

# Une Europe démilitarisée ? Un regard américain

**Klaus Larres**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2014/1 Printemps, PAGES 117 À 130  
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365672290

DOI 10.3917/pe.141.0117

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2014-1-page-117?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Une Europe démilitarisée ? Un regard américain

Par Klaus Larres

**Klaus Larres** est titulaire de la chaire Richard M. Krasno Distinguished Professor en histoire et relations internationales à l'université de Caroline du Nord à Chapel Hill (UNC) et Senior Fellow à la School of Advanced International Studies (SAIS) de l'université Johns Hopkins à Washington.

Traduit de l'anglais par Dragos Bobu.

Le reproche adressé par les Américains aux Européens de négliger l'engagement de défense n'est pas nouveau, et il est souvent exagéré. Il a pris une ampleur nouvelle face à l'échec de l'Union européenne à se construire comme acteur stratégique et devant les coupes budgétaires engendrées par la crise de 2008. Pour inévitables que soient ces coupes, elles pourraient cependant menacer la capacité d'action des Européens en matière internationale, même pour les plus puissants d'entre eux.

politique étrangère

Depuis l'invasion controversée de l'Irak en 2003 et depuis l'opuscule de Robert Kagan qui décrivait, à la même époque, des Européens doux et féminins venant de Vénus, face à des Américains durs et masculins venant de Mars, une nette différence d'attitudes est devenue manifeste de part et d'autre de l'Atlantique à l'égard de la sécurité, nationale et internationale<sup>1</sup>. On peut sans doute parler, en ce début de siècle, d'un fossé qui se creuse dans les valeurs post-guerre froide<sup>2</sup>.

On se concentrera ici sur le débat transatlantique autour de la « démilitarisation » de l'Europe. Est-elle réelle ? Les États européens, qui totalisent ensemble presque un quart des dépenses mondiales d'armement et de défense (24 % en 2012) et dont certains comptent parmi les principaux exportateurs d'armes, sont-ils donc désarmés ?

1. R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, NY, Knopf, 2003. Voir aussi P.H. Gordon et J. Shapiro, *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, New York, NY, McGraw-Hill, 2004.

2. K. Larres, « Mutual Incomprehension: U.S.-German Value Gaps beyond Iraq », *Washington Quarterly*, vol. 26, n° 2, avril 2003, p. 23-42.

## L'impasse transatlantique

L'élite politique américaine exprime depuis longtemps son inquiétude concernant l'effort de défense, ou son absence, des alliés européens. Même pendant la guerre froide, les États-Unis se sont montrés avec constance insatisfaits des contributions européennes à l'Alliance.

L'absence de forces terrestres suffisantes face à l'hypothèse d'une invasion soviétique a poussé les responsables militaires américains à faire pression en faveur du réarmement de l'Allemagne dès 1948 (avant même que le nouvel État ouest-allemand ne soit créé en mai 1949). Pour la même raison, Washington incita les Français à ratifier la Communauté européenne de défense (CED) : en décembre 1953, John Foster Dulles expliquait que si Paris ne jouait pas son rôle, une « douloureuse révision » de la politique étrangère des États-Unis à l'égard de l'Europe serait nécessaire...

Une décennie plus tard, dans le contexte de la coûteuse guerre du Vietnam, la volonté américaine de « partager le fardeau » se fit insistante, pesant sur les relations transatlantiques. Les alliés ne parvinrent jamais à se mettre d'accord sur les effectifs terrestres que les Européens devraient fournir, ni sur les montants budgétaires nécessaires. Ce n'est qu'après la guerre froide que les membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) purent accepter l'obligation de dépenser « au moins 2 % de leur PIB pour la défense<sup>3</sup> ». Aujourd'hui, très peu d'entre eux se conforment à cette obligation. Mais la question fondamentale qui se pose à l'Alliance n'est pourtant pas tant militaire ou économique que politique.

Un document de la Central Intelligence Agency (CIA) de 1979 pointait déjà la question en quelques mots, en expliquant que les États-Unis avaient eux-mêmes créé le dilemme transatlantique : « En encourageant la relance de leurs alliés, les États-Unis n'ont sans doute jamais envisagé clairement la probabilité que ceux-ci souhaitent un jour définir leurs orientations avec plus d'indépendance<sup>4</sup> ». Les États-Unis n'ont jamais voulu diriger des États satellites, mais ils ne souhaitent pas non plus des alliés trop sûrs d'eux-mêmes... Au fond, Washington veut se garantir le soutien économique et politique (et si possible militaire) européen tout en restant aux commandes. Dans les années 1970 et 1980, on discourait sur le

3. K.-H. Kamp, directeur du département Recherche du Collège de défense de l'OTAN, cité in « NATO Unity Threatened by Defense Budget and Equipment Shortfalls », *Deutsche Welle*, 3 mars 2010, disponible à l'adresse suivante : <[www.dw.de/nato-unity-threatened-by-defense-budget-and-equipment-shortfalls/a-5310375-1](http://www.dw.de/nato-unity-threatened-by-defense-budget-and-equipment-shortfalls/a-5310375-1)>.

4. Note de service de la CIA, établie par le National Foreign Assessment Center, « Changing Power Relations among OECD Countries », datée du 22 octobre 1979, p. 10, disponible à l'adresse suivante : <[www.margarethatcher.org/document/C28E73FAD72D4604BD1BF3A26BDA1E30.pdf](http://www.margarethatcher.org/document/C28E73FAD72D4604BD1BF3A26BDA1E30.pdf)>.

« partage équitable du fardeau », mais cela ne signifiait pas qu'on offrait à l'Europe une parité dans la prise de décision : la mission des Européens restait de soutenir Washington du mieux qu'ils pourraient en cas de nécessité, sans qu'ils soient pour autant autorisés à jouer un rôle de *leadership* dans l'alliance occidentale<sup>5</sup>.

### L'Union européenne, acteur militaire failli ?

Malgré la fin soudaine de la guerre froide, la situation perdue dans les années 1990. Le monde occidental se préoccupe des « dividendes de la paix », de l'élargissement vers l'est de l'OTAN et de l'Union européenne (UE). Le « partage du fardeau » perd ainsi en importance, du moins dans un premier temps, d'autant que l'UE semble faire de sérieux efforts pour améliorer ses capacités de défense.

Avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam, la nouvelle Union européenne crée une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et conçoit une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), démontrant son aspiration à développer un puissant pilier militaire. Les États-Unis expriment cependant quelques doutes et restent réticents : l'administration Clinton s'inquiète de voir émerger un vrai rival européen de l'OTAN<sup>6</sup>.

Un compromis est, non sans peine, finalement trouvé et Madeleine Albright énonce les trois conditions du soutien américain à la PESD (les « trois D ») : 1) pas de *discrimination* à l'égard des États de l'OTAN non membres de l'UE (cas de la Turquie) ; 2) pas de diminution de l'importance de l'OTAN et donc pas de *découplage* entre les deux rives de l'Atlantique ; 3) pas de *duplication* du système de planification opérationnelle ni des structures de commandement de l'Alliance. En décembre 1998, M. Albright soulignait : « Aucun de ces trois "D" ne doit se produire. Mais d'un autre côté, je crois qu'il est très important pour les Européens d'assumer une part équitable du fardeau et de prendre conscience de leur propre identité de défense<sup>7</sup> ». Le complexe accord « Berlin Plus » de décembre 2002 permet finalement à l'UE d'utiliser les moyens de l'OTAN (si ses membres en sont d'accord) pour ses propres opérations de maintien de la paix.

5. Voir K. Larres, « The United States and European Integration, 1945-1990 », in K. Larres (dir.), *A Companion to Europe since 1945*, Hoboken, NJ, Wiley, 2009, 2014, p.151-182.

6. Voir D. Hamilton, *American Perspectives on the European Security and Defense Policy*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, mai 2004, chapitre 8, p.143 et suivantes, disponibles à l'adresse suivante : <[transatlantic.sais-jhu.edu/publications/articles/DH\\_Article\\_from\\_Dannish\\_Institute.pdf](https://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/articles/DH_Article_from_Dannish_Institute.pdf)>.

7. Pour la conférence de presse de M. Albright, voir <[www.fas.org/man/nato/news/1998/98120904\\_tlt.html](http://www.fas.org/man/nato/news/1998/98120904_tlt.html)>.

Il a donc fallu près d'une décennie aux États-Unis pour « passer d'une franche hostilité à l'acceptation explicite d'une politique européenne de sécurité unifiée<sup>8</sup> ». Dans les années 1990, les États-Unis ont tout fait pour freiner les ambitions militaires européennes : ce qui rend moins convaincantes les protestations américaines qui ont suivi sur la « démilitarisation » européenne...

Dès le début des années 1990, la guerre en ex-Yougoslavie révèle la grande faiblesse des Européens en matière militaire. Au milieu de la décennie, le manque de détermination militaire comme les graves divisions politico-militaires entre États membres de l'UE sont manifestes. Sans le rôle décisif de la puissance aérienne et le *leadership* – tardif mais solide – américains, la guerre en Bosnie n'aurait pu être conclue ; de même pour le Kosovo en 1999.

## La tentative de Saint-Malo

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo en 1998 visait à corriger l'impréparation militaire de l'Europe. Jacques Chirac et Tony Blair y proclament que l'UE « doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en se tenant prête à le faire pour répondre aux crises internationales<sup>9</sup> ». Lors du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, tous les États membres de l'UE acceptent la création d'une Force de réaction rapide européenne de 60 000 hommes, qui doit être mise en place à l'horizon de 2003.

En dépit de la PESD, devenue Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), de Saint-Malo et d'Helsinki, la conjonction entre le manque de volonté européen, les réserves des États-Unis et, plus récemment, la crise de 2008 contribue à faire de la politique européenne de sécurité commune un tigre de papier... Dans le contexte d'une crise existentielle, semblant mettre en cause l'existence même de la monnaie commune, le développement d'une politique européenne de sécurité commune redevient secondaire. Le projet de création d'une union bancaire absorbe beaucoup plus d'énergie que la réflexion sur la défense de l'UE.

Avant même cette crise, l'agenda de la politique de sécurité de l'UE n'avait pas beaucoup progressé. Pour les États-Unis, la Stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003 (révisée en 2008) et le traité de Lisbonne

8. F. Heisbourg, « Chapter One: The European Union and the Major Powers », *Adelphi Series*, vol. 50, n° 414-415, p. 25.

9. « Déclaration commune du sommet franco-britannique », Saint-Malo, 3-4 décembre 1998, disponible à l'adresse suivante : <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf)>.

n'ont pas changé grand-chose à l'efficacité militaire de l'Europe. La décision de politique extérieure et de sécurité demeure largement du ressort des différents États, ce que Washington voit d'ailleurs plutôt d'un bon œil. Et les objectifs vagues et peu robustes de la SES de 2003 n'ont guère impressionné Washington.

La première stratégie de sécurité européenne explique qu'il faut mettre en œuvre des mesures de « prévention des conflits et prévention des menaces » avant qu'une crise ne se produise. Le document souligne la nécessité de diffuser la démocratie, de promouvoir un « ordre international fondé sur les règles de droit », qui « s'appuie sur un multilatéralisme efficace ». Même si le texte reconnaît que les capacités de défense européennes devraient être renforcées, l'accent est d'abord mis sur l'importance de la diplomatie et du renseignement. Et, puisqu'« aucune des nouvelles menaces n'est exclusivement militaire », les méthodes « exclusivement militaires » ne sauraient seules rien régler, c'est une « combinaison d'instruments » qui s'impose. Selon le commentaire d'Alyson Bailes, le document minimise « l'importance de la force militaire et l'utilisation des moyens militaires ». Il n'en parle que « dans le contexte de la gestion de crise », alors qu'il souligne clairement « l'importance des moyens civils et du *nation building*<sup>10</sup> ». L'UE apparaît ainsi pour certains comme une « entité postmoderne<sup>11</sup> ».

Au moment où la SES est publiée, la piètre opinion de Washington sur les capacités militaires de l'Europe est déjà faite. L'administration de George W. Bush l'avait clairement exprimée dans son refus, en septembre 2001, de l'aide proposée par les membres européens de l'OTAN, alors qu'était pour la première fois invoqué l'article 5 du traité de l'Alliance. Peu après, de vives querelles sur l'Irak ont vu la France et l'Allemagne s'opposer au Royaume-Uni et à l'Espagne. Quant à l'opinion européenne, elle n'a guère soutenu la guerre d'Irak. La « guerre contre la terreur » de G.W. Bush n'a suscité en Europe qu'un très médiocre enthousiasme, y compris au niveau de la plupart des gouvernements.

### Des menaces diversement perçues

Après le 11 septembre, les divergences dans la perception des menaces se sont fortement accentuées. Même les attentats terroristes de Madrid

10. A.J.K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, Stockholm, SIPRI, 2005, « Policy Paper », n° 10, p.16-17. L'actuelle SES, intitulée « A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy » (adoptée le 12 décembre 2003), est reproduite à la fin de l'article de Bailes, p. 29-35, disponible à l'adresse suivante : <[books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf](http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf)>.

11. Voir une brève discussion in B. Giegerich, « Introduction », *Adelphi Series*, vol. 50, n° 414-415, p. 12-13.

(2004) et de Londres (2005) n'ont pu modifier cet état de fait. Pour les États-Unis, le 11 septembre a été une expérience traumatique : il s'agissait de la première attaque réussie sur le sol américain depuis 1814, quand les Britanniques avaient brûlé une bonne partie de Washington. L'Europe, de son côté, a pensé que l'administration Bush mettait l'événement au service de ses convictions missionnaires et néoconservatrices. Pour la plupart des Européens en effet, le 11 septembre était beaucoup moins traumatisant : les invasions, les croisades fondées sur l'idéologie en politique étrangère, les discours sur la nécessité d'instaurer « un nouvel ordre mondial » – rien de tout cela n'était neuf pour la plupart des Européens, et en particulier pour les Allemands<sup>12</sup>... Et les Européens, à la différence de nombreux Américains, se montraient sceptiques face aux déclarations américaines et aux arguments soutenant une guerre préventive contre un pays n'ayant pas de liens prouvés avec le 11 septembre ni avec Al-Qaïda.

Presque tous les États européens ont cependant fait preuve de loyauté vis-à-vis de l'Alliance et des États-Unis et ont envoyé des troupes en Afghanistan dans le cadre de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) – parfois non sans hésitation ni retard. Certains ont fortement limité l'utilité de ces troupes via des restrictions quant aux modes de l'engagement ou les sites où elles pouvaient être déployées. Les troupes allemandes, par exemple, étaient cantonnées dans le Nord du pays, plus pacifié, et se concentraient non sur le combat mais sur « la consolidation de la paix, la reconstruction et la stabilisation<sup>13</sup> ».

L'expérience était frustrante pour des troupes américaines engagées dans de dangereuses opérations de contre-insurrection face aux Talibans ou aux forces d'Al-Qaïda. Le *New York Times* put donc relever que si la contribution européenne en Afghanistan n'était pas perçue à Washington comme « un problème », elle n'était pas vue non plus comme « d'une grande utilité »<sup>14</sup>. Une évaluation pourtant plutôt injuste : parmi les dix États ayant fourni les plus grands contingents non américains figuraient sept pays européens – pays qui ont aussi participé au renforcement (*surge*) de 2011-2012 à la demande des États-Unis. Seul le contingent britannique, qui comptait encore 7 700 hommes en août 2013, devrait toutefois être considéré comme une véritable force combattante, principalement déployée au sud, dans la province du Helmand, instable et très dangereuse. La France et l'Italie ont également déployé des contingents significatifs (près de

12. Voir K.H. Jarausch, *After Hitler: Recivilizing Germans, 1945-1995*, New York, NY, Oxford University Press, 2006.

13. J.D. Bindenagel, « Afghanistan: The German Factor », *Prism* 1/4, 2012, p. 4, <[www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=134653](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=134653)>.

14. *The New York Times*, cité in J.D. Bindenagel, *op. cit.*, p. 4.

4 000 hommes chacune en septembre 2011), même si ces deux pays ont commencé à retirer leurs forces à l'été 2013<sup>15</sup>. Le retrait américain d'Irak fin 2011 et l'engagement ferme de l'administration Obama pour un retrait d'Afghanistan fin 2014 ont suscité un soulagement général en Europe, y compris à Londres : bien que Washington prétende le contraire, la plupart des décideurs européens s'étaient discrètement convaincus que ces deux guerres avaient été perdues.

Les leçons tirées du 11 septembre par les alliés ont donc été très différentes de part et d'autre de l'Atlantique. Les États-Unis continuaient à croire à l'efficacité de la force militaire brute et de la guerre (combinées, certes, avec un peu de *soft power* pour créer ce qu'il est de bon ton d'appeler le « *smart power* »), les Européens ne partageant plus cette conviction. Pour ces derniers, les campagnes d'Irak et d'Afghanistan, l'usage répété des drones de combat au Pakistan, au Yémen, en Somalie ou ailleurs ont été largement contre-productifs : aucune de ces actions n'a rendu le monde plus sûr ni n'a pu éradiquer le terrorisme antioccidental. Si une poignée de terroristes dangereux peut être éliminée par l'action d'un drone, ces attaques génèrent toujours plus de ressentiments antioccidentaux, fournissant ainsi, affirme-t-on dans la plupart des pays de l'UE, de nouvelles recrues à Al-Qaida ou à des groupes similaires.

Pour l'UE et nombre de décideurs européens, l'objectif stratégique de l'Occident devrait être d'user de ses forces armées au service du *nation building* et de la reconstruction des sociétés civiles plutôt que dans des missions de combat, anachroniques et contre-productives. Cette divergence majeure d'analyse, et donc de valeurs, domine le débat sur la sécurité transatlantique. Il est peu probable que l'UE décide dans l'immédiat de mettre un accent fort sur le développement de ses capacités militaires et de sa PSDC. Même si Robert Gates avait raison de critiquer les carences de la défense européenne, la période post-11 septembre n'a pas convaincu les Européens que la puissance militaire traditionnelle pouvait résoudre les problèmes urgents de notre temps.

### **Les « trois grands » de l'Europe et les crises de Libye et de Syrie**

Dans sa critique, Robert Gates avait surtout à l'esprit la capacité de mobilisation des États européens et particulièrement des trois ou quatre « grands ». Certes, la réticence de l'Allemagne à user de la force militaire a été acceptée à Washington, plus ou moins à contrecœur : les raisons

15. Pour les effectifs de la FIAS en octobre 2011, voir *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*, octobre 2011, disponible à l'adresse suivante : <[www.isaf.nato.int/images/stories/File/20131014\\_131001-ISAF-Placemat.pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/20131014_131001-ISAF-Placemat.pdf)>.

historiques, la transformation du pays en une « puissance civile » focalisée sur l'économie et les exportations et la crise de l'euro expliquent que le gouvernement Merkel ne fasse pas de la politique étrangère et de sécurité sa priorité.

Lors du vote des Nations unies sur l'intervention en Libye en 2011, l'Allemagne s'est abstenue au Conseil de sécurité, se rangeant aux côtés de la Chine et de la Russie, alors que Paris et Londres soutenaient l'opposition libyenne. Le Royaume-Uni et la France n'ont convaincu que de justesse le président américain de la pertinence d'une intervention. Au final, Obama s'est décidé à « diriger de l'arrière » (« *lead from behind* »). La campagne de frappes s'est vite transformée en une opération de l'OTAN sous commandement franco-britannique, avec une PSDC invisible, « portée disparue au combat pendant la crise en Libye<sup>16</sup> ».

Après seulement 11 semaines de frappes aériennes européennes, Paris et surtout Londres, sur le point de manquer de munitions, étaient contraints d'appeler Washington à l'aide. Qui plus est, la moitié seulement des membres de l'OTAN avaient rejoint l'opération, moins d'un tiers d'entre eux participant aux missions de bombardement : non par manque d'intérêt, mais par défaut de capacité.

## Libye : une expérience ambivalente

Ainsi les membres européens de l'OTAN, y compris la France et le Royaume-Uni, se retrouvaient-ils en difficulté pour mener une « opération contre un régime mal armé dans un pays faiblement peuplé<sup>17</sup> ». Robert Gates n'avait pas tout à fait tort...

En août 2013, les Communes refusèrent d'autoriser le Premier ministre britannique à soutenir les frappes aériennes contre le régime de Bachar el-Assad envisagées par le président Obama. Ce refus d'appuyer les États-Unis a perturbé l'establishment de défense britannique ainsi que le gouvernement conservateur-libéral de David Cameron.

Si des divergences entre David Cameron et le travailliste Ed Miliband peuvent avoir joué un rôle dans ce refus sans équivoque de la guerre, il est clair que l'ombre de l'Irak a plané sur le vote. La plupart des autres pays de l'UE se sont montrés tout aussi sceptiques, en dépit de la sympathie générale dont le président américain bénéficiait encore sur le Vieux Continent.

16. N. Witney, *How to Stop the Demilitarization of Europe*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2011, p. 2, disponible à l'adresse suivante : <[www.ecfr.eu/page/-/ECFR40\\_DEMILITARISATION\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdf)>.

17. R.M. Gates, « The Security and Defense Agenda (Future of NATO) », Bruxelles, 10 juin 2011, disponible à l'adresse suivante : <[www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581](http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581)>.

Une fois encore, c'est l'approche de *soft power* qui a déterminé la réaction européenne – même au Royaume-Uni, jadis le plus fiable et le plus « militariste » des partenaires européens de l'Amérique.

Du point de vue du Pentagone et de la Maison-Blanche, le scepticisme face à l'absence de réflexion militaro-stratégique européenne dominait le débat sur la sécurité transatlantique avant même la fin de la guerre froide. Aux yeux des États-Unis, les Européens ont perdu à la fois la volonté de peser et les capacités militaires correspondantes. Reste à soumettre cette interprétation à un examen plus précis.

### **Les dépenses militaires de l'Europe : un bilan moins grave qu'on ne le croit ?**

Ces dernières années, l'Europe a réduit ses budgets de défense. Dans le contexte économique et financier mondial, on ne pouvait s'attendre à autre chose. Mais contrairement à l'opinion répandue aux États-Unis, l'Europe n'a fait en réalité que des coupes modérées dans ses budgets de défense. Le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), institut d'études stratégiques de renom, constate qu'en 2012, « la dépense militaire mondiale s'est maintenue à des niveaux historiquement élevés ». Les dépenses pour la défense « ont même été en 2012 supérieures en termes réels au pic de la fin de la guerre froide ». Malgré tout, par rapport aux années 2010-2011, la dépense militaire mondiale a légèrement baissé<sup>18</sup>.

L'Europe n'a pas fait exception à cette tendance. De manière générale, les « quatre grands » européens (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) ont réduit prudemment leurs dépenses militaires. Selon le SIPRI, « la tendance décroissante entamée en 2010 s'est poursuivie en 2012 ». En 2011-2012, la réduction des dépenses de défense des 26 membres européens de l'OTAN était de 7,5 % par rapport à 2008 – année où a commencé la crise de l'euro. Sans surprise, ce sont les pays de l'Europe centrale et du Sud, les plus affectés par la crise de l'euro, qui ont procédé aux coupes les plus sévères.

La baisse de la dépense militaire a été moins drastique pour les principales puissances européennes. Le Royaume-Uni a réduit sa dépense de 5,2 % entre 2008 et 2012, la France de 3,8 %, tandis que l'Allemagne a, de fait, augmenté son budget militaire de 2,8 % dans les années de crise. Les trois pays ont cependant annoncé des réductions supplémentaires pour 2014

18. SIPRI, *Trends in World Military Expenditure, 2012*, Stockholm, avril 2013, p.1-5. Les statistiques et les chiffres qui suivent proviennent des données du SIPRI, disponibles à l'adresse suivante : <books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>.

et 2015. Si l'on observe les parts de PIB dédiées à la défense, l'Europe ne fait là encore pas trop mauvaise figure. En 2003, l'Allemagne affectait 1,4 % de son PIB à la défense et le même taux en 2012 – ce chiffre étant bien en deçà de l'« auto-obligation » de 2 % de l'OTAN. Les Britanniques dépensaient 2,5 % du PIB pour leur défense en 2003, chiffre inchangé pour 2012. En France, le budget de défense est tombé de 2,6 % de PIB en 2003 à 2,3 % en 2012, alors qu'il passait en Italie de 2 % à 1,7 % : diminutions, certes, mais non spectaculaires. Aux États-Unis, les dépenses de défense n'ont augmenté que modérément, passant de 3,7 % en 2003 à 4,4 % en 2012.

Les chiffres sont nettement moins impressionnants si l'on considère la dépense actuelle en termes réels – ce qui compte vraiment. Le budget de défense des États-Unis, en termes réels, a baissé de 6 % en 2011-2012, en comparaison d'une hausse globale de 32 % entre 2003 et 2012. En termes réels, le budget britannique pour la défense s'est bien maintenu : en 2011-2012, il n'a baissé que de 0,8 %, alors que sur la période 2003-2012 les dépenses de défense ont connu une hausse globale de 4,9 %. Pour la France, les chiffres sont moins bons. Le budget français de défense a baissé de 0,3 % en 2011-2012, mais dans une diminution globale de 3,3 % depuis 2003. Le budget allemand de défense a subi une réduction de 0,9 % en 2011-2012 et une baisse globale de 1,9 % depuis 2003. Quant à l'Italie – un des pays les plus durement touchés par la crise –, elle a vu son budget de défense chuter de 5,2 % en 2011-2012, avec une importante diminution globale de 19 % depuis 2003<sup>19</sup>.

Il est certes important de savoir quels secteurs de la défense sont touchés par ces réductions. Certaines coupes ont été douloureuses et ont affecté sévèrement le fonctionnement des forces concernées. Les réductions d'effectifs et la restructuration des armées de Terre et des Marines européennes, ainsi que celle des moyens de transport aérien, pourraient être de mauvais augure, grevant encore la capacité effective des armées européennes à se déployer sur des théâtres lointains. La tendance britannique à dédier une grande partie des dépenses militaires aux équipements (en soutenant une importante industrie de défense) plutôt qu'à maintenir ou acquérir des capacités est plutôt désapprouvée par les États-Unis, et d'ailleurs par les chefs d'État-Major britanniques eux-mêmes. En outre, une grande part des ressources britanniques sont absorbées par l'arsenal nucléaire du pays. Avec 70 à 80 milliards de livres pour les 25 prochaines années, « [le programme] *Trident* va consommer un tiers de l'ensemble de la programmation des équipements militaires

---

19. *Ibid.*

du Royaume-Uni à l'horizon 2020 et au-delà<sup>20</sup> ». La situation est assez semblable en ce qui concerne le programme nucléaire de la France.

### Une fausse perception des dépenses militaires européennes

Le Pentagone comme le secrétaire général de l'OTAN voient la réduction des budgets de défense européens comme drastique au regard de deux évolutions. À la suite du 11 septembre, la politique étrangère des États-Unis s'est fortement remilitarisée et la dépense militaire américaine a considérablement augmenté, ce qui a fait paraître dérisoires les dépenses de défense des Européens, et d'ailleurs de tout autre pays au monde. Il faut attendre le début de la crise de 2008 et la réduction des forces américaines en Irak et en Afghanistan pour que s'amorce un ralentissement des dépenses militaires, aux États-Unis comme au niveau mondial<sup>21</sup>. À partir de 2012, les coupes des budgets militaires s'accélérent. Il n'en reste pas moins qu'en 2012 les États-Unis dépensent encore pour leur défense autant que les dix pays suivants. Et, comme le remarque le SIPRI, en 2012 la dépense militaire américaine reste de 69 % supérieure à son niveau de 2001.

Depuis les années 1990 et jusqu'en 2008, l'UE a en fait largement *augmenté* ses dépenses militaires, malgré la disparition de la menace soviétique. Comme l'a montré Gunther Hellmann, en 2006 seuls les États-Unis surclassaient les États membres de l'UE (25 à l'époque) en matière de dépense militaire. Durant cette période, note-t-il, l'UE à 25 « a dépensé pour la défense deux fois plus que la Russie, la Chine, l'Inde et le Brésil réunis ». Il en conclut que, dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, vue de l'extérieur du monde occidental, l'UE à 25 ressemblait à « un véritable poids lourd militaire<sup>22</sup> ». C'est cette forte hausse de la dépense militaire qui donne une apparence radicale aux réductions d'après 2008. La modération de la dépense européenne depuis 2008 a peut-être été opportune : l'UE n'aurait pas pu maintenir des budgets militaires au niveau d'avant 2008 avec la crise de l'euro et une croissance économique molle, voire négative, dans presque tous ses pays membres. Des hausses d'impôt auraient alors été nécessaires, qui auraient généré dans toute l'Europe encore plus de colère et de protestation.

**De 1990 à 2008,  
l'UE augmente ses  
dépenses militaires**

20. Cité in R. Norton-Taylor et E. MacAskill, « The Year to Ask, What Is the Use of Military Force? », *The Guardian*, 8 janvier 2014. Voir aussi E. MacAskill, « Robert Gates's Attack on UK Military Spending is Vague and Opportunistic », *The Guardian*, 16 janvier 2014.

21. SIPRI, *Trends in World Military Expenditure, 2012*, op. cit., p. 2.

22. G. Hellmann, « Demilitarization of Europe? If the Atlantic Alliance has a Problem it is that Europe is Transnationalizing Security while the US is Remilitarizing along National Security Lines », Washington, DC, American Institute for Contemporary German Studies, 2010, p. 8, voir aussi p.1-3, 6 et suivantes.

La comparaison avec les États-Unis est aussi utile. L'énorme montant de la dépense militaire a sensiblement alourdi le poids de la dette publique américaine depuis 2001. Ses effets négatifs ont affecté l'économie et la monnaie, rendant le pays dépendant de la Chine, qui détient une bonne part de sa dette. Ce lourd fardeau de la dette a aussi favorisé l'apparition du mouvement d'extrême droite *Tea Party* (bien que ses adeptes soient plutôt en faveur d'une armée américaine forte). Ce dernier a fortement idéologisé le débat politique à Washington, d'où les blocages du Congrès.

Parmi les conséquences malheureuses : la paralysie de l'administration (*shutdown*), la crainte d'une faillite du pays pour cause d'incapacité du Congrès à s'entendre sur la hausse du plafond de la dette dans les délais, l'application de coupes budgétaires automatiques entre 2013 et 2021 (séquestre budgétaire)... On a estimé que le budget militaire sera affecté d'une diminution progressive de 10 % (2013) à 8,5 % (2021), pour un montant faramineux de 454 milliards de dollars.

Les critiques américaines récentes sur des budgets militaires européens insuffisants sont donc exagérées, même si elles ne sont pas sans fondement si l'on s'en tient aux chiffres bruts, sans mise en perspective. Ces reproches ignorent complètement le contexte politique et économique, en Europe et aux États-Unis mêmes. Les gouvernements de l'UE, Londres et Paris compris, n'avaient pas d'autre choix que la réduction des dépenses militaires, face à un chômage élevé et après avoir imposé de dures mesures d'austérité à des populations déjà éprouvées. Une augmentation des budgets militaires jusqu'à 2 % du PIB, comme le suggèrent les directives de l'OTAN, aurait condamné électoralement bon nombre de gouvernements.

### **Un nouveau militarisme européen est-il souhaitable ?**

On peut douter du fait qu'une politique européenne plus militariste serait réellement du goût du Pentagone et de la Maison-Blanche. Tant que la France et le Royaume-Uni assument une part des responsabilités internationales en coopérant étroitement avec les États-Unis et sous leur *leadership*, Washington est satisfait. Une action internationale indépendante serait, en revanche, peu appréciée. La crise de Suez de 1956 peut toujours servir de rappel utile de la conception américaine du « partage du fardeau ». *L'establishment* américain croit encore à la « stabilité hégémonique »...

Quant à l'Allemagne, toute tendance militariste, toute aspiration au *leadership* y seraient encore plus problématiques, en dépit de certaines déclarations contraires de Washington. Près de 70 ans après la Seconde Guerre mondiale, une Allemagne plus tentée d'assumer des défis militaires

pourrait encore effrayer ses voisins et briser les délicats équilibres de l'UE. L'hégémonie économique allemande en Europe, manifeste depuis le début de la crise de l'euro, a déjà suscité rancune et suspicion à l'égard des choix économiques de Berlin – en Grèce par exemple, avec de nombreuses manifestations antiallemandes en 2011-2013. Toute perception d'une prépondérance de l'Allemagne dans le domaine militaire ou de la sécurité risquerait d'avoir des conséquences encore plus négatives.

Paris et Londres se sentent rétrogradés au rang de seconds violons économiques et financiers dans l'UE. Ils demeurent néanmoins les principales puissances militaires (et les seules puissances nucléaires) d'Europe et sont légitimement fiers de ce rôle. La concurrence allemande sur ce terrain serait sans doute peu appréciée et provoquerait des tensions au sein de l'UE qui ne seraient certainement pas dans l'intérêt de Washington. À en juger d'après les fréquentes demandes américaines, c'est l'action militaire de l'UE en tant que telle et en étroite coopération avec Washington qui serait souhaitée.

### Perspectives

Aux États-Unis, le débat sur la « démilitarisation » de l'Europe a été exagéré. Les 28 États membres de l'UE et surtout les « quatre grands » du continent sont toujours très bien armés : leurs budgets de défense se situent toujours parmi les dix premiers au monde. Ces « quatre grands » comptent parmi les plus grands exportateurs d'armes<sup>23</sup>. Il est vrai que la dépense européenne de défense baisse, et par endroits de manière significative, sous l'effet de la crise économique. Certes, il existe aussi un « fossé des valeurs » et un certain degré de pacifisme européen, éléments qui ont contribué au fait que les coupes budgétaires et la réduction des effectifs n'ont suscité que peu de contestation dans la plupart des pays européens, sauf dans les rangs militaires concernés. On peut ainsi prédire sans risque qu'aussi longtemps que la reprise économique se fera attendre, la baisse de la dépense militaire se poursuivra dans la plupart des pays européens, y compris en France et au Royaume-Uni.

Pour d'évidentes raisons, cette baisse ne peut continuer indéfiniment. Le gouvernement britannique s'inquiète de sa capacité à rester un allié crédible pour les États-Unis : elle pourrait être compromise par de nouvelles coupes drastiques du budget militaire. Ces six prochaines années, l'armée de Terre britannique va perdre 20 000 personnels et se trouver réduite à

23. Même un ancien chancelier allemand a récemment exprimé ses inquiétudes. Cf. « Altkanzler Schmidt fordert Stopp deutscher Rüstungsexporte » *Die Zeit*, n° 50, 11 décembre 2013, disponible à l'adresse suivante : <[www.zeit.de/politik/deutschland/2013-12/helmut-schmidt-fordert-ende-deutscher-waffenexporte](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-12/helmut-schmidt-fordert-ende-deutscher-waffenexporte)>.

un ensemble de 82 000 hommes. La Marine et l'armée de l'Air perdront respectivement 5 000 et 6 000 personnels. Pour la première fois depuis la Première Guerre mondiale, le Royaume-Uni ne dispose pas de porte-avions opérationnel. Deux nouveaux porte-avions sont cependant en cours de fabrication, ainsi que de nouveaux avions et hélicoptères ; et un accord de coopération franco-britannique très étroite a été conclu<sup>24</sup>.

La question fondamentale des prochaines années reste de savoir si le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne ou la plupart des autres pays de l'UE disposeront, ou non, de la masse critique nécessaire sur le plan opérationnel. En toute hypothèse, il est peu probable que les États-Unis se satisfassent avant longtemps des efforts européens. Tant qu'existera un *gap* dans les valeurs, dans la perception des menaces, dans l'appréciation des stratégies requises pour répondre aux défis internationaux, la relation de sécurité transatlantique restera difficile. La priorité donnée par les pays membres de l'UE aux problèmes socio-économiques internes sur la politique extérieure empêchera durablement l'Europe de devenir un véritable acteur mondial, hors le domaine des échanges commerciaux et économiques.

Le débat transatlantique sur la « démilitarisation » de l'Europe a de l'avenir. Mais il est peu probable que, dans un futur proche, les États-Unis réussissent à entraîner les pays européens sur une pente plus militariste. Ce n'est d'ailleurs peut-être pas une mauvaise chose.



---

### Mots clés

Europe  
États-Unis  
Budgets de défense  
Démilitarisation

---

24. Voir les articles du *Guardian* cités *supra*, et l'interview de R.Gates pour le programme « BBC's Today » dans le contexte de la promotion de ses mémoires : « Military Cuts Mean “No US Partnership”, Robert Gates Warns Britain », disponible à l'adresse suivante : <[www.bbc.co.uk/news/uk-25754870](http://www.bbc.co.uk/news/uk-25754870)>.