivant. L'Union a donc été la première à relever le défi et c'est elle aussi qui le porte dans la durée. Fin 2009, quand le phénomène de la piraterie est au plus haut, sa zone d'opérations couvre le sud de la mer Rouge, le golfe d'Aden, et une partie de l'océan Indien, notamment la zone des Seychelles. Elle représente une douzaine de navires et plusieurs aéronefs de patrouille maritime et elle est la plus importante des 3 coalitions maritimes multinationales. C'est elle d'ailleurs, qui prendra l'initiative de proposer un mécanisme de coordination entre les coalitions. Atalanta a eu un effet mobilisateur remarquable et donné une véritable visibilité à l'action militaire de l'Union, dans le domaine naval. Elle affiche toujours, fin 2020, la présence militaire durable de l'UE, loin de ses bases, au service de l'intérêt général.

**Sophia/ Irini** est beaucoup plus proche. Mais si, du point de vue matériel et technique, agir en Méditerranée, près de ses bases, présente d'évidents avantages, l'opération rencontre beaucoup plus d'obstacles politiques. On est ici dans la zone de l'OTAN et face au phénomène, redoutable politiquement, des migrations, qui divise les Européens. De plus, ces migrations sont, en partie au moins, liées aux conséquences d'une « aventure » européenne, l'action militaire en Libye et l'élimination de M. Khadhafi, qui n'a pas fait, non plus, l'unanimité chez les Européens et dont ils constatent les retombées très négatives. Le contexte est donc sensiblement plus difficile. L'opération interfère, par ailleurs, avec un autre dossier « chaud », celui de la Turquie. Celle-ci se trouve engagée dans le processus délicat de l'évolution de la Libye et, plus encore, en Méditerranée orientale, dans la crise complexe de l'exploitation des ressources énergétiques. Dans ces conditions il n'est pas surprenant que Sophia/ Irini ait rencontré des difficultés. Mais l'opération s'adapte et se poursuit. Sophia a globalement atteint ses objectifs mais en 2019, elle bloquait sur l'accueil des migrants dans les ports italiens. Il a fallu la reconfigurer.

Sophia a donc pris fin et a été suivie par Irini, lancée le 31 mars 2020, dont l'objet central n'est plus la question migratoire mais le respect de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité. C'est dans l'exercice de cette mission qu'Irini s'est heurtée à la Turquie. Le 10 juin des frégates turques se sont opposées à l'approche et à l'arraisonnement, par des frégates grecque et italienne, du *Cirkin*, navire sous pavillon tanzanien, mais affrété par Ankara, transportant des armes à destination de la Libye. Ce comportement anormal, étant donné les relations entre l'OTAN, dont la Turquie est membre et l'UE et le fait qu'Irini exécute une résolution du Conseil de sécurité, a culminé avec « l'illumination » de la frégate *Courbet* qui tentait la même manœuvre dans le cadre de *Sea Guardian*, opération de l'OTAN, elle-même. Le caractère « stratégique » de l'allié turc explique que la crise provoquée par ces incidents soit restée limitée et qu'elle ait été surmontée sans trop de bruit. On a remarqué qu'il

---

<sup>17</sup> Cette force sous-direction des États-Unis a été établie en 2002 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs États européens y participaient en 2008, dont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

n'existait, ni à l'UE ni à l'OTAN, de position unanime, surtout pour « sanctionner » Ankara. La Turquie a donc sauvé la face assez facilement, mais elle a été « recadrée ». *Sea Guardian* et *Irini* se poursuivent, un cargo venant de Turquie à destination de la Libye a été arraisonné et inspecté, sans soulever de difficulté, par une frégate française relevant d'*Irini*, le 20 octobre. Par ailleurs, les membres d'EuroMed 7 ont clairement affiché leur unité, lors du sommet du 10 septembre, ce qui est intéressant aussi bien pour la poursuite d'*Irini* qu'au sujet des tensions provoquées en Méditerranée orientale, au sujet des ressources énergétiques. On voit émerger, un instrument spécifique de concertation et une position commune des membres méditerranéens de l'UE.

### II.2.3. La création d'un corps de garde-frontière et de garde-côte européen

On sait l'importance, que les garde-côtes ont pour les États-Unis ou la Chine. L'Union n'en avait pas, ils restaient aux mains des États membres. Le dispositif maritime propre à l'Union européenne se trouve renforcé depuis 2016 par la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côte. Même si elle s'explique en partie par des raisons conjoncturelles, cette création constitue une innovation importante. Elle doit néanmoins acquérir une dimension purement maritime afin de se distinguer clairement de la problématique de la garde des frontières. Procédant de la crise des réfugiés et des migrants de 2015, un règlement de 2016<sup>18</sup> crée en effet un Corps de garde-frontières et de garde-côtes, c'est-à-dire en réalité confère une dimension maritime à l'Agence Frontex qui intervenait déjà dans ce domaine. Frontex devient ainsi gardienne des frontières maritimes, mais par application des moyens et méthodes mis en œuvre pour le contrôle des frontières terrestres. C'est ignorer l'unité du milieu marin et la liberté de navigation qu'elle implique et par là même, l'originalité que doit présenter la fonction garde-côte. Garder la côte ne consiste pas à attendre l'ennemi sur les plages, mais à maîtriser l'espace maritime adjacent aux côtes et y faire respecter l'ordre public face aux menaces de toutes sortes qui pèsent sur l'État en provenance de cet espace. Le garde-côte n'a de sens que dans la profondeur, celle-ci s'étendant, dans le respect des règles du droit international, jusqu'à la côte des autres États<sup>19</sup>.

Un garde-côte européen, ainsi compris, serait d'une grande pertinence eu égard à l'étendue des espaces maritimes européens et aux menaces qui les guettent. Cela supposerait cependant de prendre en considération deux aspects largement ignorés par le règlement. D'une part, en mer, le navire est plus important que l'homme parce qu'il commande le droit applicable par la possession d'un pavillon. En l'absence d'un pavillon européen, la fonction garde-côte ne peut être exercée que par des navires battant pavillons des États membres. En l'état de la construction européenne, la fonction garde-côte devrait reposer sur un mécanisme de coopération pouvant s'étendre à des États tiers en fonction des zones maritimes considérées, davantage que sur un mécanisme d'intégration. D'autre part, la police en mer, au cœur de la fonction de garde-côte, a vocation à être exercée par tous les moyens navals à la disposition des États membres, qu'il s'agisse de moyens civils ou militaires. Il faut alors imaginer et construire un mécanisme de collaboration civilo-militaire, que la Stratégie de sûreté maritime de l'Union appelle d'ailleurs de ses vœux.

---

<sup>18</sup> Règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps de garde-frontières et de garde-côtes, JOUE L251-1, 16 septembre 2016.

<sup>19</sup> On peut même considérer que, paradoxalement, la garde-côtes doit aller au-delà. Elle doit en effet pouvoir s'appuyer sur la connaissance de la nature des embarquements réalisés dans les ports étrangers pour exercer effectivement sa mission de contrôle. Une telle investigation ne relève pas naturellement des moyens des seuls garde-côtes.

## II.2.4. Autres apports et derniers développements de la PSDC

La PESC fondée par le traité de Maastricht a subi l'épreuve des guerres qui ont accompagné l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Elles ont conduit les Européens, y compris le Royaume-Uni (accords de Saint Malo en 1998) à décider de doter l'Union européenne d'une capacité opérationnelle réelle. Muries en 1999 et 2000, des décisions ont été prises à cet égard à la fin de l'année 2000. Elles ont conduit : à l'inclusion dans le traité UE d'un engagement d'assistance mutuelle et à la fin de l'UEO ; à fixer des objectifs de capacités et à créer des organes qui reproduisent, à l'UE, ceux de l'OTAN (Comité militaire, état-major international, Comité politique et de sécurité). Est venue ensuite la création de l'Agence européenne de défense. Ceux qui attendaient des développements sérieux de la défense européenne à l'UE, ont toutefois été déçus. Certes l'UE est devenue un acteur de poids en matière de maintien de la paix, ce qui est appréciable, mais elle ne s'est pas affirmée dans le secteur de la défense, dans le « dur ». À cet égard l'impossibilité de créer, à l'UE un quartier-général, qui pourrait faire concurrence au SHAPE, a été un « marqueur » d'échec.

S'il est exact que l'UE n'a pas pu mordre sur la défense, il reste que, entre défense, sécurité et maintien de la paix, entre défense et missions de Petersberg<sup>20</sup>, la différence est tenue et depuis près de 20 ans, il s'est créé, entre Européens, dans le cadre de l'UE, l'habitude de ces questions et de les aborder, dans une certaine mesure, d'un point de vue européen, avec des organes susceptibles de le faire. Cela représente une évolution importante, en dehors de l'OTAN, mais pas en rupture elle. À défaut de réaliser et de vivre réellement l'Europe de la défense à Bruxelles, dans l'UE, on peut au moins commencer à la penser.

À la fin des années 2010, la détérioration du contexte européen et international de sécurité et la dégradation des relations transatlantiques ont provoqué le retour du débat sur la défense et même sur le thème de l'armée européenne et une relance de la PSDC. Parmi les composantes de cette relance, c'est indubitablement la **Coopération structurée permanente (CSP)**, qui a la vedette. Cela tient, pour beaucoup, au fait que cette coopération se faisait attendre depuis des années. Le projet lui-même n'est pas sans intérêt mais il est impossible de prévoir quels résultats il donnera. Le caractère très inclusif de cette CSP incite à penser qu'ils seront probablement limités, mais le contexte peut peser en sens inverse. Certains des 34 projets retenus dans ce cadre intéressent directement la marine : drones sous-marins (n° 9), surveillance maritime (n° 12), capacité d'intervention sous-marine (n° 23) ou encore colocalisation des bases militaires (n° 31). En novembre 2019, le Conseil a adopté 13 autres projets, certains intéressant les capacités.

Moins connues du public, d'autres évolutions sont également susceptibles d'avoir des effets positifs. La **revue annuelle de défense**, décidée par le Conseil en mai 2017, pour « aider les États membres à fournir des capacités contre les menaces et les défis stratégiques actuels et futurs et à promouvoir activement, une coopération renforcée en matière de défense entre les États membres », doit donner lieu à un rapport écrit de l'Agence européenne de défense, chargée du secrétariat, tous les 2 ans. Cette revue offre un cadre souple, qui pourrait servir à l'identification puis au suivi des besoins de sécurité/défense, des capacités disponibles et manquantes. Le premier rapport devrait être établi fin 2020. Le développement d'une **Capacité militaire de planification et de conduite des opérations** a été considéré comme marquant – dans un contexte de sortie du Royaume-Uni de l'UE – un début d'évolution vers un vrai QG opérations. Il s'agit toutefois d'un tout petit début. Initialement limitée à la planification et à la conduite de missions à mandat non-exécutif (mission de formation), la

---

<sup>20</sup> Ces missions, énoncées en 1992 pour l'UEO et par la suite reprises par le traité de Lisbonne (2007), couvrent : des « missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants » ; des missions de maintien de la paix et « des missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

CMPP a un peu progressé. Le 19 novembre 2018, le Conseil a convenu de lui conférer une responsabilité supplémentaire – planifier et conduire une opération militaire à mandat exécutif de la taille d'un groupement tactique de l'UE, notamment en mer. L'utilisation des **groupements tactiques** a été facilitée par la décision (juin 2017), de prendre en charge leur déploiement comme un coût commun, dans le cadre du mécanisme Athena<sup>21</sup>.

Les avancées les plus prometteuses à court terme seront peut-être celles Fonds européen de défense (FED). Ce Fonds, établi en 2019, vise à « favoriser la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de la base industrielle et technologique de défense européenne, en soutenant des actions de collaboration et de coopération transfrontalière dans toute l'Union, à chaque étape du cycle industriel des produits et technologies de défense ». Les financements de ce fonds, fixés à 7 milliards d'euros pour la période 2021-2027, sont susceptibles d'intéresser les marines et les industriels du secteur et il ne devrait pas être limité aux États membres, c'est-à-dire qu'il pourrait aussi bénéficier au Royaume-Uni, après le Brexit. Le montant de ce financement a déçu – la Commission avait demandé 13 milliards – mais il faut tenir compte aussi des sommes prévues pour l'espace (13,3 Mds Euros) et de la Facilité européenne de paix (5 milliards) et du contexte de crise covid, peu favorable. Ce financement par l'UE est, en lui-même, un changement considérable. Par ailleurs, la dynamique du programme européen de soutien à la recherche de défense (EDIPP), pour 2019-2020, qui est son précurseur, paraît positive.

Il se peut toutefois, que l'élément récent le plus pertinent, pour le développement de l'IESD navale soit, hors du cadre de la PSDC, et qu'il s'agisse de l'IEI, la plus récente des coopérations entre États européens.

### II.3. Le rôle majeur des coopérations entre États européens

L'affirmation de la dimension sécurité et défense à la Communauté/Union européenne, est bien postérieure à la création de l'Alliance atlantique et de l'OTAN comme à celle de l'UEO. Étant donné son poids et sa visibilité, on peut envisager voire souhaiter que l'Europe de la sécurité et de la défense se rassemble à l'UE mais il s'agit d'un objectif de long terme, caractère qu'accroît fortement le Brexit. Le lancement de la PESC à Maastricht, ouvre cette perspective mais, s'il affecte l'UEO dans la mesure où celle-ci, selon le traité, fait désormais « partie intégrante du développement de l'UE »<sup>22</sup>, il ne s'oppose pas aux développements de sécurité et défense via des coopérations entre les États membres et ne les « cadre » pas non plus. Ces coopérations ont donc pu se poursuivre, au cours des années 1990 – l'Eurocorps fut par exemple créé en 1992 – et ensuite. Bi et multilatérales, établies à partir du voisinage ou sur la base d'« affinités électives », elles ont cependant toujours pris soin d'afficher leur compatibilité, voire d'offrir leurs services à l'Union, comme d'ailleurs à l'OTAN et aux Nations unies. Le développement du volet sécurité défense à l'UE a ensuite conduit à la fin de l'UEO mais il n'a pas affecté les coopérations entre les États européens.

Ces coopérations – on aborde ici celles qui intéressent les marines – sont très intéressantes. Deux d'entre elles vont jusqu'à la mise en place d'un commandement commun. Plusieurs autres consistent dans l'organisation de forces disponibles. La plus remarquable est sans contexte celle qui, pour le grand public est certainement la plus inattendue, la coopération franco-britannique. Elle prend une importance accrue, au moment où se produit le Brexit, d'autant plus que les développements les plus récents suggèrent qu'elle pourrait s'élargir avec l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI).

---

<sup>21</sup> Ces groupements, avec une composante maritime peuvent constituer un *Maritime Task Group*, correspondant à l'*EU Maritime Response Concept* (EUMARC).

<sup>22</sup> Sur les relations entre l'Union et l'UEO selon le traité de Maastricht, voir J.F. Guilhaudis, *L'Europe en transition*, Montchrestien, 1993, pp. 90-92.

### II.3.1. Des commandements communs

Un commandement (contrôle opérationnel) a été établi, par un accord du 28 juin 2016, entre l'Allemagne et la Pologne, pour leurs sous-marins.

La Belgique et les Pays-Bas ont mis en place également un commandement commun (Amirauté Benelux), mais leur coopération va beaucoup plus loin. Il semble que les marines des 2 pays soient quasi-intégrées (commandement, structures opérationnelles, soutien, bases et écoles communes), dans une formule ambitieuse de *Pooling and Sharing*, qui laisse toutefois à chaque partenaire la disposition de ses propres moyens. Cette coopération, sur laquelle on dispose toutefois de peu de données, est évaluée positivement et pourrait être considérée comme un modèle de coopération renforcée, entre Européens.<sup>23</sup>

### II.3.2. Des forces disponibles

EUMARFOR/EMF est probablement la plus connue. Sa réalité ne correspond pas à son nom – il n'y a pas encore de force navale européenne – et elle n'est pas la seule. Outre la force navale franco-allemande, on doit aussi mentionner l'*UK Joint Expeditionary Force*, l'Initiative amphibie européenne et l'Initiative européenne pour l'interopérabilité des groupes aéronavals.

La *FNFA* est le fruit de la coopération entre les deux États organisée par le traité de l'Elysée de 1963 qui met en place un partenariat notamment dans les domaines politique et militaire, dont elle est la composante maritime. Force de réaction rapide non permanente combinant des moyens français et allemands rapidement déployables, elle peut être activée à l'occasion d'exercices d'entraînement, sur une base en principe biannuelle, et pour exécuter des missions opérationnelles : participer à des opérations de l'Union européenne, de l'OTAN, ou pour remplir un mandat de l'ONU.

#### **L'EUROMARFOR/EMF**

Cette Force maritime européenne regroupe des éléments français, italiens, espagnol et portugais mais elle reste ouverte aux forces navales des autres États membres (elle a accueilli de 2001 à 2018 des observateurs grecs et turcs). Elle trouve son origine dans la Déclaration de Petersberg adoptée le 19 juin 1992 dans le cadre de l'UEO et plus précisément dans la mise en place des « Euroforces » dont elle est la composante maritime. Par la déclaration de Lisbonne du 15 mai 1995, les quatre États décidèrent de mettre en place une force navale destinée à remplir les missions définies à Petersberg, telles que le contrôle maritime, les missions humanitaires, les missions de maintien de la paix, les opérations de prévention des crises (patrouilles maritimes, guerre des mines) et de rétablissement de la paix. Force dédiée en priorité à l'Union européenne, et à ce titre, inscrite dans le catalogue des forces de l'Union, elle peut néanmoins être également déployée dans le cadre de l'OTAN, sous mandat de l'Organisation des Nations Unies ou d'une coalition multinationale. Elle n'est pas permanente mais, préstructurée, elle peut être activée en cinq jours et est capable de mener des opérations navales, aéronavales et amphibies, avec une composition correspondant à la mission qui lui est assignée. Elle peut déployer aussi bien une force opérationnelle jusqu'à un groupe aéronaval, qu'un État-major de force. Pour chaque mission, la taille et l'organisation de la Force sont décidées par consensus entre les quatre États mais des bâtiments non-EMF peuvent y être intégrés, pour des missions d'entraînement ou des opérations réelles.

Sa structure de commandement reflète à la fois son caractère multinational et le mode d'organisation retenu pour les forces européennes : une direction politico-militaire (le Comité interministériel de haut niveau), assistée par un groupe de travail politico-militaire, établit les conditions d'emploi de l'EMF et transmet les directives au commandement opérationnel de la force (CEMF), assuré pour deux ans par rotation entre les autorités navales des États

<sup>23</sup> A. Mattelaer, L'Europe face à la mer, *DSI Hors-série*, 62, 2018, pp. 28-30.

membres. Le quartier général opérationnel de l'EMF est celui de l'autorité navale nationale désignée CEMF, et son état-major est composé à la fois de son état-major national et de la cellule permanente de l'EMF. Cette cellule permanente comprend un directeur (capitaine de vaisseau) du même pays que le CEMF, quatre officiers, représentants la France, le Portugal, l'Italie et l'Espagne, et un secrétaire. On retrouve ces trois niveaux de commandement lorsque l'EMF est activée pour un exercice ou une opération : Comité interministériel de haut niveau (les quatre chefs d'état-major des armées et les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères) ; au niveau opérationnel, amiral commandant l'Euromarfor (CEMF) ; au niveau tactique, commandant de la force opérationnelle EUROMARFOR (Comgrueuromarfor).

L'EUROMARFOR a été actionnée sur le plan opérationnel à plusieurs reprises confirmant ainsi que la coopération structurelle peut être un élément de la coopération opérationnelle. Elle a participé en octobre et novembre 2002 en Méditerranée orientale à l'opération *Coherent Behaviour* destinée à la surveillance et au recueil de renseignement. Opération autonome menée sous mandat des quatre États signataires de la Déclaration de Lisbonne, l'EMF intervenait néanmoins en collaboration avec les forces de l'OTAN déployées dans la même zone dans le cadre de l'Opération *Active Endeavour*. Puis, de 2003 à 2005, l'EMF a conduit dans l'Océan indien l'opération *Resolute Behaviour* participant à la lutte contre le terrorisme dans le cadre d'*Enduring Freedom*. Durant une période de 12 mois, l'EMF a assuré le commandement de la *Combined Task Force 150*, coalition multinationale ayant son quartier général à Bahrein, coordonnée par la Vème flotte des États-Unis. De mars 2008 à février 2009, l'Euromarfor a été déployée dans le cadre de l'opération *MTF UNIFIL*, sous mandat des Nations Unies pour assister la marine libanaise dans le contrôle de ses eaux territoriales et lutter contre le trafic d'armes afin d'assumer le commandement de la *Maritime Task Force 448*. Pour la première fois, l'ONU commandait une opération maritime et pour la première fois l'EMF était déployée sous commandement militaire de l'ONU. Du 6 décembre 2011 au 23 mars 2016, l'EMF a été déployée dans le cadre de l'opération *Atalanta*, contre la piraterie en océan Indien, premier déploiement de l'EMF sous commandement militaire de l'Union européenne sur la base de l'action commune 2008/851 PESC du 10 novembre 2008. Enfin, du 28 mai au 26 juin 2020, elle a été engagée dans le cadre de *Sea Guardian*, en Méditerranée. Réunissant des pays méditerranéens, cette force n'est pas limitée à cette mer.

**L'UK Joint Expeditionary Force**, lancée en 2014 et opérationnelle depuis 2018<sup>24</sup>, rassemble autour du Royaume-Uni, les 4 pays nordiques – la Suède, le Danemark, la Finlande et la Norvège-, les 3 États baltes et les Pays Bas. Il manque l'Allemagne et la Pologne, pour que tous les États concernés par la Baltique y figurent. Mais on voit qu'y participent des pays qui ne font pas partie de l'OTAN

Il s'agit d'une force interarmées, dont l'objectif est de consolider la capacité britannique de réaction (JEF), en agrégeant autour d'elle les capacités des États d'Europe du Nord. Elle peut intervenir aussi à la demande des Nations unies, de l'OTAN ou de l'UE. Les principales zones d'intérêt de cette force sont évidemment l'Atlantique nord et la Baltique. Cela se vérifie à ses exercices (*Baltic Protector* en 2019), mais elle n'y est pas limitée. Elle est susceptible d'intervenir partout, dans le monde.

### **L'Initiative amphibie européenne (IAE)**

Cette initiative est un cadre de coopération né formellement le 5 décembre 2000, en marge du sommet de Nice, de la volonté de cinq États membres – Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Espagne, Italie, et 7 États associés (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Portugal, Suède et Turquie). Selon la déclaration des ministres de la défense, elle a pour but de renforcer la capacité amphibie européenne, en établissant une plus grande coopération entre

---

<sup>24</sup> Cette force peut mobiliser 10000 personnels.

les forces et en améliorant progressivement leur interopérabilité. Au-delà de la simple harmonisation envisagée à l'origine, les États membres ont validé une structure multinationale de planification et de commandement permettant notamment de réaliser des entraînements en commun, d'améliorer l'interopérabilité et d'offrir une capacité d'engagement au profit de l'OTAN ou de l'UE. L'organisation repose sur un groupe de pilotage formé d'officiers généraux de chacun des États se réunissant au moins une fois par mois. Chaque État désigne également des représentants pour assister à la conférence annuelle des commandants de force amphibie, réunion préparée comme la précédente par un groupe de travail se réunissant au moins deux fois par an. Depuis la création de l'IAE, trois exercices ont déjà eu lieu : *Neo Tapon* en 2005 et *Emerald Move* en 2010 et 2016. En 2010, l'exercice *Emerald Move* qui associait également la marine sénégalaise au large de Dakar, avait pour but d'entraîner à planifier et à conduire une opération amphibie comportant plusieurs types de missions, raid amphibie comme évacuation de ressortissants. Le deuxième exercice *Emerald Move* a eu lieu en octobre 2016 au large de la Sardaigne, regroupant des éléments maritimes et terrestres de huit armées européennes (les « 5 » et le Portugal, la Belgique, la Suède) ainsi que la Turquie. Il visait à démontrer la capacité interalliée à générer, déployer, maintenir et rembarquer une force multinationale amphibie de la taille d'une brigade sans, ou presque, le support de la nation hôte. Cette initiative rassemble les États qui disposent d'une tradition de fusiliers-marins et de capacités de débarquement. L'objectif 2020 de l'EAI est de pouvoir mener ou soutenir des opérations, avec des forces amphibies interopérables jusqu'au niveau de la brigade, pendant une durée maximale de 30 jours.

**L'Initiative européenne pour l'interopérabilité des groupes aéronavals (ECGII)** regroupe, pour sa part, les 4 États européens disposant de porte avions (le Royaume Uni, l'Italie, l'Espagne et la France) ainsi que 5 États partenaires (l'Allemagne, la Belgique, la Grèce, les Pays Bas et le Portugal) disposant de bâtiments d'escorte susceptibles de participer à un groupe aéronaval. Elle a vu le jour en 2008 pour améliorer l'aptitude des marines européennes et de leurs groupes aériens à opérer au sein d'un groupe aéronaval multinational. Son organisation repose sur un groupe de direction et un groupe de travail qui tiennent deux sessions annuelles et travaillent sur tous les domaines concernant l'emploi d'un groupe aéronaval au sein d'une force aéromaritime multinationale : liaison de commandement, interopérabilité des aéronefs, procédures spécifiques d'escorte d'un porte-avions, coordination de la circulation aérienne. La présidence du groupe de direction est assurée, par périodes de 2 ans, successivement par la France (2017/2018), l'Italie (2019/2020), l'Espagne et le Royaume-Uni.

**Tableau récapitulatif des forces et des participants**

États	EMF	UKJEF	IAE	ECGII	IEI
<b>Membres UE</b>					
<i>Couple nucl. Européen</i>					
France*	++		++	++	++
Royaume Uni*		++	++	++	++
<i>Autres mbs. OCCAR</i>					

Allemagne*				+	++
Belgique*			+	+	++
Espagne*	++		++	++	++
Italie*	++		++	++	++
<i>Autres UE pdt Guerre froide</i>					
Grèce*	+			+	
Irlande					
Luxembourg*					
Pays Bas*		++	++	+	++
Portugal*	++		+	+	++
<i>Neutres N. Alig</i>					
Autriche					
Finlande		++			++
Suède		++	+		++
Chypre					
Malte					
<i>Ex Rep URSS</i>					
Lettonie*		++			
Lituanie*		++			
Estonie*		++			++
<i>Ex. Pacte de Varsovie</i>					
Bulgarie*					
Hongrie*					
Pologne*					
Roumanie*					
Slovaquie*					
Slovénie*					
Rep. Tchèque*					
<i>Ex. Socialiste</i>					
Croatie					

<b>Membres OTAN</b>					
Danemark*		++			++
Islande					
Norvège		++			++
Turquie	+		+		
<b>Post G. froide</b>					
Albanie					
Monténégro					

**EMF** : force maritime européenne ; **UKJEF** : Force expéditionnaire interarmées du Royaume Uni ; **IAE** : Initiative amphibie européenne ; **ECGH** : Initiative européenne pour l'interopérabilité des groupes aéronavals ; **IEI** : Initiative Européenne d'intervention.

\* Signale un État également membre de l'OTAN ou de l'UE -

++ Membre de la Coopération -

+ Partenaire de la coopération

Ces coopérations sont nées et sont organisées hors de l'UE et de l'OTAN – même si elles peuvent travailler avec elles. Elles sont autonomes et à la disposition des États qui les ont créées. Même s'ils peuvent avoir à leur égard quelques réticences, les deux grands cadres institutionnels que sont l'OTAN et l'UE peuvent difficilement s'y opposer, si la volonté politique de coopérer est forte. L'argument de la complémentarité permet de forcer le passage et de les faire accepter. Si on les considère ensemble, ce que permet le tableau, on aperçoit que la plupart des États du littoral européen y figurent. Pour les pays de la mer Baltique et de la mer du Nord, il ne manque que l'Allemagne et la Pologne dans l'UKJEF, mais ces 2 États ont leur propre coopération. L'Atlantique est couvert par cette même UKJEF et, si l'Irlande manque, il est aussi concerné par la coopération franco britannique. La Méditerranée relève aussi principalement de l'EMF. Ce dispositif esquisse une organisation par zones des marines européennes, mais elles ne s'y limitent pas.

On peut remarquer aussi que les principales marines européennes sont investies dans des coopérations, qui démontrent le souci de ne pas se contenter de l'OTAN et de travailler ensemble en dehors, en intégrant l'apport de l'OTAN, en particulier surtout la projection de puissance et de forces. Il semble presque que l'on s'efforce de saisir autant que possible les occasions : Le PA Charles de Gaulle quittant Toulon, début mars 2019, après son arrêt à mi-vie, a passé 2 jours à un entraînement de haut-niveau avec le GAN italien constitué autour du Garibaldi, dans le détroit de Sicile. En revanche, on note aussi qu'outre les pays sans littoral (Luxembourg, Autriche, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie) qui sont pourtant concernés par la puissance maritime de l'Europe en tant que membres de l'UE et/ou de l'OTAN, un certain nombre d'États restent pour le moment hors des coopérations (ex membres de la Yougoslavie et pays de la mer Noire).

### II.3.3. La coopération franco britannique

Cette coopération, bilatérale, constituée en dehors de l'OTAN et de l'UE est tout à fait essentielle du point de vue de l'existence et de l'affichage d'une identité européenne de sécurité et de défense, que ni l'OTAN ni l'UE n'exprime. Pris séparément, la France ou le

Royaume uni ne l'incarnent pas non plus. À deux il en va autrement, à raison de leur passé de puissance mondiale, de leur statut actuel de membre permanent du Conseil de sécurité et d'État doté de l'arme nucléaire, de leurs capacités militaires, nettement les plus importantes en Europe occidentale, et de leur potentiel de mobilisation des courants pro-atlantique et pro-européen. Sans ces deux-là, et même sans l'un des deux, il ne peut y avoir, au vrai sens de l'expression, d'identité européenne de sécurité et de défense<sup>25</sup>.

Leur coopération est ancienne. Sa relance et son accélération à partir des accords de Lancaster House, en 2010, reposent sur la perception d'une très forte communauté de situation et de destin – depuis 1995, les deux pays affirment qu'ils « n'envisage(nt) aucune situation où les intérêts vitaux de l'une de nos deux nations pourraient être menacés sans que ceux de l'autre le soient aussi » (déclaration § 5) –, sur une vision commune du monde et sur la conviction de ne plus pouvoir tenir son rang seul. C'est dire que la coopération franco-britannique n'est pas une affaire de circonstances. Elle repose sur un socle particulièrement solide et il est très normal, de voir qu'elle n'est pas remise en question par le Brexit. La Déclaration commune adoptée à l'occasion du 10e anniversaire des accords de Lancaster House, le 2 novembre 2020, vient de le confirmer : le Royaume Uni et la France « ont noué un partenariat de défense, puissant et profond, accompagné d'un dialogue continu et fourni à tous les niveaux, sur les questions de défense et de sécurité et d'une volonté partagée de relever le niveau d'ambition sur tous les sujets qui nous lient ». Le bilan très positif dressé pour les années 2010, débouche logiquement sur la poursuite de la coopération pour approfondir encore le partenariat.

Autre point majeur : cette coopération est concrète, opérationnelle et elle porte sur des questions tout à fait essentielles : les SNLE et la dissuasion nucléaire, les armements, une force expéditionnaire commune (CJEF) et un groupe aéronaval. Sur presque tous ces points les avancées sont notables et parfois remarquables.

Bien qu'elle soit de première importance, la partie de la coopération intéressant le nucléaire est celle dont on parle le moins – « nous avons réalisé des progrès dans la mise en œuvre du traité Teutates ». Cela va se poursuivre. S'agissant des capacités communes et des armements, le projet de faire naître un maître d'œuvre européen unique et de référence, en matière de missiles, en le soutenant par des projets communs, a abouti avec la création et le succès de MBDA. De là le développement commun de missiles antinavire léger, Sea Venon. Celui, plus important du futur missile de croisière/ Futur missile antinavire (FMAN/FMC) qui va atteindre la phase d'approbation et le lancement de l'évaluation, début 2021. Le programme conjoint de guerre des mines navales a atteint le niveau de la production, les premières livraisons étant prévues en 2022. Même sur le projet de Système de combat aérien futur (SCAF), qui est celui qui n'a pas marché, la coopération n'a pas cessé. La Déclaration prévoit de continuer « à travailler ensemble au développement de briques technologiques liées » au SCAF. Globalement, le projet bilatéral pour l'avenir consiste à réfléchir à d'autres domaines de coopération possibles et au développement d'une vision commune permise par les échanges très en amont.

Longtemps considérée comme un objectif peu réaliste, la force expéditionnaire a pourtant progressé de manière régulière et, fin 2020, elle a atteint « sa pleine capacité opérationnelle », ce qui représente « un outil flexible permettant de déployer conjointement jusqu'à 10000 soldats, marins et aviateurs sur un spectre étendu de missions, allant de la simple assistance

---

<sup>25</sup> Pour une analyse approfondie des traités de Lancaster House, v. JF Guilhaudis, *Les accords de Lancaster House et la coopération franco-britannique en matière de sécurité et de défense*, AFDI, 2011, pp. 85-110 et, sur cette coopération bilatérale du point de vue de l'IESD, J.F. Guilhaudis, *La France, le Royaume-Uni et l'identité européenne de sécurité et de défense*, in S. Kirschbaum, *Les défis du système de sécurité*, Bruylant, 2015, pp. 97-118.

aux populations après une catastrophe naturelle jusqu'aux opérations de combat de haute intensité les plus complexes »<sup>26</sup>. Cela va se prolonger dans un programme visant à consolider les acquis et à les adapter aux évolutions dans divers domaines (SIC, cyber, espace, gestion des renseignements, échange de l'information) et dans l'utilisation de la CJET comme cadre du développement de l'interopérabilité (équipements, outils logistiques etc.). La CJET n'est pas un point d'arrivée mais plutôt une étape et un point d'appui pour poursuivre un effort de travail en commun intéressant l'ensemble des armées afin d'avoir la capacité de mener en commun des opérations militaires, en Europe, dans la zone OTAN et plus loin, en Afrique, dans le Golfe ou dans la région indopacifique.

Un autre projet ambitieux des accords de Lancaster House était de disposer au début des années 2020 de la capacité de déployer un groupe aéronaval franco-britannique. Le résultat atteint n'est pas optimal dans la mesure où, pour des raisons budgétaires, le Royaume uni a dû renoncer aux porte-avions avec catapulte, ce qui empêchera les Rafale de se poser sur ses bâtiments. Il reste que, après 2010, la Royal Navy a régulièrement participé aux déploiements du Charles de Gaulle, que la France a « soutenu le travail (de maintien à niveau) des compétences et de l'expérience opérationnelle des porte-avions britanniques » et que, dès 2021, le Queen Elisabeth et le Charles de Gaulle pourront travailler à « atteindre... un niveau inédit de soutien et d'engagement mutuel dans les années à venir ». Les Européens auront, au moins un, voire deux groupes aéronavals disponibles, en permanence, si on tient compte des moyens du Royaume-Uni et de la France et de ceux de l'Italie et de l'Espagne.

Au moment où ils furent conclus, les accords de Lancaster House étaient volontiers considérés comme une manifestation de « bande à part » et même une trahison (par la France) de l'Europe de la défense. C'était oublier que l'identité européenne de sécurité et de défense, tant comme réalité que comme projet, n'a jamais été incluse, enfermée, dans l'Union européenne et la PSDC. Cette dernière, en 2010 comme actuellement, est de plus, totalement étrangère aux problèmes qui sont au cœur de la coopération entre Londres et Paris, incapable d'en traiter et d'y porter remède. Les accords de Lancaster représentent, on le voit encore plus nettement, dix ans après, une avancée sensible de l'IESD et la confirmation que celle-ci, déborde largement la PSDC et l'UE. Ils limitent la portée du Brexit. N'étant pas dans l'UE/PSDC, ils ne sont pas affectés par lui. Le Brexit les rend, au contraire, encore plus importants et précieux, pour Londres, pour Paris, placé dans la position stratégique de l'intermédiaire, et même pour Bruxelles, surtout dans l'hypothèse du Brexit sans accord.

Le départ de Londres de l'UE/PSDC a l'avantage de lever certains obstacles sur la progression de la composante Union Européenne de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, et peut-être de valoriser la relation bilatérale avec la France. En même temps, il est important que l'UE/PSDC garde le contact avec Londres et que les relations entre Européens, puissent se poursuivre non seulement dans l'OTAN mais aussi en dehors d'elle.

### II.3.4. Les derniers développements des coopérations européennes : l'Initiative Européenne d'Intervention (IEI) et EMASOH/ Agénor

#### *L'Initiative Européenne d'Intervention (IEI)*

Cette initiative est d'origine française. Délibérément extérieure à l'UE/PSDC elle n'est pas inclusive, à la différence de la Coopération structurée permanente (CSP), et s'adresse au

---

<sup>26</sup> Déclaration commune du 2 novembre 2020. Sur le bilan de la coopération en 2020 voir : Alice Pannier, Complémentarité ou concurrence ? La coopération franco-britannique et l'horizon européen de la défense française, *Focus stratégique*, IFRI, avril 2020 et le rapport d'information de MM J. Marilossian et C. De La Verpillière sur le bilan des accords de Lancaster House, Assemblée nationale n° 3490, 29 octobre 2020.

contraire aux États volontaires. Il s'agit de « développer... une culture stratégique partagée », de permettre aux militaires des pays volontaires de participer « le plus en amont possible, à nos travaux d'anticipation, de renseignement, de planification et de soutien aux opérations » ; la ministre française de la défense ajoute de « travailler ensemble, de pouvoir se préparer, pour le cas échéant être en capacité d'intervenir, là où ils le décideront, au moment où ils le décideront, sur des scénarios extrêmement variés » c'est-à-dire, en somme, de faire à dix, ce que Paris et Londres ont fait à deux, auparavant. C'est en grande partie, la culture stratégique franco-britannique que va porter cette IEI. Londres est là dès le début. Au moment de la signature de la lettre d'intention initiale, le 25 juin 2018, le Royaume uni figure parmi les neuf premiers participants, avec l'Allemagne<sup>27</sup>, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les Pays Bas et le Portugal. Le grand absent est alors l'Italie. Elle la rejoindra, après la Finlande en août 2018, avec la Suède et la Norvège, en 2019. Sauf celle de la Grèce, toutes les marines européennes de quelque importance sont dans cette initiative.

L'IEI n'est pas dans l'UE et la PSDC, elle n'est pas non plus dans l'OTAN. Elle est européenne et complémentaire, le Forum ou la structure la plus souple, susceptible de s'élargir, permettant un travail collectif sur l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD), pour l'affirmer, la consolider, en matière navale et bien au-delà. Il est possible que les Européens aient enfin trouvé, pour ceux que cela intéresse, l'instrument *ad hoc*, pour avancer ensemble, vers l'affirmation de l'IESD.

### ***L'EMASOH et Agénor***

Le lancement de la mission de surveillance maritime dans le détroit d'Ormuz (*European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH)*), a eu lieu le 20 janvier 2020, par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, soit sept des participants à l'IEI, et la Grèce. Cette mission a rapidement, dès la fin janvier, eu une dimension opérationnelle (opération Agénor) avec la présence sur place d'une frégate française, reliée à un État-major tactique international (Belgique, Danemark, Pays Bas France) installé sur la base française d'Abu Dhabi. Elle a atteint son format opérationnel normal de 2 frégates (une française et une néerlandaise) et un avion de surveillance aérienne ATL2, fin février. Agénor sera dirigée en 2021, par le Danemark. Il n'y a pas de lien, officiellement ou ouvertement établi, entre *EMASOH* Agénor et l'Initiative européenne d'intervention, mais on peut l'y relier car elle ne se rattache ni à l'UE, ni à l'OTAN, ni à aucune des forces existantes. Elle est une création européenne.

Les commentateurs ont signalé que les États supportant l'initiative ne se bousculent pas pour aller sur place. Il serait bon effectivement que les deux États qui se sont engagés en 2020 (France et Pays-Bas, avec en plus, la Belgique et le Danemark dans l'État-major tactique d'Abu Dhabi) soient remplacés. Il reste que s'agissant d'une opération qui a tenu à se distinguer de la coalition construite par les États-Unis<sup>28</sup>, le simple soutien politique, notamment de la part de pays catalogués comme atlantistes, est important. On remarquera tout de même qu'*EMASOH/ Agénor* n'est pas une émanation de l'Initiative européenne

---

<sup>27</sup> L'Allemagne était réticente mais elle a suivi Paris.

<sup>28</sup> Les États-Unis ont rassemblé une coalition (*International Maritime Security Construct (IMSC)*) et organisé sous leur direction l'opération Sentinel, pour « assurer la liberté de navigation et la libre circulation du commerce » dans le golfe Persique, le détroit d'Ormuz, le détroit de Bab el-Mandeb et le golfe d'Oman. Le QG de cette opération est à Bahreïn, au sein de celui de la V<sup>e</sup> flotte. Washington cherchait la participation des Européens, mais l'UE était réticente. Agénor traduit le souci des Européens qui y participent, de garder leurs distances, de ne pas cautionner la politique américaine à l'égard de Téhéran. La CTF Sentinel, lancée le 7 novembre 2019 rassemble, outre les États-Unis, l'Arabie Saoudite, le Qatar, les Koweït, les Emirats arabes unis, l'Australie, et du côté européen, le Royaume Uni et l'Albanie. La Lituanie et l'Estonie ont rejoint Sentinel en 2020.

d'intervention, au sens plein du terme, puisque Londres, qui avait pourtant appelé à une opération européenne, n'en fait pas partie. Le Royaume Uni a rejoint la coalition dirigée par Washington sans s'écarter pour autant du consensus européen, très distinct de la position des États-Unis, sur l'accord nucléaire iranien.

Il paraît bien difficile à l'issue de ce panorama des relations entre les marines européennes, de parler, comme le fait J. Henrottin d'une Europe « atomisée » sur la scène navale, de « coopération ponctuelle », de remontée en puissance illusoire, d'absence de partage des priorités géostratégiques. C'est plutôt l'inverse que l'on constate.

Les Européens – s'ils ne sont pas une puissance maritime au niveau des États-Unis – ont des moyens très significatifs, largement à la hauteur des menaces actuelles et, s'il n'est pas question de prétendre que l'identité européenne de sécurité et de défense est réalisée en matière navale, il paraît clair qu'elle est déjà assez largement constituée. Les marines européennes sont, à la fois, plurielles et, dans une certaine mesure, une. Il suffit de les considérer de l'extérieur pour le constater à partir de leurs activités. Cette unité ne relève pas du projet et du discours. Elle est surtout opérationnelle, née des entraînements et des opérations en commun, rendues possibles par une interopérabilité, qui semble devenue une seconde nature, au point que l'on n'en parle pas ou très peu<sup>29</sup>. Cette unité s'est forgée dans le cadre de l'OTAN et dans des coopérations spécifiques, plus que dans l'UE/PSDC, malgré l'expérience d'Atalanta. On peut avoir le sentiment que la puissance européenne n'a pas conscience d'elle-même, de ses besoins, de son avenir, ou qu'elle ne veut pas s'afficher. Que l'Europe de la mer, l'Europe de la défense et de la sécurité navale, ne ressent pas son identité, qu'elle ne se pense pas et ne se gère pas. En réalité, ces forces, les missions comme Atalanta ou Agénor, montrent aussi que, à défaut d'une claire conscience et d'une réflexion très organisée, il existe au moins une nette perception d'un besoin de travailler entre Européens et de tendre vers une identité européenne de sécurité et de défense, en matière navale. De plus, point très remarquable, on peut voir que le Royaume Uni et la France tirent manifestement ce projet.

L'IESD, en matière navale est, au moins, *in statu nascendi*. Il est vrai que cela s'est fait dans l'ombre de l'US Navy et de la puissance américaine. Mais on peut aussi noter que depuis longtemps, cette ombre est moins épaisse et même une tendance des Européens à chercher le soleil. Cette tendance, au fond, rencontre le besoin de retrait américain. Peu à peu, le tabou tombe et la question doit être posée. Quid de l'IESD, en matière navale, en cas de retrait des États-Unis ?

### III. Les marines européennes, capables d'assumer la sécurité et la défense de l'Europe, de manière autonome ?

Peut-on tirer de l'existence de marines ayant ensemble des capacités importantes et du fait qu'elles sont habituées à travailler ensemble, qu'elles sont capables de se passer des États-Unis ? La réponse que suggèrent les idées dominantes sur la défense européenne, est nettement que les Européens n'ont pas, actuellement, cette capacité mais qu'ils pourraient l'avoir, s'ils le décidaient. Il est difficile d'oublier que l'opération conduite en Libye en 2011, par une coalition dont la France et le Royaume Uni furent les moteurs, ne put pas se passer de l'appui des États-Unis. Des déficits capacitaires apparurent en matière de neutralisation des

---

<sup>29</sup> C'est notamment le cas en France, dans les revues de marine (Cols bleus, Marines et forces navales, Submarine).

défenses aériennes, de renseignement, de ravitaillement en vol et de gestion des opérations aériennes, ce qui obligea les États-Unis à effectuer 75% des frappes au cours des premiers jours et l'opération passa rapidement sous le contrôle de l'OTAN. Même si on admet que les forces expéditionnaires, notamment la force franco-britannique, ont nettement progressé depuis, on échappe mal à l'idée que l'Europe n'a pas encore les moyens de l'autonomie. Cela paraît d'ailleurs démontré dans une étude réalisée par l'*International Institute for Strategic Studies* de Londres, de manière précise et quantifiée.

Cette étude est très intéressante et voit le jour au bon moment. Elle apporte au débat, mais elle a aussi des limites très nettes. La principale est d'être menée sur des *scenarii*, d'être déconnectée de la réalité, de n'être pas la bonne façon de poser la question. Le point clef est en effet celui de savoir comment évaluer le degré d'autonomie des Européens. On peut aussi aborder le problème, autrement que par des *scenarii*, en se demandant pour commencer, d'où vient l'absence ou l'insuffisance d'autonomie des Européens, très généralement admise. Est-ce seulement la conséquence d'un effort financier insuffisant ? Cette approche est très éclairante et elle dépasse largement le secteur naval pour concerner l'ensemble des capacités de sécurité et défense. Elle permet de percevoir que l'OTAN elle-même, est un obstacle à l'autonomie européenne. Ce cheminement de la réflexion conduit à aborder d'une manière plus adaptée la question de l'autonomisation, qui dépasse largement les marines européennes. En ce qui les concerne, il s'agira de savoir si elles sont capables, dans le contexte actuel et dans le contexte prévisible à moyen et long terme, d'exercer de manière autonome, les grandes fonctions stratégiques. Cet examen donne une vision des capacités européennes, beaucoup plus nuancée que celle de l'IISS. Il permet de mieux repérer les obstacles, les manques, les déficits à combler. Sur cette base, on peut prolonger la réflexion sur les points – planification, organisation, capacité de décision – qui apparaissent comme décisifs, pour l'avenir de l'Europe de la défense.

### III.1. L'étude de l'Institut d'études stratégiques de Londres, intérêt et faiblesses

L'Institut de Londres a construit deux *scenarii*. Le premier est celui d'une montée de l'activité navale russe dans le nord est Atlantique, en Méditerranée notamment orientale, en mer Noire et en mer Baltique, c'est-à-dire dans toutes les mers qui baignent les Européens, en même temps que se produisent une résurgence de la piraterie dans le Golfe de Guinée et la Corne de l'Afrique, et plus généralement, une détérioration de la sécurité, dans le Golfe d'Aden, le détroit de Bab-el-Mandeb, et plusieurs autres zones, le sud de l'océan indien, le Pacifique (ouest, sud), requérant d'y renforcer la présence européenne. Le second scénario est celui d'une guerre limitée dans la région de la Baltique, la Russie s'emparant de la Lituanie et d'une partie du territoire de la Pologne. L'IISS suppose, par ailleurs, que les Américains sont complètement partis d'Europe et que les Européens emploient tout à fait, ce qui est selon lui un impératif, les ressources léguées par l'OTAN.

Le premier scénario concerne essentiellement les marines. En tenant compte du fait que les marines européennes sont affectées à des tâches nationales à 75%, des indisponibilités et de la nécessité d'opérer des rotations, il fait apparaître un déficit c'est-à-dire un besoin supplémentaire considérable : un porte-aéronefs, 6 sous-marins nucléaires d'attaque, 8 sous-marins classiques modernes, 19 frégates etc. Les déficits sont également lourds, dans le second scénario<sup>30</sup>. L'IISS évalue aussi l'effort financier à accomplir pour combler ces

---

<sup>30</sup> IISS, Etude citée, pp 14 et 34. Ce second scénario et le déficit relatif intéressent d'abord les forces terrestres (brigades mécanisées lourdes et légères, artillerie, missiles, hélicoptères...), mais aussi les forces aériennes et les marines.

déficits<sup>31</sup>. Il arrive évidemment à des montants énormes, de plusieurs centaines de milliards de dollars, en ajoutant aux efforts à consentir pour la marine (environ 100 Md\$) ceux qui doivent être faits pour les forces aériennes et terrestres. Cela représente un effort considérable, qui lui paraît toutefois réalisable en une ou deux décennies, notamment si tous les pays concernés s'efforcent de consacrer 2% de leur PIB, au budget de défense.

### III.1.1. Deux éléments particulièrement intéressants

Le premier est ce que l'on peut appeler *l'europanisation de l'OTAN*. L'étude juge que le maintien de l'organisation militaire est absolument nécessaire, pour faire face aux scénarii qu'elle retient. Les États-Unis retirés, l'IISS part du principe que les Européens héritent de l'OTAN et qu'ils assument cet héritage. On admet qu'ils y comblent les vides laissés par les Américains. La France et le Royaume Uni occupent par exemple alternativement le poste de SACEUR, la Force de réaction continue d'exister etc. Le changement le plus évident est le transfert en Europe du commandement transformation, par ailleurs réduit. Point remarquable, l'IISS ne note pas, à ce niveau, de problème particulier, d'impossibilité de faire européenne.

Le départ complet des États-Unis, comme l'IISS l'envisage, règle la question antérieurement sans réponse du développement, à l'OTAN, d'une identité européenne de sécurité et de défense ; l'OTAN devient tout simplement européenne.

Cette hypothèse du retrait américain et de l'europanisation de l'OTAN est très utile dans les circonstances présentes. En effet, depuis le Brexit, la sécurité/défense des Européens, l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) ne peut plus être reprise, incluse dans l'Union européenne, puisque désormais une des deux puissances militaires principales n'en fait plus partie. Du Brexit découle le fait que les Européens ne peuvent pas se passer de l'OTAN, ou d'un équivalent à imaginer et réaliser. L'OTAN est en quelque sorte la solution naturelle pour la suite, pour l'IESD autonome, d'autant plus que l'IISS ne souligne aucune difficulté particulière de reprise. Cette absence de questions concernant la reprise de l'OTAN par les Européens ne signifie évidemment qu'il n'y en a pas. À supposer que, sur le court terme, il n'y ait pas de difficulté à combler les vides laissés par les Américains et à se servir de l'OTAN pour faire face aux deux scénarii de crise, il est clair que le passage de l'OTAN avec les États-Unis à une OTAN sans eux, simplement européenne, imposera des adaptations, l'organisation devant être recentrée sur l'Europe occidentale et centrale et ses besoins. Il faudra « faire le bilan » d'une organisation formatée par Washington et l'europaniser réellement. Il ne faut pas régler sans la poser la question de l'adaptation de l'OTAN, à un système de sécurité et défense réellement centré sur l'Europe.

Un second élément intéressant concerne *les coûts à supporter pour se mettre à niveau*. Le coût total à assumer pour combler les besoins identifiés dans les deux scénarii est évalué par l'IISS, à 357 Mds\$ (et il devrait y en avoir d'autres par ex en matière de cyber défense). La somme paraît de prime abord impossible à atteindre. Mais l'IISS relève que les dépenses de défense des Européens de l'OTAN étaient en 2018 de 264 Mds\$, ajoutant que si tous avaient respecté l'objectif de 2% du PIB, ils auraient disposé de 102 Mds\$ de plus. Cela fournit une indication importante. Comblé le *gap* est, au moins en principe, certainement possible en quelques années. On perçoit en même temps la difficulté qui se présente : comment parvenir à faire davantage participer les passagers clandestins de la sécurité ? Avec le retrait américain, la question du partage des charges s'europanise. En outre, si on tient compte de la remarque faite au sujet de l'europanisation, de l'adaptation de l'OTAN aux besoins européens, il est clair que ce chiffre l'ignore.

---

<sup>31</sup> Ibid., pp. 35-41.

### III.1.2. Les limites de l'étude de l'IISS

La première limite, et non la moindre, est que *l'hypothèse du retrait américain n'est pas réaliste*. Certes, l'arrivée de D. Trump à la présidence et le cours des relations transatlantiques, lui ont donné une certaine crédibilité. Mais il est fort improbable, étant donné la modicité du coût de leur engagement par rapport aux avantages qu'ils en tirent et les inconvénients qu'aurait leur retrait, que les États-Unis s'orientent vers lui. On notera d'ailleurs que s'il se produit bien une réduction, limitée mais très « affichée », des forces américaines en Allemagne, en 2020, elle suit des réengagements de la part des États-Unis, avec la *European Deterrence Initiative*, la réactivation de la 2<sup>e</sup> flotte et la création du Commandement de forces interarmées de Norfolk. On ne voit vraiment pas comment les États-Unis pourraient, à court ou moyen terme, envisager de fermer le NAVEUR et la VI<sup>ème</sup> flotte en Italie (Naples) ou leur base de Rota, simplement parce que, au-delà du rôle qu'ils jouent dans le dispositif allié, ce sont des moyens majeurs de la puissance globale américaine. Le retrait de l'OTAN n'est vraiment pas dans l'intérêt des États-Unis. Il importe pour eux, au contraire, d'y rester à la fois pour être à courte portée de la Russie, pour surveiller et contenir le développement européen et pour ne pas perdre, dans leur déploiement planétaire, des points d'appui stratégiques. La célèbre formule de Lord Ismay, sur le rôle de l'OTAN « *to keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down* », n'a pas perdu sa pertinence

L'hypothèse réaliste, à court terme (soit 5 ans), pour traiter le problème de l'autonomie européenne est celle d'une OTAN avec les États-Unis et des tensions grandissantes entre Washington et les Européens. À supposer d'ailleurs qu'ils se retirent de l'OTAN, les États-Unis pourraient rester dans l'alliance et, s'ils en sortaient, conserver via des accords bilatéraux avec divers pays européens, une présence militaire notable en Europe. Toutefois, il est important, pour réfléchir à l'autonomisation européenne, de ne jamais perdre de vue la possibilité de la rupture et du départ complet et de les conserver comme hypothèses, pour estimer ce qui est nécessaire à l'autonomie. À moyen terme (de 5 à 15 ans) et long terme, 20 ans et au-delà, un réel désengagement voire le retrait devient beaucoup plus réaliste. Mais les choses sont très différentes selon qu'il s'agit d'un retrait coopératif, en forme de réaménagement de l'alliance, ou d'un retrait rupture.

L'étude de l'IISS évalue, c'est son objet, ce que le départ des États-Unis, implique pour les Européens. Il leur faut compenser, renforcer, éprouver leurs insuffisances, leurs nouvelles limitations. Du fait du retrait américain, ils sont perdants. Même si ce n'est pas son objet, l'étude, ne devrait pas ignorer, tout de même, que se séparer des Européens ne serait pas non plus sans effets pour Washington, en Europe et ailleurs. L'IISS ne tient pas compte de ce que *le retrait des États-Unis de l'OTAN est un scénario perdant-perdant*, à moins qu'il ne prenne la forme d'une « sortie par le haut », c'est-à-dire d'une redéfinition de l'alliance euro-américaine.

Un troisième point faible de l'étude londonienne est *qu'elle surévalue fortement la Russie*. Chacun sait que la Russie a fait, depuis plus de dix ans, des efforts considérables pour restaurer ses capacités militaires. Elle les utilise, faisant aussi preuve, en Ukraine et en Syrie, d'un savoir-faire remarquable, avec un rapport coût efficacité surprenant. Il reste que la Russie n'est plus l'URSS et que, même si elle exploite très efficacement ses ressources, celles-ci sont très limitées et sans comparaison avec celles des États-Unis et, également, celles des Européens<sup>32</sup>. La Russie ne pourra pas tenir durablement dans une course aux armements de grande ampleur ; à la différence des États-Unis, de la Chine et de l'ensemble formé par les

---

<sup>32</sup> Voir sur « le mystère de la modernisation militaire et des investissements de défense » de la Russie, le rapport de Cédric Perrin à la Commission de la défense et de la sécurité de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (doc. 030 DSC 20, 19 octobre 2020) sur *La modernisation des forces armées russe, source de défis pour les membres de l'OTAN*.

Européens, elle n'en a pas les moyens. On peut s'appuyer sur cela pour soutenir qu'un coup de force contre la Lituanie et la Pologne est une hypothèse crédible – Moscou s'emparerait de territoires tant qu'elle en a les moyens et pour créer un rapport de force ou de peur. Mais quid de la suite ? Ce geste offensif ouvre la possibilité que la victime européenne, qui après le départ américain, n'est en aucune façon une menace, mobilise ses moyens très supérieurs et accroisse ensuite, le coût de la sécurité de la Russie.

Plutôt que de suivre les préconisations de l'IISS, il serait probablement plus avisé de la part des Européens de prendre la juste mesure de la Russie et d'en tirer les conséquences dans leurs relations avec elle, dans leur politique de voisinage à l'Est et de développement de leurs moyens militaires. Il n'est pas interdit, non plus, de se poser la question de savoir comment Moscou verrait la mise en œuvre par les Européens des préconisations de l'IISS.

Enfin, si on rapporte l'étude aux grandes fonctions stratégiques que doit assumer une puissance, on aperçoit qu'elle laisse de côté tant la dissuasion que l'intervention (projection de forces et de puissance). Or, la capacité de dissuasion est un facteur dont on ne peut faire l'impasse, au moins pour le scénario de l'attaque contre la Lituanie et la Pologne. Et l'intervention est un aspect majeur dans le devenir de la puissance européenne. Sans perdre de vue le travail de l'IISS, il faut donc aborder autrement, l'évaluation de la capacité européenne de défense/sécurité, sans les États-Unis

## III.2. Essai d'évaluation de la capacité de défense/sécurité européenne, sans les États-Unis

Pour obtenir une évaluation plus pertinente et utile de la situation des Européens, actuelle, et dans la durée, à moyen et long terme, il faut se poser la question : comment procéder ? Ce point éclairci, l'examen des marines européennes par rapport à l'exercice des grandes fonctions stratégiques (dissuasion, défense territoriale et intervention), devient possible et éclairant.

### III.2.1. Comment évaluer les capacités de sécurité/défense des Européens seuls, sans les États-Unis

Outre la nécessité que l'on vient d'évoquer, de faire porter l'examen sur l'ensemble des fonctions stratégiques, c'est-à-dire des tâches à assumer, il faut satisfaire deux conditions principales. La première est de travailler sur un contexte réaliste mais sans jamais perdre de vue l'hypothèse des Européens se retrouvant complètement seuls voire, on peut aussi l'imaginer, dans une relation d'hostilité, avec Washington. La seconde est de rechercher d'où vient la situation actuelle, que l'on présume être une situation de dépendance ou d'absence d'autonomie des Européens. Cela permet d'apercevoir que les Européens doivent à la fois s'autonomiser et construire leur identité.

Si l'hypothèse de la solitude doit être toujours présente car c'est elle qui permet d'identifier, une insuffisance, un déficit de capacité, **l'évaluation pour avoir une réelle utilité, doit se faire d'abord *hic et nunc*, dans le contexte actuel, à partir duquel on peut extrapoler et construire un contexte de moyen et long terme.**

*Hic et nunc*, la question de la capacité des Européens d'assurer de manière autonome leur sécurité et leur défense se pose dans un contexte très différent de celui qui a servi de cadre à l'étude de l'IISS. Ce contexte du moment peut être caractérisé par trois traits. D'abord, l'OTAN est une organisation où, même si leur retrait a pu être évoqué, les États-Unis sont toujours présents. S'agissant du moyen et du long terme, on peut envisager que la menace de

désengagement soit plus forte. Entre la situation actuelle et la rupture complète, il y a plusieurs positions intermédiaires – retrait partiel de l’organisation, retrait « à la De Gaulle » avec une coopération établie, puis un retrait plus marqué, tout en conservant sur une base bilatérale, une présence plus ou moins importante. On voit mal, même à long terme, les États-Unis disparaître du paysage européen et, plus encore, de l’Atlantique et de la Méditerranée. Le second trait du contexte concerne la Russie. Dans l’analyse menée par l’IISS, elle est largement surévaluée. Il faut la revoir à la baisse. Elle est une grande puissance militaire en voie de reconstitution et de modernisation, pour conserver une place au premier rang ; elle recrée sa capacité de peser sur le cours des choses dans l’espace qu’occupait l’ex-URSS et, également, sur d’autres théâtres, ce qui est le propre d’une puissance mondiale. Mais la Russie n’est pas l’URSS, elle-même déjà très surévaluée à l’époque de la guerre froide. Les États-Unis restant « in », le scénario de l’attaque sur le territoire de l’OTAN disparaît du champ des possibles. Cela veut dire que, en tout cas à court terme et, très vraisemblablement, au moins à moyen terme, le problème posé aux Européens n’est pas celui du rattrapage capacitaire tel que l’énonce l’IISS. Le troisième trait du contexte, que va certainement accélérer la crise du covid, est la poursuite de l’évolution générale du rapport des puissances, en défaveur des États-Unis et des Occidentaux. La puissance relative des États-Unis va continuer à décroître et celle de la Chine continuer à monter. Cela va provoquer de fortes tensions dans les alliances américaines et, probablement, l’aggravation de la détérioration de la relation euro-américaine.

#### **D’où vient l’absence ou l’insuffisance d’autonomie des Européens ? Est-ce seulement la conséquence d’un effort financier insuffisant ?**

L’étude de l’IISS insiste sur le fait que relever les défis de défense sans les États-Unis, va exiger des Européens un effort financier très important. On peut être tenté d’en conclure que l’absence d’autonomie vient de là – du fait de ne pas avoir dépensé assez pour la défense. Si cet aspect a une certaine pertinence, il est néanmoins mineur. L’essentiel de l’explication tient au fait que l’allié dominant, les États-Unis, et l’OTAN, organisation qu’ils ont conçue, n’ont jamais été favorables à l’autonomie des Européens. On ne doit pas perdre de vue que l’OTAN est, pour Washington et ceux qui redoutent l’autonomisation des Européens, les « atlantistes », le moyen de contrôler, de limiter le développement de la Communauté/ Union européenne comme puissance complète, économique, financière, politique et militaire. Cela se voit très bien, après la guerre froide, dans les efforts faits pour sauver l’OTAN – dont l’élargissement a été l’instrument principal – quand commence l’affirmation de l’Identité européenne de sécurité et de défense à l’Union européenne, avec le traité de Maastricht. À partir de là, assez rapidement, est apparue l’idée d’établir dans l’OTAN « une » identité européenne de sécurité et de défense, pour éviter qu’elle se développe en dehors, à l’UE. Cette idée a effectivement contribué à ralentir l’élan donné dans l’UE, mais aucune identité européenne n’est apparue dans l’OTAN. Au contraire, l’affirmation du principe de non-duplication et des capacités « séparables mais non séparées », signifiant que les Européens ne devaient pas faire d’effort pour dupliquer les capacités des États-Unis et de l’OTAN, puisque celles-ci pourraient leur être accessibles – non séparées elles deviendraient séparables –, s’ils souhaitaient mener une opération à laquelle les États-Unis ne voudraient pas se joindre, a exclu, dans un contexte sans réelle menace et où on voulait toucher les dividendes de la paix, toute tentative de travailler collectivement à la création d’une réelle capacité de sécurité et de défense européenne autonome. Ces observations sont fondamentales. Elles permettent d’aller au cœur du problème.

Un **autre point majeur** intervient pour expliquer l’insuffisance actuelle des Européens – **la juxtaposition de leurs moyens militaires**. Même si les États-Unis jugent que leur effort financier pour la défense est insuffisant, les budgets additionnés des Européens, en la matière se montent tout de même – l’IISS le note – à 264 Mds\$ en 2018, ce qui représente un montant

très supérieur à celui de la Russie et du niveau de celui de la Chine. Il y a donc un autre facteur explicatif : l'effort financier des Européens est très peu efficace. Il ne produit pas une capacité opérationnelle à sa hauteur, normale. L'explication de cette anomalie est bien connue : les moyens militaires des Européens sont simplement juxtaposés, avec des doublons (la duplication est, entre Européens, la règle) et des vides nombreux. Le souci de conserver leur souveraineté, le refus de l'intégration des moyens – y compris dans l'OTAN qui n'a rien changé du point de vue du respect des souverainetés – se paye par l'inefficacité. La protection américaine a favorisé cette situation de dépendance et d'impuissance, dans laquelle les Européens, pour la plupart, se sont complu.

**De ces considérations découle une conclusion claire. Si les Européens veulent assumer leur sécurité et leur défense, ils doivent non seulement s'autonomiser mais aussi construire leur identité.** L'autonomisation implique un mouvement par rapport aux États-Unis, passer de la dépendance à la non-dépendance. L'abandon du principe de non-duplication, une redistribution des rôles et des postes sont au cœur de cet effort mais il est plus global et devrait toucher aussi aux concepts, aux doctrines, aux déploiements, à l'usage des bases américaines en Europe. La construction de l'identité correspond à un effort des Européens sur eux-mêmes, au passage de l'ère des défenses souveraines, juxtaposées (et assemblées dans l'OTAN) à celle des défenses intégrées dans la « défense européenne ». Autonomisation et individuation requièrent une définition européenne commune des besoins capacitaires et opérationnels.

Savoir quels sont les besoins capacitaires et opérationnels n'est pas le plus difficile. Il existe, à l'OTAN depuis fort longtemps et à l'Union européenne depuis la fin ces années 1990, une planification de défense<sup>33</sup>. En revanche, il est évident que, tant sur l'autonomisation, que sur la construction de l'identité, il sera probablement très difficile de progresser, à court terme, parce que les États-Unis restent *in*, ce qui *ipso facto* rend plus difficile l'autonomisation et délicate l'europanisation de l'OTAN et parce que la crise du covid mobilise les efforts et, on l'a vu avec la dotation du Fonds Européen de Défense, réduit aussi les moyens. De plus le Brexit, exclut que l'identité européenne de sécurité et de défense soit assumée par l'Union européenne. L'autonomisation comme la construction de l'identité européenne vont donc être déportées sur le moyen et peut-être le long terme, progressant probablement plus en fonction des décisions américaines et de l'évolution du contexte international, que de la détermination des Européens. De ce côté, la gouvernance du dossier de la sécurité/défense est devenue particulièrement complexe et, à l'UE, quasi « illisible ». Dans ces circonstances, il est important de revenir à l'essentiel – l'exercice des grandes fonctions stratégiques, pour tenter de situer par rapport à elles les marines européennes.

### III.2.2. Les marines européennes et l'exercice des grandes fonctions stratégiques

Plutôt que de travailler sur un scénario, il faut rapporter les moyens européens à l'exercice des grandes fonctions stratégiques – la dissuasion, l'ensemble connaissance, anticipation, prévention, protection du territoire et de ses approches, et l'intervention (projection de puissance et projection de forces) –, en tenant compte d'un complexe de paramètres : l'évolution de la puissance de la Russie, de celle des États-Unis et de la relation euro-américaine et, plus généralement, l'évolution des rapports de puissance et de la situation dans les mers qui bordent l'Europe. En ce qui concerne les Européens eux-mêmes – l'Europe étant assimilée à une puissance de premier rang, ce que donne le décompte de ses moyens –, le point essentiel, outre les moyens (hommes et armes), leur quantité et leur qualité, sera la

---

<sup>33</sup> Voir Frédéric Mauro, Défense de l'Union européenne : le processus de mise en œuvre du Livre Blanc, Etude rédigée pour la Sous-Commission défense du Parlement européen, décembre 2018.

capacité de faire seuls, de ne pas dépendre pour la réaction et l'action de moyens, de ressources indisponibles, quelle qu'en soit la nature, pour exercer ces fonctions.

Partant sur ces bases, la situation des Européens est assez différente de celle que présente l'IISS et de celle que l'on croit, généralement. On voit les Européens comme non autonomes mais on les croit volontiers capables, s'ils le veulent, de le devenir. L'examen en considérant les trois grandes fonctions donne un résultat assez proche de l'inverse. Les Européens ont actuellement à leur portée la capacité d'exercer de manière autonome les grandes fonctions stratégiques, mais cette capacité va se réduire et disparaître s'ils ne font ce qui est nécessaire pour l'affirmer, la développer et la conserver dans la durée.

**Les Européens pourraient assumer le « retrait » américain, à court terme, parce qu'ils ont une capacité de dissuasion et de sécurité/défense à la hauteur des menaces actuelles.**

En matière de *dissuasion nucléaire*, l'Europe n'est pas démunie. On peut certes admettre qu'il existe encore, globalement, une supériorité russe en matière stratégique. Mais, du côté européen, il y a la France et le Royaume uni et leurs capacités de seconde frappe. Paris et Londres jugent qu'ils exercent une dissuasion nationale, indépendante. Cette dissuasion, en cas de retrait américain, signifiant le retrait des armes nucléaires américaines (ANT), peut être considérée comme couvrant l'Europe. Les engagements d'assistance mutuelle existent envers les autres européens, ils font peser un risque, difficile à prendre. Le retrait des ANT US et même la fin de l'alliance entre États-Unis et Européens ne signifierait donc pas que l'Europe n'est plus couverte par la dissuasion. À supposer que Moscou en fasse un objectif, une attaque classique en Europe du Nord ou en Europe centrale, ne se présente pas dans les conditions que retient l'IISS. On voit mal comment la Russie pourrait ignorer des capacités dissuasives, que l'URSS tenait pour telles<sup>34</sup>. Les dissuasions britannique et française, quoique d'envergure nettement moindre que celle des États-Unis, représentent toutefois deux SNLE à la mer en permanence et la possibilité, en associant les forces britanniques et françaises, de monter à trois, voire quatre, bâtiments modernes et performants, c'est-à-dire à un niveau que la Russie n'atteint pas actuellement. De plus, les dissuasions de Paris et de Londres présentent l'énorme avantage, d'un couplage avec les Européens beaucoup plus fort que celui des États-Unis. Il existe entre les autres Européens et les deux États dotés du continent, la même solidarité objective, liée à la proximité physique, qu'entre Londres et Paris.

La dissuasion de l'un et de l'autre et à plus forte raison des deux, en cas de retrait américain, peut être considérée comme crédible. Elle(s) apporte(nt) à l'autonomie européenne son socle et, point majeur, cette dissuasion est déjà là, comme point d'appui pour tout le reste et avec un mécanisme de décision simple, puisque bilatéral et, à la limite, doublement unilatéral, ce qui accroît le risque.

Il est clair toutefois que les objectifs consistant à mieux affirmer une dissuasion nucléaire européenne et à se doter de la capacité de faire face au niveau conventionnel, donc de dissuader à ce niveau, avec des moyens seulement européens, sont à inscrire au premier plan des efforts à accomplir pour consolider et maintenir la sécurité et la défense du territoire européen.

S'agissant des *autres fonctions stratégiques*, on peut estimer que *connaissance/anticipation, prévention et protection* sont assurées, à court terme. Les Européens ont les moyens et la capacité, de contrôler et de défendre, dans le contexte actuel, les approches et les côtes de leur territoire en Europe, qu'il s'agisse de l'Atlantique et de la mer du nord, de la Baltique et de la Méditerranée ; le point de plus faible est constitué par la mer Noire. C'est surtout à propos de ces fonctions, qu'il est important, les États-Unis réduisant leur participation, et se retirant, de faire en sorte de ne pas avoir de trou capacitaire

---

<sup>34</sup> Voir à cet égard le dossier « La dissuasion française a changé la stratégie nucléaire soviétique », *Guerres et histoire*, n° 38, 2017.

et opérationnel impossible à combler et, si on reste dans le schéma de l'IISS, d'être apte à prendre les places qui deviendraient vacantes, dans l'organisation militaire de l'OTAN. Au titre de ces fonctions stratégiques, la défense terrestre et la défense aérienne, sont nettement plus faibles et devraient sans doute faire l'objet d'un effort prioritaire.

Dans le contexte actuel, un autre point faible des Européens, le plus faible en tout cas en ce qui concerne les marines, est relatif à la **fonction intervention (projection de forces et de puissance)**<sup>35</sup>. Cela se voit mal, parce que les Européens concernés, sont aptes à assurer la sécurité et la défense de leurs territoires d'outre-mer (TOM). Londres a retenu, s'agissant des Malouines, la leçon des années 1980 et fait, comme Paris, du pré-positionnement, la condition de la sécurité. Cette mission de plus n'est pas très lourde parce que le contexte actuel ne fait pas planer sur ces TOM de menace importante. En cas de besoin, les Européens ont aussi la possibilité de se renforcer au loin, avec leurs moyens en porte-avions, porte-hélicoptères et leurs forces amphibies. Loin derrière les États-Unis, ils sont aussi, pour le moment, loin devant toute autre puissance, y compris la Chine. Ils le montrent par leur présence sur toutes les mers du globe et par des opérations comme Atalanta, mais cette présence n'est pas à la hauteur du poids de l'Europe. Ils seraient d'ailleurs beaucoup plus visibles, donc crédibles, si à défaut de pavillon, un signe distinctif identifiait leurs bâtiments comme relevant des forces européennes.

Ces observations nous conduisent à la constatation qu'assurer seuls leur sécurité et leur défense, faire face à un désengagement des États-Unis, est pour les Européens tout à fait possible, dans la période actuelle, à court terme, sans qu'il soit besoin d'engager des dépenses très considérables. Un désengagement annoncé et prenant effet rapidement, ne créerait pas une vulnérabilité susceptible d'être immédiatement exploitée. En même temps qu'ils les maintenaient en situation de « mineurs », les États-Unis et l'OTAN ont aussi préparé les Européens à prendre la suite, à agir ensemble, condition nécessaire de l'autonomie. L'organisation l'affirme elle-même : elle apporte aux alliés « une planification collective des forces, une planification opérationnelle commune, des formations multinationales, des procédures efficaces de mise en œuvre des dispositions concernant la consultation, la gestion des crises et le renforcement, des normes communes en matière d'équipement, d'entraînement et de logistique, des exercices interarmées et multinationaux et une coopération dans les domaines de l'infrastructure et de la logistique de consommation et de production »<sup>36</sup>. Cela représente un acquis, qui ne disparaîtrait évidemment pas avec le départ américain. L'OTAN, ses organes et ses moyens, seraient toujours là. Cela est essentiel, pour le court terme. Les obstacles qu'énumère le discours contre l'armée européenne, pour l'écarter, ne sont pas pertinents dans l'hypothèse de la prise en charge de leur défense par les Européens, sans les Américains, via la solution de l'eupéanisation de l'OTAN. Aucun État ne renonce à son armée nationale, à sa marine, chacun doit assurer d'abord sa propre sécurité et sa défense. La question des différences culturelles et politiques, notamment entre la France et l'Allemagne souvent évoquée, concerne les opérations extérieures mais ne joue pas ici. Les Allemands, considérés pendant la guerre froide, comme les bons élèves de l'OTAN, sont tout à fait aptes à continuer de travailler, dans le nouveau cadre qui est un système éprouvé ; concernés d'abord par la défense terrestre et des approches du territoire européen, ils sont préparés à ce que leur marine accomplisse les tâches prévues depuis longtemps dans la planification de l'OTAN. Ils n'ont pas à se convertir à une vision du monde à la française. Pour tous, le problème est simplement de faire fonctionner sans les Américains, le dispositif mis au point avec eux. Il n'y

---

<sup>35</sup> La projection de puissance correspond à la capacité d'envoyer des moyens militaires loin du territoire de l'État. Un groupe aéronaval correspond parfaitement à ce concept. Il y a projection de forces lorsque des troupes sont envoyées au sol sur un théâtre d'opérations. La projection de forces peut se faire également par voie aérienne et terrestre.

<sup>36</sup> Extrait du *Manuel de l'OTAN 1998*, pp. 74-75. Ces aspects ont bien sûr perduré.

a pas de base juridique à établir, de pouvoir politique à créer, d'organisation à mettre sur pieds et de stratégie à définir, tout cela est déjà là. Cette formule de défense européenne, utilisant l'OTAN, élimine aussi les soupçons de prise de contrôle de l'armée européenne par un État, la France, l'Allemagne ou un autre encore. Dans l'immédiat, il s'agit de remplacer les généraux et amiraux américains et d'europeaniser l'OTAN. Par rapport à cela, le Brexit ne pose aucun problème. Il n'y a pas, non plus, a priori, pour faire face au retrait US, de nouveaux développements à accomplir dans le cadre de l'UE/PSDC. Le cadre adéquat existe, pour faire face à l'urgence, c'est celui de l'OTAN, sans les Américains.

**À moyen et long terme, les défis que doivent relever les Européens, dans une perspective d'autonomie, sont beaucoup plus importants.**

Le contexte international dans une décennie et, plus encore dans 20, 30 et 50 ans, sera probablement très différent. La Chine sera devenue une puissance mondiale, la seconde voire la première. L'Inde aura également beaucoup monté en puissance. En revanche les États-Unis s'ils sont encore numéro un pour un certain temps, ne seront plus la puissance dominante qui peut se permettre à peu près n'importe quelle aventure. Leur marge de manœuvre s'est beaucoup réduite depuis les années 1990 et 2000 et cela se sera nettement accentué. Si leurs relations avec les Européens sont restées des relations de même camp, d'alliance, la question sera posée, surtout si les Européens ont progressé sur le chemin de l'autonomie, de définir comment réorganiser leur alliance, entre eux et avec d'autres pays ayant formé et peut-être formant encore l'ensemble dénommé « les Occidentaux » (Japon Australie, Brésil, notamment). Dans ce nouveau contexte, l'aptitude des Européens à redéfinir leur alliance avec Washington, pour la planète dans son ensemble, ou pour des zones géographiques diverses, dans une relation bilatérale ou multilatérale, en cas d'alliance des Occidentaux ou d'alliances régionales incluant d'autres Occidentaux, passe par la prise en charge autonome de la sécurité de l'Europe et de ses approches.

Cela implique une dissuasion nucléaire toujours crédible, adaptée au nouveau contexte, des moyens terrestres et aériens portés au niveau d'une capacité opérationnelle adaptée au théâtre européen, dissuasive sans le renfort des États-Unis et un développement important de leur capacité de projection.

En matière de **dissuasion nucléaire**, on peut craindre que Paris ou/et Londres ne puisse pas suivre un rythme qui viendrait à s'accélérer. Si tel était le cas la coopération, existant entre eux, donne une marge de manœuvre appréciable. Ils peuvent coordonner/ additionner leurs dissuasions, voire évoluer vers une dissuasion commune. En outre la dissuasion franco-britannique, pourrait être confortée financièrement par les autres Européens, voire s'europeaniser.

Il ne faut pas ignorer que, inévitablement, la question se posera de définir les relations entre ces deux dissuasions nationales et les autres Européens qu'elles « couvrent ». L'OTAN classique a, à cet égard, défini un modèle (Groupe des plans nucléaires, système de la double clef), dont il n'est pas certain qu'il puisse encore répondre aux besoins. Si tel est le cas, il faudra trouver une formule adaptée, plus collective.

L'avenir inclut la prolongation pendant plusieurs décennies des armes nucléaires et de la dissuasion. Une marine et une Identité européenne de sécurité de défense (IESD) sans armes nucléaires, n'ont pas de sens en termes de puissance. Elles seraient à ce titre une sortie de l'histoire. On ne doit pas ignorer que plusieurs pays européens, en premier lieu l'Autriche, ont mené et mènent encore s'agissant de Vienne, une vive campagne en sens inverse et en faveur du traité d'interdiction des armes nucléaires. Il est peu probable toutefois que cela affecte la dissuasion élargie de Paris et de Londres. Les deux puissances dotées pourront, en toute hypothèse, s'abriter derrière la position des autres États dotés et possesseurs de l'arme nucléaire.

La dissuasion devrait donc demeurer, acquis majeur pour l'Identité européenne de sécurité et de défense. C'est un atout qui met Londres et Paris, surtout en cas d'autonomisation par rapport aux États-Unis, en situation particulière, dans la construction de l'IESD.

Le long terme, introduisant une relation euro-américaine probablement plus difficile et un retrait de Washington, plus marqué voire total, ainsi que la possibilité d'une sécession de l'Écosse, on ne peut ignorer que le maintien de la dissuasion britannique peut être affecté. Les États-Unis peuvent gêner son bon fonctionnement et ne plus vouloir équiper Londres. Le départ de l'Écosse poserait aussi doublement problème : parce que l'équivalent de notre base de Brest s'y trouve et parce que le Royaume-Uni ne bénéficierait plus que de moyens financiers réduits. Même dans ces conditions difficiles, la dissuasion européenne pourrait se prolonger en s'appuyant sur les moyens français, franco-britanniques, et même plus élargis, ce qui deviendrait une nécessité. L'Europe devrait bénéficier, c'est un point important voire décisif, de la dissuasion nucléaire dans la durée.

Mais des difficultés sérieuses peuvent se présenter concernant l'aptitude à exercer les autres fonctions stratégiques.

S'agissant de la **fonction connaissance/anticipation, prévention et protection**, pour les approches et les côtes de leur territoire en Europe, qu'il s'agisse de l'Atlantique et de la mer du nord, de la Baltique et de la Méditerranée, les principaux changements dans le contexte pourraient être importants. Toutefois, si on prolonge les tendances actuelles, ils devraient intéresser moins le niveau des relations entre les grandes puissances, que celui de la sécurité dans le voisinage et la poursuite de l'europanisation de l'OTAN.

Au niveau des plus grandes puissances, États-Unis, Chine, Russie et Europe, on peut s'attendre à un désengagement ou retrait américain plus net, à une présence chinoise accrue dans les mers entourant l'Europe et à ce que le niveau de la puissance/ menace russe reste le même ou progresse légèrement. Le dossier le plus complexe et le plus énigmatique est probablement, celui des relations entre les États-Unis et les Européens. Son évolution peut aller d'un retrait beaucoup plus net s'accompagnant de tensions de plus en plus grandes entre les toujours alliés, au retrait complet, voire à la rupture et à la fin de l'alliance, à une refondation de l'OTAN voire à une nouvelle alliance collective entre l'ensemble des Occidentaux. Le champ des possibilités est donc très large et l'incertitude considérable. Cela milite en faveur de l'autonomisation la plus rapide et la plus complète possible, même si, en pratique l'évolution concrète des relations l'affectera fortement. L'évolution des relations entre les États-Unis et l'Europe, surtout si elle tend vers la séparation, ne signifierait pourtant pas inévitablement une dégradation de la sécurité en Europe. Elle pourrait, le mouvement atlantiste de *roll back* n'étant plus nécessaire pour maintenir les États-Unis « in », déboucher sur une transformation des relations entre l'Europe et la Russie, sur une nette réduction des tensions, sur une sorte de retour de la Russie en Europe, et vers un nouveau système paneuropéen, inspiré de celui de la CSCE, mais cette fois, sans les États-Unis. Cela pèserait sans doute très favorablement sur le dossier du voisinage constitué par les États de l'ex URSS et les relations entre la Russie et ses anciens territoires et alliés du pacte de Varsovie, passés à l'Ouest. Une évolution de ce type serait très favorable également pour la sécurité dans l'Atlantique nord, la mer du Nord et la Baltique.

La sécurité dans le voisinage comporte actuellement deux autres dossiers : celui de la Turquie et de la rive sud de la Méditerranée et des migrations vers l'Europe. S'agissant de la Turquie, à moins que la direction actuelle de ce pays soit remplacée, son successeur prenant de façon très déterminée à nouveau le chemin de l'Europe, ce qui paraît fort improbable, ce que l'on commence à constater sera devenu un fait très établi. La Turquie ne fera pas partie de l'OTAN europanisée et de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Mais on ne doit pas exclure, surtout en cas de retrait « dur » de l'OTAN et de relations difficiles entre Américains et Européens, qu'Ankara reste proche de Washington, pour qui la base d'Incirlik

conservera un intérêt stratégique. La poursuite de la politique européenne concernant les migrations vers l'Europe, second dossier très complexe, passe par la pacification et la sécurisation de toute la rive sud et est de la Méditerranée et, également, la définition de relations de coopération pacifiques, amicales et adaptées au problème migratoire, avec les États concernés et les pays au sud du Sahara. Même s'il concerne aussi l'OTAN, qui est l'un des acteurs, cet énorme et redoutable dossier relève d'abord de l'Union européenne.

À l'OTAN même, le défi ne sera pas celui qu'indique l'IISS – un accroissement considérable des moyens –, mais la construction d'une défense conventionnelle du territoire, à la fois dissuasive et non menaçante, pour un environnement – y compris la Russie – sans commune mesure de puissance globale, avec l'ensemble européen.

C'est la **fonction intervention** (projection de puissance et projection de forces), qui pose le plus de problème, aux Européens. Traditionnellement, ce n'est pas une fonction de l'OTAN, même si elle peut s'exercer partiellement dans ce cadre au titre de la défense ou, en dehors de la zone OTAN, au titre du maintien de la paix. C'est là que les Européens, dans une perspective à moyen et long terme, manquent le plus de moyens, là aussi que l'on va trouver des problèmes de doctrine, de capacité de décision, d'organisation des forces etc. C'est le point le plus faible des Européens et ici encore, comme en matière de dissuasion nucléaire, avec un écart considérable entre les Britanniques et les Français et, à des degrés très divers, les autres Européens. Or, à moyen et long terme, un net renforcement va s'imposer, parce que la montée en puissance d'autres marines (Chine, Inde notamment) va tirer nettement vers le haut l'exercice de la fonction de présence, nécessiter des moyens nettement plus importants pour jouer un rôle militaire effectif loin de l'Europe et imposer un investissement plus lourd pour assurer la sécurité/défense des TOM, qui représentent avec diverses bases en territoires étrangers, un atout de poids pour le maintien et l'affirmation de la puissance européenne dans le monde.

### III.3. Planification, organisation, capacité de décision, les priorités de l'Europe de la défense

Les considérations qui précèdent, amènent à la conclusion que, à moins que les États-Unis rompent avec les Européens ou se retirent en proposant une refonte de l'alliance, qui les limite au rôle de réassureur et impose aux Européens la charge de la sécurité/défense du territoire européen, il risque d'être difficile de constituer à moyen et long terme une défense européenne autonome, parce que toutes les divergences, les réticences, les paresseuses et les pesanteurs bureaucratiques, vont s'accumuler pour l'empêcher.

Comment avancer, passer de la coopération à l'intégration ? N'est-ce pas une mission impossible ?

Y parvenir sera sans doute très difficile, mais il est important de voir que les **lignes ont bougé, en faveur d'une nouvelle avancée de la défense européenne.**

La première ligne touchée par le changement concerne la présence des États-Unis, en Europe. Elle est devenue, de leur propre fait, incertaine. Dès lors, l'argument atlantiste – Washington est là et pourvoit à notre sécurité, ne touchons pas à une formule qui a fait ses preuves –, a perdu sa force. Le doute quant à la pérennité du parapluie américain est entré dans les esprits les plus acquis à cette croyance, en particulier dans ceux des Allemands. Les États-Unis sont, depuis les menaces brandies par D. Trump, à la fois *In* et *Out*. Ils sont toujours la principale puissance de l'alliance et disposent, à ce titre d'un certain pouvoir d'entraîner, d'un leadership et surtout, d'un pouvoir de blocage. Mais leur crédibilité, déjà fortement entamée par les aventures d'Irak, d'Afghanistan et de Syrie, est affectée en Europe même. Dans certains cas (nucléaire iranien, gazoduc North Stream) ils prennent le visage de l'adversaire. S'autonomiser est devenu, pour les Européens, affaire de prudence élémentaire. La seconde ligne frappée par le changement est le pouvoir de blocage britannique opposé au

développement de la sécurité défense dans l'UE ; il disparaît avec le Brexit. La troisième ligne que frappe le changement est, enfin, celle de l'UE, elle-même. Si le blocage britannique disparaît, lui succède celui des pays d'Europe centrale, à la fois atlantistes et très réticents, face à tout progrès de l'intégration.

De ces changements considérables, découlent des conséquences très importantes, mais pas de solution évidente. L'OTAN américaine a vécu, européaniser l'OTAN est devenu en principe possible, mais en réalité ne peut pas se faire tant que les États-Unis sont là. Le Brexit met fin au veto britannique sur l'évolution de la PESC/PSDC mais, en même temps, exclut le développement complet de l'Identité européenne de sécurité et de défense dans l'Union, où de plus, un nouveau blocage apparaît, à l'Est. Le changement débouche ainsi sur des impasses ; il ferme les voies classiques. Les Européens doivent faire quelque chose, avancer vers leur autonomie, mais cela n'est possible, de manière satisfaisante, ni à l'OTAN, ni à l'UE.

Tout cela conduit à penser que l'Europe de la défense va continuer à stagner, que passé le temps des inquiétudes, des discours et propositions, des efforts de relance, on reviendra au cours habituel des choses. Les pesanteurs multiples, l'absence d'un besoin assez immédiatement pressant, le manque de volonté politique et, en plus, la fermeture des deux voies historiquement concurrentes, l'OTAN et l'UE, empêcheront tout nouveau développement significatif.

Mais il se peut, au contraire, que la fermeture des voies traditionnelles, l'OTAN et l'UE, soit une opportunité, une chance pour que l'Identité européenne de sécurité et de défense, reparte sur d'autres bases et progresse enfin, sur des points décisifs. Les deux impasses, à l'OTAN et à l'UE, imposent de choisir une autre voie, de définir un nouveau mécanisme entre Européens, extérieur à l'une et à l'autre, pour préserver sa productivité, mais en contact avec elles et susceptible de tirer bénéfice de leur expérience comme de leur potentiel.

**Au moment où les esprits bougent en faveur de l'autonomie, les impasses rendent possible de travailler autrement,** d'une manière à la fois inclusive et sélective. L'Europe de la défense ne peut avancer sous la direction des États-Unis. Elle ne peut se passer d'aucune des grandes puissances militaires européennes, notamment des trois principales – la France, le Royaume uni et l'Allemagne. Même si elle doit susciter l'adhésion la plus large, elle ne va pas, non plus, progresser à l'unanimité. Un progrès véritable, sans ignorer l'acquis des structures existantes ne peut intervenir qu'en dehors d'elles. L'avenir de la défense européenne ne peut venir que d'un groupe restreint, faisant le poids, convaincu de la nécessité de concevoir en commun la sécurité et la défense de l'Europe, de la planifier et de la rendre opérationnelle et sachant associer, sur chaque dossier, les États concernés.

Il est intéressant de noter que c'est à peu près sur ce registre, que se situent l'Initiative européenne d'intervention et l'idée d'un Conseil de sécurité européen – et non de l'Union européenne. La manière dont elles se traduiront dans la réalité, leurs effets d'entraînement, à l'OTAN, à l'UE et en dehors d'elles, seront probablement les meilleurs indicateurs des avancées dans le développement de l'Europe de la défense. Dans le contexte actuel, marqué par la perspective du retrait américain et les désaccords croissants entre les États-Unis et les Européens, par le Brexit et par la lourdeur de l'UE, la mise en œuvre d'un mécanisme nouveau, pour porter l'Europe de la défense, est indispensable. L'Europe de la défense ne verra pas le jour dans les anciennes structures, à l'OTAN ou à l'UE. Elle procédera d'une démarche commune réaliste et à fins opérationnelles, de la part des principales puissances militaires du continent, les autres États suivant et prenant leur place dans le dispositif. Seule cette démarche extérieure, permettra d'échapper à la pesanteur des organisations, de les situer dans le projet de défense, et d'exploiter au mieux leurs acquis et leurs potentiels.

Au-delà des aspects de mécanisme, il est clair aussi **que le développement de l'Europe de la sécurité et de la défense, tout en étant une œuvre collective** relevant, en priorité, de la responsabilité des principales puissances militaires, **passé par une répartition des rôles.** Il

faut insister sur ce point, car cela ne va pas de soi. Pour preuve, le fait que l'on ait pu, en France, nourrir à l'occasion de la LPM 2019-2025, le projet de faire de notre armée de terre la première d'Europe<sup>37</sup>. Étant donné sa situation et celles des Européens, en termes de défense et de sécurité, la tâche de la France est de se concentrer sur la pérennité d'une dissuasion crédible et de maintenir ses capacités à forte valeur ajoutée (SNA, PA, capacités de projection). La question d'une grande armée de terre n'est plus la sienne. Elle est maintenant, en priorité, celle de l'Allemagne et de la Pologne. C'est sur ceux deux États, dont le poids humain égale presque celui de la Russie, que repose la responsabilité de constituer l'ossature de l'armée de terre européenne. Paris doit, comme Londres, avoir des moyens terrestres modernes, adaptés à ses besoins. Mais cela n'exige pas d'avoir la première armée de terre d'Europe. On comprend que ce puisse être le rêve de l'infanterie ou de la cavalerie, mais il serait grave que les dirigeants français partagent ce point de vue, très décalé par rapport à la réalité. Par rapport à une offensive russe, la France est en 3e ligne. Ses moyens doivent couvrir les besoins de la sécurité intérieure de son territoire, sa participation à un éventuel conflit en Europe aux côtés de ses alliées et voisins Européens et la possibilité d'actions plus lointaines (projection de forces, TOM, bases). Il paraît évident aussi que sans renoncer à être présents dans d'autres domaines, des pays comme l'Espagne et plus encore l'Italie ont une responsabilité prioritaire en Méditerranée. Un partage des rôles réaliste sera l'une des clefs des progrès européens vers l'autonomie et l'efficacité opérationnelle.

**Deux autres clefs seront le partage des charges et la construction d'un appareil de défense s'appuyant sur une industrie européenne d'armements puissante.** Il suffit d'énoncer ces objectifs pour mesurer, étant donné le passé, le niveau de l'ambition et de la difficulté. Pourtant, ici aussi, les esprits et les choses commencent à bouger. À cet égard, le Fonds européen de défense est un indice. Il situe un des rôles très utiles que pourrait jouer l'UE, dans le développement du projet : favoriser, par son soutien financier à des projets définis et développés en commun, l'acquisition conjointe d'équipements et de technologies européennes et, du même coup, soutenir l'industrie européenne et réduire la dépendance à l'égard des États-Unis. Sachant que le budget prévu par la Commission pour le FED n'a pas été retenu par le Conseil européen, celui-ci ne dotant le FED que de 7 milliards d'euros, pour la période 2021-2027, soit un peu moins des 2/3 de ce qui était demandé, on peut être tenté de conclure que cela augure mal de la suite. Une manière plus positive est de remarquer que ces fonds ne sont pas un financement exclusif, mais une participation limitée de l'UE, dans un projet collectif. Dans ce contexte, les 7 milliards de la Commission pourraient, s'ils sont bien employés, au profit de projets structurants et visant à combler les manques européens, peuvent exercer un effet de levier très positif sur l'évolution de l'industrie de défense et les capacités européennes<sup>38</sup>.

L'Europe de la défense bouge donc encore, vers l'avant. À cet égard, le domaine naval donne un signal positif avec la modernisation des dissuasions du Royaume-Uni et de la France, la reconstitution d'un groupe aéronaval britannique autour du *Queen Elisabeth* et l'accès à la « pleine capacité opérationnelle » de la force expéditionnaire conjointe, la décision de Paris de lancer la construction du successeur du Charles de Gaulle, avec le maintien dans la longue durée des opérations Atalanta, au loin, et Sophia/ Irini en Méditerranée où l'on note aussi, face aux audaces turques, la manifestation du groupe des Sept européens. S'y ajoute, la modernisation de la marine italienne et, en matière d'industrie de défense – le dossier de la reprise des Chantiers de l'Atlantique restant en l'état –, la création d'une coentreprise entre Fincantieri et Naval Group, Naviris.

---

<sup>37</sup> J.M. Tanguy, Face à la future première armée d'Europe, *Raids*, n° 381, avril 2018, pp. 28-34.

<sup>38</sup> Comme le fait justement remarquer le rapport de MM Marilossian et De La Verpillière précité, le Brexit ouvre un certain nombre d'incertitudes notamment sur le maintien du contact entre le Royaume-Uni et les avancées de l'UE en matière de sécurité et de défense (v. op. cit., pp. 26-28).

L'Europe de la défense est toujours là, en paroles et en actes.