

## **L'Union Européenne, un nouveau socle pour notre sécurité commune**

**Article by Félix Blanc**

October 18, 2019

Alors que les puissances mondiales sont à la traîne et que des nouvelles menaces surgissent, le cadre international de sécurité tel qu'il existe depuis la création de l'OTAN est de plus en plus instable. Félix Blanc, expert sur les questions militaires et de sécurité, explique l'urgence pour l'UE d'une indépendance plus affirmée vis-à-vis des Etats-Unis et d'une cohérence entre les états membres de l'Union. Afin de construire l'autonomie stratégique européenne, il faudra durant le nouveau mandat européen définir une doctrine commune de sécurité et de défense qui intègre la question de la dissuasion nucléaire.

Soixante-dix ans après la création de l'Otan, le 4 avril 1949, l'Union Européenne ne parle toujours pas d'une seule voix pour garantir la sécurité du continent, malgré la volonté affichée des États-Unis de ne plus apparaître en première ligne. En 2011, l'intervention de l'Otan en Libye a ainsi souligné les déficits capacitaires des armées européennes, leur dépendance à l'égard des États-Unis, de même que l'absence de consensus européen sur l'emploi de la force armée – dont les premiers signes étaient déjà manifestes lors des guerres de Yougoslavie. Après deux décennies de tensions grandissantes entre l'OTAN et la Russie, cette dernière a profité des divisions européennes pour avancer ses pions sur la frontière orientale de l'UE, mais aussi en Syrie, en Libye et dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, comme la République Centrafricaine.

De leur côté, les États-Unis ont tiré parti de ces divisions pour exiger des alliés européens une plus grande participation à l'OTAN, qu'ils considèrent comme la seule structure légitime pour organiser la coopération militaire européenne. D'autres puissances développent aussi des stratégies de plus en plus déstabilisantes, comme la Chine, qui préoccupe la France et la Grande-Bretagne, deux puissances ayant une présence militaire dans le Pacifique, mais aussi la Turquie, qui fait peser une menace directe sur la frontière orientale de l'UE, en Méditerranée orientale et au Moyen-Orient.

### **Un environnement stratégique changeant**

Ce nouvel environnement stratégique fragilise la sécurité collective. En témoigne la remise en cause des traités qui ont régulé la compétition nucléaire entre les États-Unis et la Russie depuis la fin de la Guerre Froide. Le vendredi 2 août 2019, les États-Unis sont officiellement sortis du traité sur les Forces Nucléaires à portée Intermédiaire (FNI), signé en 1987 avec l'URSS. Si la Russie est accusée de porter l'entière responsabilité de cette sortie, en raison du déploiement du système de missile SSC-8, ce retrait s'explique surtout par le « pivot » des États-Unis vers l'Asie, amorcé sous la présidence Obama. Le gouvernement américain voit aujourd'hui la montée en puissance de la Chine comme une menace stratégique majeure pour la sécurité des États-Unis et de leurs alliés – près de 80 % de l'arsenal conventionnel et nucléaire chinois reposant sur des vecteurs de type FNI. La supériorité des États-Unis dans le Pacifique, héritée de la Seconde Guerre Mondiale, est menacée par la stratégie de déni d'accès déployée par l'armée chinoise sur ses côtes. D'où l'annonce par les États-Unis du déploiement terrestre de missile nucléaire tactique en Asie, dès le lendemain de leur retrait du traité FNI.

*l'Union Européenne risque de se retrouver dans  
une situation où il n'y aurait plus aucune forme de  
régulation de la compétition stratégique entre les États-Unis  
et la Russie sur son territoire*

Il ne reste à ce jour plus qu'un seul accord de désarmement bilatéral hérité des années 1990 : le traité NEW START arrivant à échéance en 2021, qui limite le nombre de têtes nucléaires déployées par les États-Unis ou la Russie à 1500. D'ici là, l'Union Européenne risque de se retrouver dans une situation où il n'y aurait plus aucune forme de régulation de la compétition stratégique entre les États-Unis et la Russie sur son territoire. Une situation comparable à celle des années 1960, où le monde avait connu un pic dans la course aux armements, avec plus de 30 000 têtes nucléaires en capacité d'être déployées. La décision des États-Unis pourrait aussi s'expliquer par la volonté du président Trump de laisser carte blanche à la Russie pour développer son arsenal nucléaire, afin de mettre ses alliés européens au pied du mur en les forçant à contribuer davantage au système de dissuasion de l'OTAN, au détriment de leur propre politique de sécurité et de défense.

## **Repenser le partenariat transatlantique**

Dans ce contexte d'incertitude stratégique croissante, l'Union Européenne doit redéfinir les termes du partenariat transatlantique et proposer une stratégie ambitieuse de désescalade pour obtenir la réduction du stock d'armes nucléaires stationnées en Europe. Si les opinions publiques y sont favorables, il manque encore une doctrine européenne commune pour penser toutes les implications d'un tel infléchissement de la stratégie otanienne. Une étude récente de l'*European Council on Foreign Relations*, souligne que la stratégie de dissuasion nucléaire ne fait pas consensus en Europe. Certes, les opinions publiques sont très majoritairement hostiles à la présence d'armes nucléaires américaines sur leur territoire, une hostilité que partage une partie de la classe politique européenne. Ainsi en février dernier, quatre députés européens (dont trois femmes) se sont introduits sur la base militaire de Kleine-Brogel, en Belgique, pour dénoncer la présence de bombes nucléaires américaines sur le territoire européen, clés de voûte du système de dissuasion de l'OTAN. Par ailleurs, une majorité d'Européens ne considère pas les armes nucléaires russes comme une menace majeure pour leur sécurité, et sont prêts à envisager d'autres scénarios pour assurer leur sécurité collective. Même si le tropisme « otanien » demeure très fort dans plusieurs pays de l'UE, comme en Pologne, en Roumanie ou dans les États baltes, l'allié américain n'est plus perçu unanimement comme la seule garantie de sécurité collective, la dernière Conférence de Munich ayant révélé que l'Allemagne commençait à remettre en cause la forme actuelle du partenariat transatlantique et à concevoir l'autonomie stratégique de l'Union Européenne comme un vecteur de puissance pour sa propre politique étrangère.

*l'Union Européenne doit redéfinir les termes du partenariat  
transatlantique et proposer une stratégie ambitieuse de  
désescalade*

Ces changements observés dans les opinions publiques et la classe dirigeante de l'UE donnent des marges de manœuvre à la diplomatie européenne pour proposer un plan de désescalade nucléaire à la communauté internationale. Prévue en 2020, la conférence d'examen du TNP (Traité de Non Prolifération Nucléaire) est une bonne occasion de défendre une solution alternative au FNI, désormais obsolète, en exigeant le retrait des armes nucléaires tactiques américaines stationnées dans quatre pays de l'UE (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas) en

l'échange d'une inspection des installations russes et du retrait des missiles Iskander récemment installés par la Russie dans l'enclave de Kaliningrad. Dans une telle perspective, une initiative diplomatique soutenue au moins par Paris et Berlin pourrait proposer un nouveau traité d'interdiction des armes nucléaires intermédiaires. Ce traité prendrait le relais de l'initiative de désarmement mutuel lancée par Reagan et Gorbatchev en 1987, en élargissant sa portée à d'autres États, comme la Chine, l'Iran, l'Inde et le Pakistan, qui ne faisaient pas partie du FNI. Il viendrait compléter le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), voté à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2017, qui est actuellement signé par 70 pays et ratifié par 26. Ce traité semble être actuellement dans une impasse, puisque l'ensemble des puissances nucléaires, ainsi que les pays membres de l'OTAN, ont boycotté l'adoption du TIAN.

La France et l'Allemagne, tous deux membres du Conseil de Sécurité et piliers de l'architecture politique européenne, ont donc une responsabilité historique et doivent combiner leurs efforts pour préserver le multilatéralisme et construire une nouvelle architecture de sécurité collective. Le Traité d'Aix-La-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, a d'ailleurs consacré le "caractère indivisible" des intérêts de sécurité franco-allemands. Mais il faudra surmonter les réticences des uns et des autres. Ainsi, la France tient à son statut mondial assuré par la bombe nucléaire et son siège au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Quant à l'Allemagne, on y compte encore très souvent sur l'OTAN et les États-Unis pour assurer la sécurité du continent – et faire des économies sur les dépenses de défense.

## **Une doctrine européenne de la dissuasion**

Une doctrine stratégique européenne de dissuasion est nécessaire pour anticiper les conséquences d'un retrait des armes nucléaires tactiques américaines pour la sécurité de l'UE. Bruno Tertrais a récemment montré que l'idée d'une dissuasion européenne, sur le modèle otanien, était envisageable si la France et éventuellement la Grande-Bretagne, selon l'issue du BREXIT, acceptaient de se substituer aux États-Unis pour assurer la défense du continent européen, dans le cadre du partenariat transatlantique. Compatible avec le TNP, ce scénario permettrait selon lui de construire un pilier européen autonome dans la stratégie otanienne de planification et de partage de la dissuasion nucléaire. Un tel scénario permettrait aussi d'anticiper une éventuelle rupture de l'Alliance Atlantique, suite au retrait unilatéral des États-Unis ou au rejet des armes nucléaires américaines stationnées en Europe par un ou plusieurs des pays membres de l'UE (comme l'Allemagne ou les Pays-Bas). Il serait acceptable à condition de permettre dans le même temps une réduction significative des armes nucléaires déployés actuellement en Europe, garantie par la mise en place d'une zone exempte d'armes nucléaires tactiques qui irait de l'Atlantique à l'Oural. Une telle avancée permettrait d'éviter la prolifération nucléaire dans le voisinage de l'Union Européenne, comme en Turquie, où le président Erdogan a récemment remis en question la légitimité du TNP.

En se préparant à assurer elle-même sa propre sécurité, y compris sur le plan nucléaire, l'UE pourrait sortir grandie et renforcée d'une telle crise. Elle défendrait ses intérêts propres en exigeant le retrait des armes nucléaires américaines et russes du continent européen, tout en forgeant une doctrine de sécurité nucléaire propre. Pour ce faire, les États membres de l'UE doivent accepter de ne plus s'aligner sur la décision américaine de se retirer du traité FNI en reprenant systématiquement à leur compte les déclarations de l'OTAN. L'infléchissement de la position de l'OTAN est en effet un préalable pour pouvoir négocier avec la Russie le retrait de toutes les armes nucléaires tactiques du sol européen. Cet infléchissement se heurte à la réalité de la politique européenne de sécurité et de défense, qui a connu une nouvelle impulsion ces dernières années, suite à deux mesures ambitieuses proposées par la Commission Européenne dans son prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027): le Fond Européen de Défense et le plan de mobilité militaire.

## **Un budget pour la sécurité à la hauteur des enjeux**

Si ces deux outils visent officiellement à garantir « l'autonomie stratégique de l'UE » annoncée en 2016 par la

secrétaire du SEAE Federica Mogherini dans sa stratégie globale pour l'UE, ils risquent en réalité d'accroître la dépendance accrue de l'UE vis-à-vis des États-Unis, puisqu'ils ont été conçus essentiellement pour compléter les capacités actuelles de l'OTAN en évitant les doublons et les systèmes d'armes concurrents – il existe par exemple trois types d'avion de combat dans l'UE. Doté initialement d'un budget de 500 millions d'euros pour la période 2019-2020, le Fond Européen de Défense a été approuvé par les eurodéputés et le Conseil, dans la nuit du 22 au 23 mai 2018. Il a été prévu un budget de 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), que les nouveaux députés européens devront définitivement entériner.

Ce fond pourrait notamment soutenir la coopération franco-allemande à la fabrication d'un avion de combat censé remplacer le Rafale à l'horizon 2040, ce qui aurait des implications importantes pour les forces de dissuasion nucléaire françaises. Le vote des eurodéputés se déroulera sur fond de controverses à propos de l'ouverture du marché européen de défense aux entreprises extra-européennes, et notamment aux entreprises américaines. Au cours des négociations à Bruxelles, Gordon Sondland, ambassadeur des États-Unis auprès de l'Union européenne, avait menacé de représailles si Bruxelles mettait des obstacles à la participation de l'industrie de défense américaine à ce programme de coopération industrielle. Ce débat est d'autant plus important qu'une partie importante du budget de la dissuasion nucléaire de l'OTAN repose aujourd'hui sur des pays comme la Belgique ou l'Italie, qui se sont dotés d'avions de combat de type F-16, capables de transporter les missiles nucléaires tactiques américains. Il reviendra donc aux députés européens d'éviter que le Fond Européen de Défense ne serve *in fine* qu'à accroître la dépendance de l'UE aux normes et besoins de l'industrie de défense américaine, mais aussi à la stratégie otanienne de planification et de partage nucléaire, sous couvert de rationalisation de la coopération industrielle européenne.

*Ce ne sont manifestement pas les intérêts stratégiques européens qui ont dicté un projet visant explicitement à favoriser le passage sur le continent européen de véhicules militaires appartenant à des armées non-membre de l'UE.*

Certains doutes planent également au-dessus des 6,5 milliards d'euro prévus par le prochain budget transport de la Commission Européenne, destinés à favoriser le passage des troupes de l'OTAN sur les infrastructures de l'UE. Cet objectif de mobilité militaire a été érigé en domaine prioritaire aux fins de la coopération entre l'Union et l'OTAN lors de la déclaration commune du 10 juillet 2018 du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Cette initiative civilo-militaire, supervisée par la commission Transport à Bruxelles, prévoit 6,5 milliards d'euros pour adapter les infrastructures européennes au nom de la « mobilité militaire ». Ce renforcement des capacités européennes de transport militaire devra être financé par les États membres de l'Union, dans le cadre du rééquilibrage des dépenses de l'OTAN à hauteur de 2% de chaque pays membre (les membres de l'Union Européenne ne représentant aujourd'hui que 20% du budget de l'OTAN).

Plus concrètement, il s'agit de standardiser les réglementations contradictoires au sein des 28 pays de l'UE, d'élargir ou renforcer des ponts et tunnels trop étroits ou trop faibles pour l'équipement lourd de l'OTAN, mais aussi de simplifier les formalités douanières pour les opérations militaires en harmonisant les règles relatives au transport de marchandises dangereuses dans le domaine militaire. D'après le rapport sur la mobilité militaire adopté par la Commission des Affaires Étrangères du Parlement Européen le 7 décembre 2018, « trois des quatre nations cadres qui déploient des forces dans le cadre de la présence avancée rehaussée de l'OTAN sur le flanc oriental seront à l'extérieur de l'Union européenne à partir de 2019 ». En conséquences, il s'agit aussi de construire des infrastructures pour garantir la présence permanente des troupes de l'OTAN sur le continent et le transport de

renforts depuis les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni

Là aussi, ce plan de mobilité militaire semble dicté par des considérations stratégiques qui ne relèvent pas tant de la sécurité de l'Union Européenne et de ses États Membres, que des exigences opérationnelles d'une organisation dont les principaux contributeurs, sur le plan financier et opérationnel, ne sont pas membres de l'UE. Ce ne sont manifestement pas les intérêts stratégiques européens qui ont dicté un projet visant explicitement à favoriser le passage sur le continent européen de véhicules militaires appartenant à des armées non-membre de l'UE. Par ailleurs, ce plan soulève des interrogations d'un point de vue purement stratégique, puisqu'il est aujourd'hui largement admis que la principale menace sur le plan militaire provient de conflits de type asymétrique ou hybride, et non de conflits de type conventionnel impliquant de larges déplacements de troupes et de chars à l'échelle d'un continent, comme à l'époque de la Guerre Froide.

## **Vers l'avènement d'une architecture de sécurité commune**

Plus de trois ans après avoir fait du concept d'« autonomie stratégique » la pierre angulaire de sa stratégie, l'Union Européenne et sa nouvelle Commission en particulier se trouvent au milieu du gué. Présentés comme des avancées majeures pour l'UE, le Fond européen de défense et le plan de mobilité militaire risquent au contraire de venir renforcer l'emprise des États-Unis et de l'OTAN sur la politique européenne de sécurité et de défense. Ces dispositifs semblent destinés à compléter la stratégie actuelle de partage et de planification nucléaire de l'OTAN en assurant une dépendance durable des armées, industries et infrastructures stratégiques de l'UE aux intérêts militaires et industriels américains. Le Parlement européen a donc une responsabilité historique et doit indexer le financement du Fonds européen de défense et du Plan de mobilité militaire à l'obtention d'une véritable autonomie stratégique de l'UE et de ses États membres.

Le Fond européen de défense et le Plan de mobilité doivent servir une stratégie européenne cohérente qui ne fasse pas l'impasse sur la question de la dissuasion nucléaire, sous-jacente aux exigences budgétaires de l'OTAN. Cette stratégie doit permettre d'apporter rapidement une réponse à la menace grandissante que représente la nouvelle course aux armements nucléaires entre les États-Unis, la Russie et la Chine, mais aussi à toutes les menaces qui s'accumulent dans le voisinage de l'UE, et parfois en son sein. L'autonomie stratégique de l'UE passe donc par la définition d'une doctrine commune de sécurité et de défense incluant un plan de désescalade nucléaire.

*l'Union Européenne doit proposer à la communauté internationale une architecture de sécurité collective qui repose sur la coopération multilatérale, la résolution pacifique des conflits et le désarmement préventif*

En ce sens, une initiative franco-allemande sur le désarmement nucléaire permettrait aux autres membres de l'Union européenne de prendre conscience de leurs intérêts communs. Cette stratégie européenne de désescalade ouvrirait aussi un espace de discussion multilatéral pour répondre aux menaces que fait peser de toute part l'unilatéralisme autoritaire sur la sécurité collective, ce que montre l'impasse diplomatique en Syrie face aux crimes de guerre commis par Assad et ses alliés russes et iraniens, ou encore le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, qui alimente les conflits dans la région du Golfe persique et la catastrophe humanitaire au Yémen.

Cette stratégie commune permettrait également à l'UE de développer des outils de concertation pour éviter les conséquences désastreuses de leur absence face aux nouvelles menaces, dont témoignent deux exemples récents.

En Ukraine, les divergences d'appréciation face à la menace russe, comme sur le rôle que l'OTAN devait jouer dans la résolution de cette crise, ont rendu l'UE impuissante face à l'annexion de la Crimée et à l'enlèvement du conflit dans le Donbass. En Libye, la rivalité franco-italienne a récemment contribué à accélérer la partition du pays, sur fond d'immobilisme européen devant la crise des migrants.

Face à ces nouvelles menaces, l'Union Européenne doit proposer à la communauté internationale une architecture de sécurité collective qui repose sur la coopération multilatérale, la résolution pacifique des conflits et le désarmement préventif. Ces trois piliers ont été aux origines de la réconciliation des peuples européens, longtemps déchirés par des guerres continentales et mondiales. L'Union Européenne a désormais la responsabilité d'en faire un point d'appui pour asseoir, au-delà de ses frontières, le socle de notre sécurité commune.

---



Félix Blanc is a doctor in political studies at the *École des Hautes Études en Sciences sociales* in France. He is lecturer in political science at Sciences Po and co-founder of Danaides.org, a french non-profit organisation which aims to reinforce the Responsibility to Protect (R2P) commitment as defined by the United Nations.

Published October 18, 2019

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/lunion-europeenne-un-nouveau-socle-pour-notre-securite-commune/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*