



QUE FAUT-IL PENSER DE LA « POLITIQUE DES 2% » DE L'OTAN DANS LE NOUVEAU CONTEXTE RÉSULTANT DU BREXIT ?

La décision des pays membres de l'OTAN, prise au sommet du pays de Galles en septembre 2014, de consacrer au minimum 2% de leur produit intérieur brut à la défense et au moins 20% de leur budget de défense aux équipements, au plus tard dans les dix ans à venir, est l'une des réponses apportées par l'Alliance à la dégradation de la situation de la sécurité en Europe du fait notamment des événements intervenus en Ukraine (1).

Cette « politique des 2% » (2) ou « engagements d'investissements de défense » (*Defence Investment Pledge*) ne doit pas être perçue comme un simple objectif quantitatif, mais comme l'un des éléments d'un ensemble cohérent de mesures que constitue le plan d'action « réactivité » (RAP (3)) et les mesures de réassurance. Ce dispositif est destiné à renforcer l'Alliance dans l'ensemble de ses missions et en particulier la défense collective vis-à-vis de la menace potentielle que représente la Russie. Il met fin à la période d'incertitude et de quête de sens dans laquelle se trouvait l'Alliance depuis la fin de la (première) guerre froide, sur fond d'accroissement de ses membres, de diminution constante de ses moyens et d'un engagement militaire au-delà de ses frontières. Alors que la perception des menaces, qu'elles viennent de l'est, du sud ou de l'intérieur, est sans cesse plus aiguë, il ne s'agit pas d'entretenir des

Frédéric MAURO
Avocat au barreau de Paris, établi à Bruxelles.

“ Sur la base des chiffres constatés en 2014, le respect de l'engagement de 2% aurait entraîné un effort annuel supplémentaire de 121 milliards de dollars pour l'ensemble des pays de l'Alliance, dont 104 milliards pour les membres européens et 96 milliards pour le sous-ensemble représenté par les États membres de l'Agence Européenne de Défense (AED). ”

Photo ci-dessus :

Le HMS Defender (premier plan) et la Provence au cours d'un exercice dans l'océan Indien. Le Brexit ne remet formellement en cause aucune des participations de Londres dans des alliances (comme l'OTAN) ou de ses coopérations bilatérales (comme Lancaster House). (© Crown Copyright)

débats intellectuels sans fin sur la pertinence de ces critères, mais de donner des éléments de réponse à deux questions importantes, dans le nouveau contexte résultant du Brexit : cette politique a-t-elle des chances de réussir ? Les engagements pris contribueront-ils à une meilleure défense de l'Europe ?

S'AGIT-IL D'OBJECTIFS RÉALISABLES ?

Sur la base des chiffres constatés en 2014, le respect de l'engagement de 2% aurait entraîné un effort annuel supplémentaire de 121 milliards de dollars pour l'ensemble des pays de l'Alliance, dont 104 milliards pour les membres européens et 96 milliards pour le sous-ensemble représenté par les États membres de l'Agence Européenne de Défense (AED). De ce point de vue, le Brexit ne change rien puisque le Royaume-Uni respectait déjà son engagement. Toute la question est de savoir s'il sera encore en

mesure de le faire à moyen terme dans un contexte économique substantiellement différent. L'engagement de 20 % aurait quant à lui représenté une dépense annuelle supplémentaire totale de 36 milliards en équipements (programmes d'équipements majeurs et recherche & développement), dont 32 milliards pour les membres européens et près de 30 milliards pour les membres de l'AED. En 2016, le respect de l'engagement représenterait un effort supplémentaire de 111 milliards de dollars, dont 88 milliards pour les pays membres de l'AED, et le respect des 20 % un effort de 31 milliards, dont encore 25 milliards pour les membres de l'AED. Ici encore, et sous la même réserve, le Brexit ne change rien à l'effort à fournir puisque le Royaume-Uni respectait déjà son engagement.

Soulignons toutefois que les évolutions de la parité entre le dollar et l'euro, ainsi que l'écart de croissance entre les États-Unis et l'Europe, impactent grandement la mesure en monnaie nationale de l'effort à consentir pour les pays européens (4).

Pour certains grands pays, pris de façon individuelle, l'objectif semble *a priori* inatteignable. Ainsi, sur la base des chiffres de 2014, l'Allemagne devrait accroître son

“ Pour certains grands pays, l'objectif semble *a priori* inatteignable. Ainsi, sur la base des chiffres de 2014, l'Allemagne devrait accroître son budget de défense de 23,6 milliards d'euros, ce qui porterait celui-ci à 58,1 milliards d'euros, loin devant le budget britannique qui est de 49,3 milliards et le budget français qui serait de 42,6 milliards d'euros si la France avait respecté cette année-là l'engagement de 2%. ”

budget de défense de 23,6 milliards d'euros, ce qui porterait celui-ci à 58,1 milliards d'euros, loin devant le budget britannique qui est de 49,3 milliards et le budget français qui serait de 42,6 milliards d'euros si la France avait respecté cette année-là l'engagement de 2%. En ce qui concerne les équipements, l'Allemagne devrait consentir un effort supplémentaire de 7,2 milliards d'euros, ce qui porterait son budget d'équipements à 11,6 milliards d'euros par an. Il n'est pas certain que les dirigeants allemands souhaitent porter l'effort de défense de leur pays à un niveau qui dépasse à ce point celui de ses deux grands alliés.

Pour l'Italie, le respect de l'engagement des 2 % signifierait un effort supplémentaire de 15,4 milliards d'euros par rapport à 2014, et le respect de l'engagement des 20 % se traduirait par une dépense supplémentaire de 4,8 milliards d'euros. Pour l'Espagne, l'effort supplémentaire serait de 11,4 milliards d'euros pour respecter l'engagement de 2 % et de 2,9 milliards d'euros pour respecter celui des 20 %. Enfin, pour des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas, l'effort serait de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros par an et se traduirait, pour la première, par un doublement de l'effort de défense. Les



Un sous-marin italien au cours d'un exercice. Nombre de pays européens ont renouvelé leurs capacités sous-marines ces dernières années. Le Danemark, qui avait abandonné la sienne au profit de trois grandes frégates, entend bien y revenir. (© Marina Militare)

tableaux ci-après (p. 20-21) montrent pays par pays l'effort que représenterait le respect des engagements de défense en 2014 et sur la base des estimations fournies par l'OTAN pour 2016 (5).

Pour important qu'il soit, ce rattrapage n'est pourtant pas impossible à réaliser sur une période de dix ans, à condition toutefois de l'organiser par une planification militaire rigoureuse (sur quels éléments de l'appareil militaire faire porter l'effort ?) doublée d'une programmation financière crédible et respectée. En réalité, la vraie question est de savoir si les pays européens qui doivent consentir l'effort le plus important en ont vraiment la volonté. Et, à supposer qu'ils l'aient, sauront-ils la maintenir dans la durée, quels que soient les gouvernements en place ?

“ Le respect des engagements en matière de finances publiques semble incompatible avec celui des engagements vis-à-vis de l'OTAN, sauf à réduire les autres catégories de dépenses et en particulier les dépenses sociales, voie sur laquelle aucun des pays précités ne s'est pour l'instant engagé de façon déterminée. ”

Plusieurs éléments peuvent en faire douter. En premier lieu, la perception de la menace russe dans les pays d'Europe de l'Ouest, Royaume-Uni mis à part, n'est pas aussi importante que dans les pays d'Europe centrale et de l'Est. Elle est du reste la plus faible en France, car outre son positionnement géographique éloigné de la menace, celle-ci dispose d'une force de dissuasion nucléaire autonome, avec deux composantes, dont l'une permet un « ultime avertissement ». En second lieu, le respect des engagements en matière de finances publiques semble incompatible avec celui des engagements vis-à-vis de l'OTAN, sauf à réduire les autres catégories de dépenses et en particulier les dépenses sociales, voie sur laquelle aucun des pays précités ne s'est pour l'instant engagé de façon déterminée. En troisième lieu, il faut ajouter la croyance chez les dirigeants des pays d'Europe de l'Ouest que la garantie

2014	EFFORT À FAIRE POUR REMPLIR LE CRITÈRE DE 2 %		EFFORT À FAIRE POUR REMPLIR LE CRITÈRE DE 20 %	
	Prix courants	En millions de dollars	En millions d'euros	En millions de dollars
Allemagne	+ 31380	+ 23652	+ 9531	+ 7184
Belgique	+ 5505	+ 4149	+ 1955	+ 1474
Bulgarie	+ 385	+ 290	+ 219	+ 165
Croatie	+ 337	+ 254	+ 169	+ 128
Espagne	+ 15109	+ 11388	+ 3843	+ 2897
Estonie	+ 16	+ 12	+ 4	+ 3
France	+ 4522	+ 3409	+ 1119	+ 843
Grèce	0	0	+ 618	+ 466
Hongrie	+ 1572	+ 1185	+ 462	+ 349
Italie	+ 20411	+ 15384	+ 6302	+ 4750
Lettonie	+ 330	+ 249	+ 103	+ 77
Lituanie	+ 543	+ 410	+ 134	+ 101
Luxembourg	+ 1044	+ 787	+ 236	+ 178
Pays-Bas	+ 7637	+ 5756	+ 2490	+ 1877
Pologne	+ 819	+ 617	+ 281	+ 212
Portugal	+ 1617	+ 1219	+ 671	+ 506
Rép. tchèque	+ 2140	+ 1613	+ 694	+ 523
Roumanie	+ 1296	+ 977	+ 373	+ 281
Slovaquie	+ 1017	+ 767	+ 292	+ 220
Slovénie	+ 506	+ 381	+ 195	+ 147
PAYS DE L'AED	+ 96 186	+ 72 498	+ 29 691	+ 22 379
Albanie	+ 88	+ 66	+ 23	+ 18
Danemark	+ 2937	+ 2214	+ 953	+ 718
Norvège	+ 2381	+ 1794	+ 504	+ 380
Royaume-Uni	0	0	0	0
Turquie	+ 2397	+ 1807	+ 601	+ 453
OTAN - EUROPE	+ 103 988	+ 78 379	+ 31 773	+ 23 948
Canada	+ 17438	+ 13144	+ 4753	+ 3582
États-Unis	0	0	0	0
AMÉRIQUE DU NORD	+ 17 438	+ 13 144	+ 4 753	+ 3 582
OTAN	+ 121 427	+ 91 523	+ 36 525	+ 27 530

Source : chiffres retraités par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'OTAN en juillet 2016

de défense des États-Unis vis-à-vis de l'Alliance est inébranlable et ne faiblira pas, quelle que soit la vigueur des admonestations que les dirigeants américains adressent à leurs homologues européens. Et, de fait, cette garantie est d'autant plus solide qu'elle s'exerce dans l'intérêt même des États-Unis : peuvent-ils laisser sans défense le premier marché solvable du monde, auquel leur économie est liée de

façon étroite par tant de liens commerciaux ? Pourraient-ils encore prétendre au leadership mondial s'ils se désengageaient militairement de l'Europe ? Faut-il s'étonner dans ces conditions que les trois quarts de l'effort des mesures de réassurance vis-à-vis des pays de l'Est soient supportés par les États-Unis ?

Malgré tout, l'année 2015-2016 marque un tournant. Seize pays sur vingt-sept

2016	EFFORT À FAIRE POUR REMPLIR LE CRITÈRE DE 2 %		EFFORT À FAIRE POUR REMPLIR LE CRITÈRE DE 20 %	
	Prix courants	En millions de dollars	En millions d'euros	En millions de dollars
Allemagne	+ 27 678	+ 25 277	+ 8 110	+ 7 406
Belgique	+ 5 443	+ 4 971	+ 1 806	+ 1 649
Bulgarie	+ 319	+ 292	+ 113	+ 103
Croatie	+ 380	+ 347	+ 147	+ 134
Espagne	+ 13 252	+ 12 103	+ 3 178	+ 2 902
Estonie	0	0	+ 32	+ 30
France	+ 5 391	+ 4 923	+ 1 321	+ 1 207
Grèce	0	0	+ 232	+ 212
Hongrie	+ 1 218	+ 1 113	+ 331	+ 302
Italie	+ 17 542	+ 16 020	+ 3 550	+ 3 242
Lettonie	+ 152	+ 139	+ 39	+ 36
Lituanie	+ 216	+ 197	+ 60	+ 54
Luxembourg	+ 932	+ 852	+ 306	+ 279
Pays-Bas	+ 6 396	+ 5 841	+ 1 781	+ 1 627
Pologne	0	0	0	0
Portugal	+ 1 250	+ 1 142	+ 544	+ 497
Rép. tchèque	+ 1 782	+ 1 627	+ 603	+ 550
Roumanie	+ 972	+ 888	+ 254	+ 232
Slovaquie	+ 742	+ 677	+ 157	+ 144
Slovénie	+ 451	+ 412	+ 166	+ 151
PAYS DE L'AED	+ 84 116	+ 76 821	+ 22 730	+ 20 758
Albanie	+ 94	+ 86	+ 36	+ 33
Danemark	+ 2 464	+ 2 251	+ 757	+ 691
Norvège	+ 1 773	+ 1 619	+ 454	+ 415
Royaume-Uni	0	0	0	0
Turquie	+ 3 264	+ 2 981	+ 770	+ 703
OTAN - EUROPE	+ 91 712	+ 83 758	+ 24 747	+ 22 600
Canada	+ 15 706	+ 14 343	+ 3 440	+ 3 141
États-Unis	0	0	0	0
AMÉRIQUE DU NORD	+ 15 706	+ 14 343	+ 3 440	+ 3 141
OTAN	+ 107 418	+ 98 101	+ 28 187	+ 25 741

Source : chiffres retraités par l'auteur à partir des chiffres publiés par l'OTAN le 26 juin 2016

membres de l'Alliance (6) ont accru leur effort de défense entre 2014 et 2015 en termes constants. En 2016, ce nombre est passé à vingt. L'inversion de la tendance doit être confirmée de façon plus probante, car, globalement, l'effort de défense des pays européens continue de décroître en pourcentage du PIB. Mais il faut tenir compte de l'effet retard entre les décisions prises en 2014 et leur traduction budgétaire, qui

ne sera effective qu'à compter de 2016 (voir tableaux p. 22-23).

S'AGIT-IL D'OBJECTIFS UTILES ?

La réponse est très différente selon que l'on se place du point de vue militaire ou du point de vue politique. Du point de vue militaire, la première réponse qui vient à

l'esprit est que, dans une situation où les moyens de défense de l'Alliance déployés en Europe de l'Est sont jugés insuffisants, tout accroissement de ces moyens ne peut être qu'une bonne chose pour la défense collective de l'Europe. Dans le détail évidemment, les choses sont différentes.

Premièrement, l'objectif de 2 % est un objectif uniforme qui s'applique à l'ensemble des pays de l'Alliance. Or la distribution des dépenses de défense au sein des pays de l'espace AED est extrêmement concentrée. En 2015, les cinq premiers pays européens membres de l'AED (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Espagne) concentraient

“ L'accroissement quantitatif des dépenses de défense ne préjuge en rien de l'efficacité qualitative de cette dépense. On peut dépenser des sommes considérables dans l'appareil de défense sans que le rendement de cette dépense s'améliore. ”

près de 80 % de l'effort global. Si on y ajoute les deux suivants (Pologne et Pays-Bas), ce ratio monte à 90 %. En matière d'équipements, la concentration est plus forte encore puisque les cinq premiers (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Pologne) concentrent 85 % des dépenses et les sept premiers (avec l'Espagne et les Pays-Bas) 94 %. Cette concentration ne change pas, malgré le Brexit : les cinq premiers pays européens réalisent 80 % des dépenses de défense et 85 % des dépenses d'équipement. Il ne suffit donc pas que tous les pays augmentent leur effort pour que la contribution collective de la composante européenne de l'Alliance augmente, ce qui est le but recherché. On peut certes se réjouir que de plus en plus de membres remplissent les critères, car cela satisfait à un principe éthique manifeste : chacun des membres participe à due proportion de ses moyens. Mais, du point de vue militaire, c'est le comportement des contributeurs les plus importants qui va être déterminant dans le succès ou l'échec de cette politique. Ce que feront ou ne feront pas les contributeurs moins importants est accessoire, sauf à renforcer la pression politique sur les premiers.

Deuxièmement, l'accroissement quantitatif des dépenses de défense ne préjuge en rien de

	DÉPENSES DE DÉFENSE - En milliards de dollars (aux prix constants et taux de change 2010)					- En pourcentage du PIB		
	2014	2015	Évolution en %	2016 (estimation)	Évolution en %	2014	2015	2016
France	50,2	49,6	- 1,2	49,9	+ 0,6	1,84	1,80	1,78
Allemagne	43,2	43,7	+ 1,2	44,6	+ 2,1	1,19	1,19	1,19
Italie	22,1	20,8	- 5,8	23,1	+ 10,6	1,09	1,02	1,11
Espagne	12,6	13,1	+ 4,5	13,2	+ 0,6	0,91	0,92	0,91
Pologne	9,9	12,4	+ 24,8	11,4	- 7,8	1,85	2,23	2,00
Pays-Bas	9,8	10,0	+ 2,6	10,3	+ 2,3	1,15	1,16	1,17
Grèce	5,5	5,8	+ 7,1	5,8	- 0,1	2,22	2,38	2,38
Belgique	4,8	4,6	- 4,6	4,4	- 5,3	0,97	0,91	0,85
Portugal	2,9	3,0	+ 3,0	3,2	+ 5,7	1,30	1,32	1,38
Roumanie	2,5	2,7	+ 11,4	2,9	+ 6,5	1,35	1,45	1,48
Rép. tchèque	2,0	2,3	+ 14,4	2,3	+ 0,3	0,96	1,06	1,04
Hongrie	1,2	1,3	+ 10,3	1,5	+ 9,4	0,87	0,94	1,01
Slovaquie	1,0	1,1	+ 18,7	1,2	+ 4,8	0,99	1,14	1,16
Croatie	0,8	0,8	- 1,0	0,7	- 8,8	1,41	1,37	1,23
Bulgarie	0,7	0,7	+ 1,0	0,7	+ 6,2	1,32	1,29	1,35
Slovénie	0,5	0,5	- 1,9	0,5	+ 1,5	0,98	0,94	0,94
Estonie	0,4	0,5	+ 7,8	0,5	+ 6,4	1,94	2,07	2,16
Lituanie	0,4	0,5	+ 31,7	0,7	+ 34,1	0,88	1,14	1,49
Lettonie	0,3	0,3	+ 14,3	0,4	+ 42,2	0,94	1,04	1,45
Luxembourg	0,2	0,3	+ 16,4	0,3	+ 5,7	0,39	0,43	0,44
PAYS DE L'AED	170,9	174,2	+ 1,9	177,6	+ 1,9	1,46	1,44	1,46
Royaume-Uni	57,2	55,8	- 2,5	59,9	+ 7,4	2,20	2,09	2,21
Turquie	14,8	15,2	+ 2,3	14,7	- 3,2	1,70	1,69	1,56
Norvège	6,9	6,8	- 1,7	7,2	+ 5,4	1,51	1,16	1,54
Danemark	3,8	3,8	- 1,1	3,9	+ 4,3	1,16	1,18	1,17
Albanie	0,2	0,2	- 11,6	0,2	+ 7,9	1,34	1,49	1,21
OTAN - EUROPE	253,8	255,8	+ 0,8	263,4	+ 3,0	1,46	1,43	1,44
États-Unis	611,2	593,6	- 2,9	608,4	+ 2,5	3,78	3,59	3,61
Canada	18,0	17,6	- 2,7	18,1	+ 3,3	1,02	0,98	0,99
AMÉRIQUE DU NORD	629,2	611,1	- 2,9	626,5	+ 2,5	3,51	3,33	3,36
OTAN	883,0	867,0	- 1,8	890,0	+ 2,7	2,50	2,41	2,42

■ Nations qui respectent le critère de 2 %

Source : OTAN, publication juillet 2016

l'efficacité qualitative de cette dépense. On peut dépenser des sommes considérables dans l'appareil de défense sans que le rendement de cette dépense s'améliore. Si l'on en juge par exemple par le nombre de militaires actifs, la somme des pays européens membres de l'AED est de loin supérieure à celle des États-Unis, sans que cela reflète en rien la capacité d'intervention respective des deux ensembles.

Pour reprendre une terminologie classique, les deux critères représentent un effort, un « investissement » ou *input*, mais laissent de côté le résultat ou *output*.

Bien évidemment, les chefs de l'Alliance atlantique ont pris en compte cet aspect des choses et c'est la raison pour laquelle les deux critères publics de 2% et 20% sont complétés par une série de neuf autres critères

qualitatifs. Bien que ceux-ci soient classifiés, il ne faut pas être grand clerc pour imaginer qu'ils portent sur la déployabilité effective et la soutenabilité dans le temps des forces armées de l'Alliance ainsi que sur le respect des engagements pris dans le cadre du processus OTAN de planification de défense et les paquets d'objectifs approuvés pour chacun des membres de l'Alliance.

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS - En milliards de dollars (aux prix constants et taux de change 2010)						- En pourcentage des dépenses de défense		
	2014	2015	Évolution en % *	2016 (estimation)	Évolution en % *	2014	2015	2016
France	12,4	12,4	- 0,0	12,2	- 1,5	24,7	25,0	24,5
Allemagne	5,6	5,2	- 6,7	6,1	+ 17,0	12,9	11,9	13,7
Italie	2,4	2,0	- 16,2	4,7	n.s.	10,9	9,7	20,2
Pologne	1,9	4,1	n.s.	2,9	- 28,1	18,8	33,1	25,8
Espagne	1,7	1,9	+ 14,8	2,0	+ 3,4	13,5	14,8	15,2
Pays-Bas	1,0	1,6	n.s.	1,5	- 6,2	10,7	15,7	14,4
Grèce	0,4	0,7	n.s.	0,9	+ 16,7	8,2	12,8	14,9
Roumanie	0,4	0,5	n.s.	0,8	n.s.	15,8	19,7	26,1
Portugal	0,2	0,3	+ 6,7	0,3	+ 14,2	8,4	8,7	9,4
Belgique	0,2	0,2	- 7,3	0,1	n.s.	3,5	3,4	2,2
Rép. tchèque	0,1	0,3	n.s.	0,2	n.s.	6,5	11,8	7,2
Slovaquie	0,1	0,2	n.s.	0,2	+ 9,6	11,1	18,3	19,1
Estonie	0,1	0,1	n.s.	0,1	+ 3,1	22,2	13,9	13,5
Hongrie	0,1	0,1	+ 16,1	0,2	n.s.	7,8	8,2	13,0
Croatie	0,1	0,1	n.s.	0,1	- 28,7	7,4	10,6	8,3
Lituanie	0,1	0,1	n.s.	0,2	n.s.	14,1	21,6	27,7
Luxembourg	0,1	0,1	n.s.	0,1	+ 4,1	22,6	33,3	32,8
Lettonie	0,0	0,0	n.s.	0,1	n.s.	7,6	13,6	17,9
Bulgarie	0,0	0,0	n.s.	0,1	n.s.	1,0	3,5	12,6
Slovénie	0,0	0,0	n.s.	0,0	n.s.	0,7	1,9	1,2
PAYS DE L'AED	26,9	30,0	+ 11,46	32,6	+ 8,80	17,5	18,5	19,6
Royaume-Uni	13,1	12,5	- 4,4	14,0	+ 12,4	22,8	22,4	23,4
Turquie	3,7	3,9	+ 6,0	3,5	- 12,2	25,1	26,0	23,6
Norvège	1,5	1,5	+ 4,4	1,8	+ 20,1	21,2	22,5	25,6
Danemark	0,4	0,4	+ 3,5	0,5	+ 12,6	11,0	11,5	12,4
Albanie	0,0	0,0	n.s.	0,0	- 5,5	16,7	8,9	7,8
OTAN - EUROPE	45,6	48,4	+ 6,1	52,5	+ 8,4	18,0	18,9	19,9
États-Unis	158,7	150,8	- 5,0	152,3	+ 0,96	26,0	25,4	25,0
Canada	2,4	2,3	- 2,5	3,3	n.s.	13,0	13,1	18,1
AMÉRIQUE DU NORD	161,1	153,1	- 4,9	155,6	+ 1,6	25,6	25,1	24,8
OTAN	206,7	201,5	- 2,5	208,0	+ 3,2	23,4	23,2	23,4

* Les variations supérieures à 30 % à la hausse comme à la baisse portant sur des montants faibles ont été retenues non significatives (n.s.).

■ Nations qui respectent le critère de 2 %

Source : OTAN, publication juillet 2016

Et, de fait, le rendement de la dépense de défense est étroitement lié à toute une série de facteurs, au premier rang desquels vient l'interopérabilité. Or il n'est pas évident que l'interopérabilité des forces de l'Alliance ait beaucoup progressé ces dernières années.

Beaucoup de forces de pays de l'Europe de l'Est restent encore équipées de matériels directement issus du temps de l'Union soviétique, ce qui pose d'évidents problèmes de soutenabilité et de sécurité d'approvisionnement. Par ailleurs, l'efficacité de la

prise de décision politique est par nature plus compliquée au sein d'une alliance. En Géorgie, en Abkhazie, en Ukraine comme en Syrie, ce qui frappe l'observateur dans l'efficacité des initiatives russes, c'est bien la fulgurance de la prise de décision. Autre

facteur important : l'adaptation de l'appareil de défense à la menace. C'est un lieu commun, mais, depuis la fin de la guerre froide, l'appareil militaire des alliés s'est sensiblement réorienté d'une logique de confrontation conventionnelle sur le territoire européen vers une logique de corps expéditionnaire. Par ailleurs, l'entraînement des troupes, le stock des munitions et surtout l'absence de duplications capacitaires (et industrielles) sont également des facteurs importants à prendre en considération. De même la planification de défense (NATO Defence Planning Process) joue un rôle important et son efficacité semble avoir beaucoup progressé depuis 2009.

Il n'en reste pas moins que le problème majeur du rendement global de l'appareil de défense européen tient à sa fragmentation. Et le seul moyen d'y remédier est une plus grande intégration des forces européennes. La spécialisation a pour l'instant été écartée, car elle se traduirait par une perte d'autonomie stratégique au niveau des grands pays, en particulier la France et le Royaume-Uni. Le partage et la mutualisation ont montré leurs avantages, par exemple avec l'European Air Transport Command (EATC), mais aussi leurs limites, pour les mêmes raisons tenant à la « souveraineté » (7), raison pour laquelle le

“ Du point de vue de l'Alliance prise dans son ensemble, la politique des 2% a pour mérite de reformuler la lancinante question du « partage du fardeau » en des termes simples, compréhensibles de tous. ”

Royaume-Uni n'a jamais souhaité y participer. Seule la « génération conjointe de forces » semble porteuse d'espoirs, notamment au travers du concept de nation-cadre, lui aussi posé par le sommet du pays de Galles et qui semble recevoir un début d'application prometteur avec le regroupement autour de l'Allemagne de seize autres nations européennes (8).

Aussi, du point de vue militaire, l'augmentation des dépenses est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de l'efficacité de l'appareil de défense de l'Alliance. On peut même envisager un accroissement de cette efficacité à

dépenses globales inchangées, mais à condition que les nations européennes intègrent de façon permanente et structurée leurs forces armées. Elles sont confrontées au dilemme classique entre la souveraineté et la puissance (9) : soit elles font l'effort nécessaire pour respecter leurs engagements et maintenir une capacité sur l'ensemble du spectre en évitant la spécialisation, et conservent ainsi une certaine part de « souveraineté » ; soit elles n'envisagent pas une telle dépense, en contrepartie de quoi elles acceptent une intégration plus poussée qui passe par une spécialisation, et donc une moindre capacité à agir seul. Dépenser plus ou être moins autonome, le choix est douloureux.

Politiquement parlant, les choses se présentent différemment. Du point de vue de l'Alliance prise dans son ensemble, la politique des 2% a pour mérite de reformuler la lancinante question du « partage du fardeau » en des termes simples, compréhensibles de tous. Elle réduit ainsi une question abstraite à un simple indicateur mesurable et joue un rôle similaire à celui des « critères de Maastricht » lors de la constitution de l'euro : tout le monde peut voir immédiatement si son pays est dans les clous ou pas. De cette façon, elle permet de montrer du doigt (*naming and shaming*) les « profiteurs » du système (*free riders*) et, dans

Suite p. 26 →



L'impératif des 20% d'investissements ne devrait pas toucher que les matériels les plus visibles. Dans un contexte de durcissement des opérations, les systèmes de lutte contre les mines, comme ce Keiler allemand, sont essentiels. (© Bundeswehr)

BASÉ ARRIÈRE

Parce que protéger ne s'improvise pas,

Unéo facilite, pour ses adhérents, l'accès à des soins de qualité à des coûts maîtrisés : des réseaux de soins regroupant des professionnels de santé qui pratiquent le tiers payant mais aussi des tarifs encadrés et négociés.

Des services, notamment en optique et en dentaire, qui limitent le reste à charge et permettent ainsi à chacun de se soigner près de chez lui, au juste prix.

Parce qu'entre militaires, nous nous protégeons les uns les autres.

La protection mutuelle qui nous rend fiers

SANTÉ • PRÉVENTION • ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Mutuelle
Référéncée
Ministère
De la Défense

Unéo, la mutuelle
des forces armées

TERRE - MER - AIR - GENDARMERIE
DIRECTIONS & SERVICES



LA DÉFENSE DE VOTRE SANTÉ

Pour nous contacter : 0970 809 709 (appel non surtaxé) - www.groupe-uneo.fr

RÉPARTITION ENTRE ALLIÉS

(en % du total)

Si les engagements étaient respectés

Dépenses de défense	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2014	2015	2016	2016
Pays de l'AED	24	35	36	31	30	25	26	24	23	29
Europe	26	37	39	35	33	27	29	26	26	32
États-Unis	72	61	59	64	66	71	69	72	73	65
Amérique du Nord	74	63	61	65	67	73	71	74	74	68

Équipement	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2014	2015	2016	2016
Pays de l'AED	21	27	28	24	24	19	20	19	19	27
Europe	21	29	31	28	27	21	22	21	21	29
États-Unis	77	69	68	71	72	78	77	78	78	68
Amérique du Nord	79	71	69	72	73	79	78	79	79	71

Les pourcentages ont été calculés sur la base des séries de chiffres à prix courants.

Sources :

Les séries de 1985 à 1994 ont été calculées sur la base des chiffres publiés par l'OTAN en décembre 2005.

Les séries de 1995 à 2014 ont été calculées sur la base des chiffres publiés par l'OTAN en juin 2015.

Les séries de 2014 à 2016 ont été calculées sur la base des chiffres publiés par l'OTAN en juin 2016.

une certaine mesure, de faire pression sur leurs dirigeants nominativement désignés.

Néanmoins, la politique des 2% ne changera pas fondamentalement la donne pour ce qui est du partage du fardeau à court terme, comme le montre le tableau ci-dessus. Même si les engagements quantitatifs pris au sommet du pays de Galles étaient respectés, la part des États-Unis dans le total des dépenses resterait à un niveau de 69%. On ne peut pas dire qu'il s'agirait là d'un changement considérable. En revanche, le respect du critère des 20% en matière d'équipement permettrait de ramener la part des États-Unis de 78% à 68%, ce qui serait déjà un énorme progrès.

D'autant qu'il faut se méfier des chiffres. Ceux publiés par l'OTAN incluent les pensions versées aux personnels de défense, ce qui affecte l'ensemble d'un biais susceptible de varier de pays à l'autre et donne une image flatteuse de l'effort réel. Mais, surtout, l'effort de défense américain n'est pas uniquement destiné à protéger l'Europe. Une part significative (mais laquelle ?) est destinée à la protection d'autres alliances (Asie, Moyen-Orient) et à la propre défense du territoire américain. Il n'en demeure pas moins que si la proportion n'est pas significative, son évolution l'est. Or une situation dans laquelle les Européens participeraient de façon symbolique à l'effort de défense commun ne serait plus une alliance, mais un protectorat. Les

Européens ne seraient plus des partenaires, mais des protégés, et nous passerions *mutatis mutandis* de la Ligue de Délos à l'Empire athénien. Toute la question est de savoir à partir de quel pourcentage on bascule.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, si la Third Offset Initiative (10) est confirmée par la prochaine administration américaine, la recherche de défense

européenne subira une pression accrue. Les armes produites en Europe risquent d'être déclassées sur les marchés de l'export les plus exigeants en technologies de pointe, ce qui rendra plus difficile et onéreuse leur production. Le principal risque lié à cette nouvelle stratégie est un découplage avec les alliés européens qui provoquerait une rupture en matière d'interopérabilité. Cela milite pour un



Des T-72 polonais en exercice. Pratiquement, tous les pays est-européens disposent encore de matériels d'origine russe dans leurs forces. (© Wojsko Polskie)



Un Mi-24 tchèque. La lenteur du processus de modernisation des forces est essentiellement le fait de pays européens de taille moyenne (République tchèque, Hongrie, Roumanie, Belgique). (© Armada Ceske Republiky)

vrai effort en matière de R&D (sur un budget à 2% du PIB et non pas sur les budgets actuels), avec en ligne de mire l'innovation ; innovation technologique certes, mais également dans le domaine de l'organisation, des concepts et des doctrines.

Du point de vue américain, la politique des 2% a pour utilité de permettre aux décideurs américains de démontrer à leur opinion publique que les Européens participent aussi à l'effort de défense, et leur facilite ainsi le travail pour obtenir du Congrès qu'il vote les crédits nécessaires afin d'accompagner cet effort. Pour autant, personne n'est dupe de ce jeu de poker menteur. Encore une fois : les États-Unis seraient-ils réellement prêts à se désengager de l'Alliance et quelles conséquences cela aurait-il sur leur statut de « leader du monde libre » ? Bien sûr, tout cela ne vaut que tant que les dirigeants américains continueront à vouloir jouer ce jeu. Or la campagne présidentielle américaine montre à quel point leur engagement est susceptible d'être remis en cause du jour au lendemain. Et c'est bien pour cela que l'objectif constant du Royaume-Uni à travers l'OTAN a toujours été de « garder les Américains à bord » (*To keep the Americans in...*). D'où également l'hostilité constante du Royaume-Uni vis-à-vis d'une (authentique) défense européenne jugée, à tort, comme incompatible avec le maintien de l'Alliance atlantique.

Du point de vue européen, évidemment, la donne a changé au lendemain de l'annonce du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce départ ne fera qu'accroître la pression sur les principaux contributeurs européens, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne,

“ Il faut donc cesser d’opposer politique des 2% et Coopération Structurée Permanente (CSP). L’activation de la CSP peut tout à la fois fournir l’opportunité aux États européens qui le souhaitent de montrer qu’ils sont des partenaires crédibles de l’Alliance et, dans le respect de cette alliance, construire le noyau dur de la défense commune. ”

la Belgique, les Pays-Bas et la France, qui devront se comporter enfin comme des adultes responsables, capables de respecter leurs engagements, et non plus comme des enfants indisciplinés forts de l'impunité dont ils croient pouvoir bénéficier quoi qu'ils fassent. D'où l'intérêt pour les États membres de l'Union européenne de s'engager véritablement dans la mise en œuvre de la politique des 2% et de transformer une contrainte en opportunité en construisant une authentique défense européenne. Comment ? Tout simplement en activant la Coopération Structurée Permanente (CSP) prévue par l'article 42 (11) du Traité sur l'Union européenne.

En effet, on ne soulignera jamais assez les similitudes qui existent entre la politique des 2% et la CSP. La CSP repose en effet sur deux piliers. D'une part, une coopération « en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union » (article 2 (a) du protocole additionnel numéro 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

D'autre part, une coopération (article 2 du même protocole) visant :

« b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique ;
c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales ;

d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du "Mécanisme de développement des capacités" ».

On retrouve bien les deux faisceaux d'engagements : celui des objectifs quantitatifs d'ordre financier (focalisé sur les dépenses d'investissement dans le cas de la CSP) (11) et celui des objectifs qualitatifs d'ordre capacitaire et opérationnel qui se trouvent dans les objectifs classifiés du sommet du pays de Galles, mais aussi dans les mesures d'accompagnement telles que le concept de « nation-cadre » et dans le processus de planification de défense de l'OTAN. Néanmoins, il y a aussi des différences importantes entre la CSP et la politique des 2%. En premier lieu, la CSP ne concerne qu'une avant-garde de pays désireux de s'y engager (12), alors que la politique des 2% vise l'ensemble des membres de l'Alliance. Elle est de ce point de vue paradoxalement plus « pragmatique ». En second lieu, la réalisation de cette politique s'inscrit dans un cadre juridiquement contraignant et irréversible, puisque destiné à créer un état de fait « structuré » et « permanent », alors que la politique des 2% ne repose que sur un engagement politique des bonnes volontés non contraignant et réversible. On pourrait dire qu'elle est juridiquement plus efficace. Enfin, la CSP poursuit un objectif politique : la création



La présence américaine en Europe reste perçue comme une garantie de sécurité par nombre d'États, y compris dans le contexte très particulier combinant crise ukrainienne et «pivotement» américain vers le Pacifique. (© US Air Force)

d'une « Union européenne de défense et de sécurité », alors que la politique des 2 % ne vise principalement qu'à rééquilibrer le partage du fardeau, ses effets militaires étant, comme on l'a vu, assez réduits.

Il faut donc cesser d'opposer politique des 2 % et CSP. L'activation de la CSP peut tout à la fois fournir l'opportunité aux États européens qui le souhaitent de montrer qu'ils sont des partenaires crédibles de l'Alliance et, dans le respect de cette alliance, construire le noyau dur de la défense commune, comme les y invite la déclaration des ministres des Affaires étrangères français et allemand du 26 juin 2016. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne est l'occasion d'apporter la preuve que la défense commune, si elle voit le jour, ne sera pas un instrument contre l'OTAN, mais un moyen de la renforcer en mettant en œuvre pour de bon les engagements non contraignants du sommet du pays de Galles. C'est en remplaçant la pression amicale, et jusqu'à présent bienveillante, des États-Unis par un engagement d'eux-mêmes envers eux-mêmes que les Européens donneront du contenu à cette « autonomie stratégique » à laquelle ils semblent aspirer. Le moment est venu pour les États membres

de l'Union d'assumer une part plus importante de leur propre sécurité et de montrer qu'ils prennent la défense au sérieux. ■

Notes

(1) Voir notamment Andres Vosman, « Learning the right lessons from Ukraine », *Focus stratégique*, n° 58, juin 2015; André Dumoulin, « Crise russo-ukrainienne : Conséquences sur les politiques de défense OTAN, UE et de défense nationale », *Sécurité & Stratégie* n° 125, juin 2016.

(2) Voir l'étude de Jan Techau, « The Politics of 2 percent: NATO and the Security Vacuum in Europe », *Carnegie Europe*, septembre 2015.

(3) http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_119353.htm.

(4) La parité euro-dollar dans les développements qui suivent est celle retenue par l'OTAN à savoir de 1,33 dollar pour un euro en 2014, de 1,12 dollar pour un euro en 2015 et de 1,09 dollar pour un euro en 2016.

(5) Ces tableaux ont été calculés sur la base des chiffres publiés par l'OTAN fin juin 2016. Ils ont été publiés de façon plus détaillée sur la base des chiffres de février 2016 dans le rapport remis au Parlement européen sur le « futur de la recherche de défense en Europe » en mars 2016 : Frédéric Mauro et Klaus Thoma, *The future of UE defence research*, p. 55 et 87 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)). Dans ces tableaux, afin de mesurer l'impact du Brexit sur la politique des 2 %, nous avons fait comme si le Royaume-Uni avait déjà quitté l'Agence européenne de Défense, ce qui juridiquement n'est évidemment pas le cas.

(6) L'OTAN compte 28 membres avec l'Islande, mais celle-ci ne dispose pas de forces armées.

(7) Il serait plus exact de parler d'« autonomie stratégique ».

(8) Voir sur ce point Magnus Petersson, « Towards Joint Force Generation: European Capability Development and the Ukraine Crisis », *Focus stratégique*, *op. cit.*

(9) Voir le rapport de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat de la République française, « Pour en finir avec "l'Europe de la défense". Vers une défense européenne », sénateurs Daniel Reiner, Jacques Gautier et autres, 3 juillet 2013.

(10) Voir le discours fondateur de cette initiative en faveur de l'innovation dans le domaine de la défense prononcé par le secrétaire d'État américain Chuck Hagel, le 15 novembre 2014 au Reagan National Defense Forum (<http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>).

(11) Lors des travaux du groupe de travail VII présidé par Michel Barnier lors de la convention pour l'établissement d'une Constitution européenne, il avait été question de fixer un pourcentage du PIB, mais cette idée avait été finalement renvoyée à plus tard, en laissant aux promoteurs de la CSP le soin de fixer ce pourcentage au niveau le plus adéquat. Voir sur ce point : Frédéric Mauro, « La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne », mai 2015 (<http://www.grip.org/fr/node/1751>).

(12) Cette disposition avait été prévue afin de contourner le problème de l'adhésion des pays neutres qui suivrait l'élargissement du début des années 2000, et c'est du reste la raison pour laquelle la CSP peut être activée par une simple majorité qualifiée, contrairement aux coopérations renforcées qui nécessitent l'unanimité.