

LA SPÉCIALISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE DANS LA DÉFENSE ET SES ENJEUX EUROPÉENS

CLAUDE SERFATI*



L'économie politique de la mondialisation qui délimite le cadre dans laquelle s'inscrit le rebond militaro-sécuritaire amorcé par la France depuis la fin des années 2000 est analysée dans la première partie. Depuis des années, les propositions des gouvernements français de promouvoir une « défense européenne », auxquelles E. Macron donne une tournure plus hardie, partent de l'hypothèse que ce processus place la France dans une position de leader. Les capacités militaires de la France sont sans égales au sein de l'Union européenne et consolideraient en Europe son « avantage comparatif » dans ce domaine. L'« avantage comparatif défense » fournit un utile contrepoint à la détérioration accélérée de ses performances économiques et d'asymétrie croissance qu'elles créent au sein du « couple franco-allemand », un des piliers de la construction européenne (deuxième partie). L'ampleur des obstacles sur le chemin d'une défense européenne est ensuite analysée (troisième partie).

Trois hypothèses sur l'économie politique de la mondialisation

L'espace mondial et le moment 2008

Trois hypothèses de recherche sont proposées dans cet article. D'abord, l'espace mondial – ou si on veut l'économie politique de la

* ÉCONOMISTE, CHERCHEUR AU CEMOTEV (UNIVERSITÉ DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES).

mondialisation – est configuré par les dynamiques d’accumulation et des transformations du système interétatique. L’unité de ces deux composantes – qui peut dans certains cas se révéler contradictoire – est assurée par le capital. Le capital est un rapport social qui définit un certain mode de production et de domination. En tant que tel, si le capital possède depuis longtemps un horizon mondial, il s’est toujours développé sur des territoires qui sont *politiquement* organisés autour d’États et *territorialement* circonscrits par des frontières¹. Ce point de vue est différent des thèses sur l’émergence d’un « capitalisme mondial » dirigé par une classe transnationale voire un « État transnational » qui va même jusqu’à « promouvoir des circuits d’accumulation mondialisée qui dominent les circuits locaux et nationaux »². En réalité, l’existence et la pérennité du système interétatique demeurent inscrites dans la trajectoire mondiale du capital, même si on peut admettre qu’un système interétatique préexistait à l’expansion capitaliste du dix-neuvième siècle³. Cette dimension politiquement organisée de l’expansion mondiale du capital est souvent oubliée lorsque les remarques de Marx telles que le « marché mondial est inclus dans la notion même de capital » sont citées⁴.

Ensuite, les interrelations entre les deux composantes structurantes de l’espace mondial évoluent. À l’évidence, elles n’étaient pas les mêmes pendant la période 1945-1989, caractérisées par les rivalités géopolitiques entre les États-Unis et l’URSS et au cours de la période qui a suivi la disparition de l’URSS et de ses régimes satellites. Après 1989, l’expansion du capitalisme, accélérée par l’intégration de la Chine, a été adossée aux institutions internationales existantes (Banque mondiale, FMI) et créées (OMC) destinées à promouvoir la libéralisation des échanges (en biens, en capitaux financiers), la déréglementation des services publics et leur privatisation. Sur le plan géopolitique, les États-Unis

¹ Claude Serfati, « The new configuration of the Capitalist class », in L. Panitch, G. Albo and V. Chibber (Eds), *Registering Class, Socialist Register 2013*, pp.138-161.

² William I. Robinson., « Global Capitalism : Reflections on a Brave New World », *Great Transformation Initiative*, juin 2017, p. 6.

³ Charles Tilly (éditeur) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

⁴ Karl Marx, *Fondements de la critique de l’économie politique*, tome 2, Éditions Anthropos, 1968, p. 364-365.

consolidaient leur rôle de pilier de l'ordre mondial. Les « guerres de la mondialisation », parfois appelées « nouvelles guerres » (Mary Kaldor) ou « guerres civiles ou ethniques » (Banque mondiale), se substituaient aux guerres interétatiques et à la « mondialisation de la guerre » qu'avaient été les deux grandes guerres du vingtième siècle. Les « guerres de la mondialisation » qui déchirent des dizaines de pays sont, somme toute, des produits d'une mauvaise adaptation à la mondialisation au format PDF (*Peace, Democracy, Free Markets* qui vont de pair)⁵.

Une nouvelle configuration s'est mise en place à la fin des années 2000. Ce que j'appelle le « moment 2008 » est le produit de changements profonds et conjoints dans l'économie et la géopolitique mondiales. Le déclenchement de la crise financière en 2007-2008 a plongé l'économie mondiale dans une « longue récession », dont les effets en termes d'emplois et d'inégalités sont dévastateurs dans de nombreux pays. La concurrence intercapitaliste est aiguësée par le développement de surcapacités de production dans plusieurs secteurs (automobile, électronique, acier, etc.). Les échanges internationaux qu'on nous présente comme fondés sur le libre-échange, bien que 60 % de ceux-ci soient réalisés par à peine quelques centaines de groupes mondiaux, sont depuis la crise de 2007-2008 l'objet de mesures protectionnistes prises par les pays développés et pays émergents qui composent le G20. Selon certaines estimations, 73,5 % des exportations réalisées par les 20 pays les plus puissants sont l'objet de barrières protectionnistes de différents types, une proportion bien plus élevée que celle donnée officiellement par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁶.

L'ordre géopolitique constitué après 1990 a été également profondément ébranlé. On citera l'enlèvement militaire des États-Unis et le chaos qui en a résulté qui ont favorisé l'émergence d'ambitions régionales (l'Iran) ou fait resurgir des ambitions mondiales (la Russie). Ensuite, les insurrections populaires au Maghreb et au Moyen-Orient qui ont fait imploser des régimes qui relayaient l'ordre mondial dans leur pays. Huit ans après la révolution

⁵ Pour une analyse critique de ces thèses, voir Audrey Aknin et Claude Serfati, « Guerres pour les ressources, rente et mondialisation », *Mondes en développement*, vol. 36, n° 143, 2008.

⁶ Marc Jones, « World has racked up 7,000 protectionist measures since crisis : study », *Reuters*, November 15, 2017.

tunisienne, cette vague de fond est en train de s'étendre en Algérie et d'ébranler son régime autoritaire. Il convient bien sûr d'inclure l'émergence de la Chine dans les mutations de l'espace mondial. La Chine, adossée au modèle de développement capitaliste promu par le PCC, est devenu en quelques années une puissance géoéconomique, dont l'administration américaine considère qu'elle constitue un « concurrent stratégique » (*Strategic competitor*) au double sens économique et militaire⁷.

Corollaire des changements de trajectoire économique et géopolitique, le « moment 2008 » s'est traduit par le resserrement des liens entre concurrence économique et rivalités géopolitiques. Les États-Unis considèrent désormais que « la rivalité interétatique est une plus grande menace que le terrorisme ». Unies dans leur politique qui vise à faire baisser le coût du travail et augmenter la part des profits, les classes dominantes et leurs gouvernements demeurent divisés lorsqu'il s'agit de se répartir la valeur créée et plus encore lorsque de nouveaux acteurs (la Chine) s'invitent à la table alors que le gâteau ne croît pas aussi vite qu'avant la crise de 2008. Le resserrement des liens entre économie et géopolitique est d'ailleurs visible dans l'invocation répétée des enjeux de sécurité nationale pour justifier le durcissement protectionniste. Les deux « avantages » sont d'une part que la notion d'intérêts de « sécurité nationale » n'est pas clairement définie par les États et d'autre part que ces mesures ne sont pas l'objet de contrôle de la part de l'OMC, qui autorise les États membres à prendre « toute action qu'ils considèrent comme nécessaire pour la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité ». L'administration Trump invoque cette clause vis-à-vis de la Chine, mais affirme également que les importations de produits européens, dont les véhicules automobiles européens – principalement allemands – menacent également la sécurité nationale du pays⁸. Les grands pays européens disposent également de cette clause et l'UE en tant que telle s'apprête à agir de même si les propositions franco-allemandes sont adoptées par le Conseil européen.

L'initiative de la rhétorique belliciste incombe à l'administration Trump, mais il n'a pas inventé la concurrence économique. Les

⁷ The U.S. National Security Strategy, Washington D.C., December 2017.

⁸ France24, « US report calls car imports national security threat », 14 february 2019, <<https://www.france24.com/en/20190214-us-report-calls-car-imports-national-security-threat-source>>.

négociations sur le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'industrie avaient commencé au début des années 2010 avec un objectif clairement géoéconomique : renforcer le « bloc transatlantique » contre les autres⁹. Son arrêt a eu pour cause le contentieux sur les exportations automobiles allemandes vers les États-Unis. Le « Dieselgate » frappant Volkswagen, « révélé » par l'Agence de protection environnementale (EPA) américaine pour provoquer une suspension des négociations, fut alors un argument d'autant plus aisé à brandir que la fraude avait été documentée depuis des années par les ONG européennes et qu'elle était connue de la Commission européenne...

Le positionnement international d'un pays

La troisième hypothèse est que la position (ou statut) occupée par un pays dans l'espace mondial – cet ensemble façonné par les relations économiques et géopolitiques internationales — dépend de sa puissance économique et de ses capacités politico-militaires. Les performances économiques d'un pays ne se limitent pas à sa « compétitivité industrielle ». L'appropriation de la valeur produite dans d'autres pays a été mise en évidence dès le début du vingtième siècle par Hobson et les théoriciens marxistes de l'impérialisme. Depuis, ces processus se sont renforcés au point que les dividendes et autres revenus financiers captés par les grands groupes multinationaux représentent une source majeure de prospérité pour les actionnaires des pays du Nord (en 2017 selon la CNUCED, 92 des plus grosses entreprises multinationales appartenaient à des pays développés et 4 étaient chinoises). Les capacités militaires d'un pays constituent l'autre facteur déterminant de sa position internationale et ce n'est pas un hasard que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies soient les plus grandes puissances militaro-nucléaires de la planète. Les capacités militaires sont indispensables à l'influence politique et elles fournissent un levier aux pays dominants dans la concurrence économique. La puissance politique permet en effet d'orienter les décisions des organisations économiques

119

⁹ Claude Serfati, « The transatlantic bloc of states and the political economy of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) », *Work Organisation, Labour and Globalisation*, 2015, 9 (1).

internationales (FMI, Banque mondiale, OMC) et de développer des relations économiques asymétriques (par exemple par des mesures protectionnistes, par l'exportation massive de capitaux investis dans la production et prêtés) avec les pays dépendants.

En ce qui concerne le nombre très réduit de grands pays qui dominent le monde, il faut admettre, à moins de réduire le rôle de l'État à celui d'« instrument » du capital, qu'il existe des degrés de liberté dans l'ampleur et les formes des interactions entre l'économie et le politique. Ces interactions sont donc différentes pour chaque pays et elles sont en partie déterminées par leur histoire. Le statut international de la France repose sur un mélange indissociable de présence de ses grands groupes financiers et industriels sur les marchés mondiaux et de sa puissance géopolitique (membre permanent du Conseil de sécurité, puissance nucléaire). La France dispose en effet de capacités militaires qui la classent dans les premiers rangs mondiaux.

120

Elle figure également dans le top 5 mondial en matière de budgets de défense et des ventes d'armes. Dans le domaine des armes nucléaires, la France occupe la troisième position mondiale, loin derrière les États-Unis et la Russie (qui détiennent 90 % du stock d'armes nucléaires mondiales)¹⁰. On connaît par ailleurs l'acharnement des gouvernements français à maintenir un modèle énergétique nucléaire coûteux et dangereux adossé à la recherche sans limites de ventes de centrales nucléaires. Cette politique conduite dans le domaine du nucléaire civil a évidemment comme facteur constitutif l'importance des armes nucléaires pour le statut international de la France.

Cette imbrication singulière de l'économie et du militaire constitue une singularité du capitalisme français dont les fondements sont profondément ancrés dans les rapports sociaux et l'histoire du pays¹¹. La France est avec les États-Unis le pays développé dans lequel l'osmose entre influence économique et puissance militaire est la plus forte, avec évidemment le fait que les deux pays ne concourent pas dans la même catégorie. L'Allemagne

¹⁰ Selon l'Arms Control Association, en 2018, la Russie possède 6 850 têtes nucléaires, les États-Unis 6 550, la France 300, la Chine 280 le Royaume-Uni 280, l'Inde 135, Israël 80, la Corée du Nord 15, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>>.

¹¹ Claude Serfati, *Le Militaire, une histoire française*, Édition Amsterdam, Paris, 2017.

est dans une situation toute différente. Son statut mondial repose pour l'essentiel sur sa puissance financière et industrielle. Elle possède comme tout pays de premier ordre mondial des capacités militaires importantes, mais à la différence de la France, celles-ci n'ont pas pour but d'accompagner, parfois même de précéder, l'ouverture des marchés aux exportateurs et investisseurs français (voir section suivante).

La défense, un avantage comparatif de la France

Le « moment 2008 », la France et l'Allemagne

L'impact du « moment 2008 » sur le statut international de la France est particulièrement notable. Sur le plan économique, la détérioration des performances de l'industrie française a été accélérée. Sur le plan géopolitique, les insurrections populaires qui ont ébranlé les régimes autoritaires ont éclaté dans des pays d'Afrique qui entrent dans la zone d'influence géopolitique et économique de la France. La « guerre contre le terrorisme » a ensuite amplifié la présence militaire de la France sur le continent africain. Le rebond militaire qui a été décrit s'inscrit dans cette nouvelle conjoncture internationale et il a été accompagné par un effort plus soutenu de la France pour promouvoir des initiatives de militarisation de l'UE.

121

La comparaison entre la position de la France et de l'Allemagne permet d'éclairer leurs différences de positionnement dans l'espace mondial et ensuite de mettre en évidence les obstacles qui se présentent sur les questions de défense. Le tableau 1 fournit un éclairage sur le positionnement différent des deux pays, et surtout sur leur dynamique au cours du « moment 2008 ». On peut y lire l'écart considérable *et* croissant depuis la fin des années 2000 entre les performances économiques réalisées par la France et l'Allemagne (dernière colonne du tableau 1), alors qu'à l'inverse, la France occupe une position dominante dans les capacités militaires (dernière colonne du tableau 2).

La France et de l'Allemagne figurent dans le peloton de tête (respectivement à la 6^e et 4^e place) par leur poids dans l'économie mondiale mesuré par le ratio (bien basique) du PIB. Il faut néanmoins noter que l'écart en valeur absolue est important, puisqu'en 2018, le PIB de l'Allemagne était presque une fois et demie supérieur à celui de la France. De plus, le déficit des échanges

Tableau 1 : Comparaison des performances économiques de la France et de l'Allemagne

Situation en 2018 (ou dernière année disponible)	France	Allemagne	Ecart
PIB (2018) milliers d'euros	2794696	4029140	1,4*
Valeur ajoutée industrie manufacturière (2018) en millions d'euros	232348	690213	3,0
Dépenses de R & D des entreprises/PIB (2017) (%)	32579	68644	2,1
Rang exportations mondiales (2017)	8	3	n.s.
Part des exportations mondiales (2017) (%)	3,9	9,4	2,4
Évolution 2007-2018 (%)			
Évolution du PIB 2007-2018	21	35	1,7**
Dépenses d'investissement productif 2007-2017	20	39	2,0
Dépenses de R & D des entreprises	32	60	1,9
Évolution des exportations 2007-2018	-3	-10	3,2

Source : auteur à partir des bases de données Eurostat, FMI et OCDE. Milliards d'euros et %.

Note n.s. : non significatif.

* se lit ainsi : En 2018, le PIB de l'Allemagne est 1,4 fois plus élevé que celui de la France.

** La croissance du PIB allemand entre 2007 et 2017 a été 1,7 fois plus rapide que celle de la France.

commerciaux de la France est énorme et il contraste avec les excédents commerciaux très importants accumulés par l'Allemagne. Un autre indicateur – celui des dépenses de R & D engagé par les entreprises – montre également les faiblesses (connues) en termes d'innovation entrepreneuriale de l'industrie française, et cela malgré un système de crédit d'impôt recherche qui est le plus généreux des pays développés puisqu'il en a coûté 5,8 milliards d'euros aux contribuables en 2018. Ce manque de dynamisme – et non pas les coûts salariaux trop élevés – expliquent que l'industrie française perd des parts de marché dans la zone euro, c'est-à-dire dans ses relations avec des pays de niveau socio-économique comparable.

Le phénomène inquiétant porte sur les dynamiques d'évolution des deux pays dans l'économie mondiale depuis la fin des années 2000. Les indicateurs concernant l'économie française soulignent sa détérioration à l'échelle mondiale, qu'on la mesure par l'évolution défavorable de ses parts de marché à l'exportation, et sur le plan intérieur, par la faiblesse du taux d'investissement

des entreprises en équipements (investissement productif) et en R/D (tableau 1). En conséquence, l'évolution de l'industrie manufacturière qui constitue la base nécessaire de la production, est affligeante (+20 %) en comparaison de celle de l'industrie manufacturière de l'Allemagne (+39 %). L'écart qui se creuse avec l'Allemagne dans les évolutions de ces deux indicateurs du dynamisme des entreprises modifie la relation au sein du « couple » franco-allemand, caractérisée par une asymétrie croissante entre les deux pays. Cette évolution impacte évidemment la position de la France dans l'UE, du point de vue économique et du point de vue de son influence sur les processus de décision communautaire.

La dégradation de la position de la France est également observable avec la plupart des pays de l'UE. La France n'affiche pas seulement des déficits commerciaux avec l'Allemagne, mais avec la plupart des pays de l'UE. En 2017, le déficit commercial de la France avec l'UE s'est élevé à 44,9 milliards d'euros, un montant bien supérieur à celui résultant du déficit énergétique avec les pays du Moyen-Orient (39 milliards d'euros).

Or, l'économie française s'est construite et polarisée dans l'espace communautaire, avec lequel elle réalisait en 2017 près de 60 % de ses échanges commerciaux et 70 % de ses investissements directs à l'étranger. Les capacités militaires de la France, renforcées depuis la fin des années 2000, apparaissent désormais comme un contrepoint utile à la détérioration de ses performances économiques.

L'examen des capacités militaires donne une tout autre image des rapports de force entre la France et l'Allemagne. Les comparaisons internationales sont délicates pour plusieurs raisons, en particulier parce que les nomenclatures ne sont pas harmonisées (par exemple en France, le budget de la gendarmerie d'un montant de 8,8 milliards d'euros en 2019 est passé en 2009 du budget de la Défense à celui de l'Intérieur). Néanmoins, on peut tirer quelques enseignements des données fournies par l'Agence européenne de défense (EDA en anglais) et le SIPRI (tableau 2).

Les dépenses militaires sont du même ordre dans les deux pays, mais ce fait cache mal des différences significatives qui sont retracées dans le tableau 2. D'abord, la ponction exercée sur le PIB par les dépenses militaires est 1,5 fois plus élevée en France¹² et le

¹² Selon les données du SIPRI, l'écart serait plus important, presque du double (2,3 % pour la France, 1,2 % pour l'Allemagne).

Tableau 2 : Comparaison des capacités militaires de la France et de l'Allemagne

2017	DM totales (milliards d'euros)	DM en % du PIB	DM/ dépenses publiques (%)	DM par habitant (euros)	Dépenses d'équipement militaire (milliards d'euros)	Dépenses de R & D militaires (milliards d'euros)	Dépenses d'équipement/ DM totales (%)	Part des ventes d'armes mondiales 2013-2017 (%)
France	40 852	1,8	4	609	9 873	2 811,5	24,2	6,7
Allemagne	40 447	1,2	2,7	489	5 701	1 150,9	14,1	5,8
Écart France/ Allemagne	1	1,5	1,5	1,2	1,7	2,4	1,7	1,2

Source : auteur à partir d'EDA et SIPRI pour les exportations d'armes.

124

coût par habitant y est 1,2 fois plus élevé. Pour le dire autrement et selon les calculs faits par le SIPRI, l'acceptation du gouvernement allemand d'augmenter les dépenses militaires à hauteur de 2 % du PIB, un objectif fixé par l'OTAN aux pays membres, aurait pour conséquence une augmentation de 68 % de son budget de défense par rapport à son niveau de 2016, alors que la France atteint d'ores et déjà cet objectif (lorsqu'on inclut les pensions).

De même, la destination des dépenses militaires est toute différente dans les deux pays. Le budget de la défense de la France est nettement plus orienté vers la production d'armes que vers les dépenses de personnel, il permet à l'industrie française d'armement de disposer d'une base bien plus large que celle de l'Allemagne. Ainsi, en 2017, les groupes français qui figurent dans le classement des 100 premières entreprises mondiales d'armement réalisé par le SIPRI, ont réalisé un chiffre d'affaires défense de 20 330 milliards d'euros contre seulement 8 250 milliards d'euros pour les groupes allemands¹³. L'écart entre la France et l'Allemagne est même encore plus élevé en ce qui concerne les budgets publics de recherche-développement destinés à promouvoir des systèmes d'armes très intensifs en technologie (tableau 2).

Des différences importantes existent également derrière les ventes d'armes. Les deux pays ont une part du marché mondial (2013-2017) relativement proche, mais les ventes d'armes ont

¹³ Le groupe Airbus, société européenne dirigée par l'Allemagne et la France, n'est pas inclus dans ces calculs.

des destinations très différentes. L'Europe et les pays de l'OTAN constituent les principaux débouchés de l'industrie allemande, alors que le Maroc, l'Égypte et Moyen-Orient figurent parmi les « valeurs sûres » de l'industrie française¹⁴. Les ventes d'armes reflètent ainsi les choix géopolitiques des deux pays et également leur degré d'implication indirecte dans les conflits armés (voir plus bas).

En somme, la détérioration des performances de l'économie française depuis une dizaine d'années est allée de pair avec un rebond militaire décrit au début de cet article. Les interactions entre les deux évolutions sont complexes, mais leur point de départ est celui rappelé dans la première partie de cet article : la position occupée par un pays dans l'espace mondial dépend de ses performances économiques et de sa puissance militaire. Leur combinaison au sein d'un pays découle de son histoire, c'est-à-dire de la façon dont il s'est inséré et constitué en tant qu'entité nationale dans la division internationale du travail et l'ordre géopolitique mondial. Cependant, quelles que soient les forces d'inertie qu'elle produise, l'histoire se fait au présent. En sorte que l'agencement *interne* à chaque pays des composantes économiques et militaires de sa position internationale est modifié par les transformations de son environnement *externe*, c'est-à-dire de l'espace mondial. Or le « moment 2008 » est marqué par un resserrement des interactions entre l'économie et le géopolitique. Il donne également plus de vigueur au « bras armé » des États dans la compétition économique. Le « bras armé » ne signifie pas seulement le déclenchement d'un conflit militaire direct entre pays concurrents, qui demeure encore surdéterminé et limité par le risque de transformation en cataclysme nucléaire. Un grand pays dispose d'instruments qui incluent la protection militaire de ses zones d'influence, les « guerres par procuration », qui cherchent à déstabiliser le pays concurrent dans sa région d'influence, les cyberattaques ou encore la mise en place de mesures qui s'apparentent à la « guerre commerciale ». De ce fait, l'inflexion militaro-sécuritaire qui se produit à l'échelle de la planète place les pays les plus militarisés dans une position plus

¹⁴ Cette analyse est menée à partir de la base de données des transferts d'armes produite par le SIPRI, considérée comme une des plus fiables. Les résultats diffèrent parfois considérablement des données fournies par les gouvernements ainsi que des effets d'annonce de « contrats du siècle » périodiquement signés.

avantageuse. La France, par sa puissance militaire et l'usage qu'elle en fait – tout particulièrement en Afrique –, voit donc s'ouvrir des défis, mais également des opportunités.

Du point de vue de l'Allemagne, les effets du moment 2008 influent également sur son cours économique et géopolitique. Les programmes d'austérité qui ont été mis en œuvre au niveau communautaire après la crise de 2008 ont augmenté l'emprise de l'Allemagne sur l'économie européenne, mais cela ne suffit plus. La concurrence plus aiguë sur les marchés mondiaux et la montée du protectionnisme américain menacent principalement les industries allemande et chinoise. Cette situation pousse non seulement le gouvernement allemand à soutenir ses entreprises, mais à chercher dans l'UE un point d'appui dans la concurrence avec les États-Unis et la Chine. L'objectif de la France de pousser à l'« européanisation de la défense » est certes distinct de l'objectif de l'Allemagne de renforcer la cohésion de l'UE face à la montée du protectionnisme et aux prétentions de l'administration américaine, mais *de fait*, ces deux objectifs sont aujourd'hui complémentaires. Dans le contexte décrit plus haut d'intensification militaro-sécuritaire, E. Macron cherche à pousser l'avantage comparatif de la France constitué dans ce domaine.

126

Rebond militaire et convergence militaro-sécuritaire

La France n'a pas attendu les injonctions faites par D. Trump aux pays européens d'augmenter leurs dépenses militaires afin de mieux « partager le fardeau » (*burden-sharing*) au sein de l'OTAN. Les gouvernements français n'ont pas plus attendu les attentats de 2015, ou un peu plus tôt l'annonce faite par François Hollande que « Au Mali, la France est “en guerre contre le terrorisme” »¹⁵. Ainsi que le tableau 3 le montre, entre 2007 et 2017, l'augmentation des dépenses de sécurité (+39,4 %) et de défense (+31,5 %) s'est produite à un rythme nettement supérieur aux dépenses à finalité sociale, elles ont par exemple été deux fois plus rapides que celle des dépenses d'enseignement (+16,1 %). On note également que les dépenses de l'État destinées aux logements, aux équipements collectifs et à la santé ont baissé en valeur absolue au cours de la décennie.

¹⁵ « La “guerre contre le terrorisme”, version française », *Le Monde*, 15 janvier 2013.

Tableau 3 : Évolution des dépenses de certains ministères (2007-2017)

Défense	31,5
Ordre et sécurité publics	39,4
Protection de l'environnement	5,7
Logements et équipements collectifs	-12,0
Santé	-5,8
Loisirs, culture et culte	7,0
Enseignement	16,1

Source : auteur, à partir de : INSEE, comptes de la nation, ventilés suivant la nomenclature COFOG.

L'écart entre la croissance des dépenses de défense et de sécurité et les dépenses à finalité sociale observé entre 2007 et 2017 a continué à croître (tableau 4). En 2018 et 2019, le total cumulé des emplois créés dans l'armée, la gendarmerie et la police a été d'un même montant que ceux supprimés dans les ministères de la Culture, du Travail, de la Transition écologique et solidaire et de l'Éducation nationale (+4 579 contre -4 757).

127

Tableau 4 : Évolution des emplois dans les ministères, 2018 et 2019

Ministères	Total 2018+2019
Intérieur	3573
Armées	984
Culture	-160
Travail	-472
Solidarité et santé	-508
Transition écologique et solidaire	-1639
Éducation nationale	-1800

Source : Commission des finances du Sénat, loi de finances 2019.

Le second indice est constitué par l'intensification des interventions militaires de la France, principalement en Afrique. La guerre en Libye a marqué une nouvelle étape dans la longue litanie d'opérations militaires de la France dans les dernières décennies (plus d'une centaine). D'autres guerres de grande envergure ont suivi, au Mali (janvier 2013), en République

centrafricaine (décembre 2013), en Irak (janvier 2014), en Syrie (septembre 2015). Les rédacteurs d'un rapport parlementaire bipartisan, observant que « l'intervention militaire française [est] une exception », se demandent s'il s'agit bien d'« une passion française », en laissant peu de doutes sur la réponse¹⁶.

La troisième indication du rebond militaire de la France est fournie par la place exorbitante tenue par la politique de ventes d'armes. Certes, dès le début des années 1960, les responsables de la Délégation générale pour l'armement (DGA) – l'agence industrielle et technologique du ministère de la Défense – rappelaient qu'en France le système d'armement est conçu pour exporter 1/3 de sa production. Soixante ans après, c'est la même proportion qui est exportée, mais la situation du commerce mondial des armes a changé (endettement cumulatif dans les pays clients, émergence de pays concurrents dans la course aux ventes d'armes, etc.). La réalisation de cet objectif de 33 % nécessite d'en faire un axe central de toute la politique étrangère de la France. Elle suppose d'abord de maintenir le Parlement à l'écart, dans la tradition des institutions de la V^e république, alors qu'une majorité de Français est opposée à la poursuite des ventes d'armes aux pays de la coalition qui mène la guerre au Yémen¹⁷. Ainsi, une proposition de résolution pour la création d'une enquête parlementaire sur les ventes d'armes de la France aux belligérants au Yémen continue d'être rejetée. B. Grivault, alors porte-parole du gouvernement, en fournit la raison : « Il y a une industrie en France importante avec des milliers d'emplois à la clé sur cette industrie particulière qu'est l'industrie de l'armement »¹⁸. Elle exige ensuite que les ventes d'armes s'affranchissent de toutes les considérations « subalternes » telles que le risque de mise en accusation de la France pour complicité de

128

¹⁶ Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger, « Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée », *Rapport d'information*, n° 794, Sénat, 13 juillet 2016, p. 38.

¹⁷ Amnesty International, « Yémen : 3 Français sur 4 pour la suspension des ventes d'armes », 26 mars 2018, <<https://www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/yemen-3-francais-sur-4-pour-la-suspension-des-ventes-darmes>>.

¹⁸ « Ventes d'armes en Arabie Saoudite : Griveaux assume (il en va de l'industrie française) », *La Tribune*, 10 avril 2019, <<https://www.latribune.fr/economie/france/ventes-d-armes-en-arabie-saoudite-griveaux-assume-il-en-va-de-l-industrie-francaise-774761.html>>.

crimes de guerre, comme l'envisage un cabinet d'avocats contacté par les ONG¹⁹ ou à la suite de plaintes contre le gouvernement français pour violation du Traité sur le commerce des armes (TCA)²⁰. La nécessité impérieuse de vendre des armes explique la violence de la réaction de la France à la décision du gouvernement allemand, annoncée au début de 2019, de suspendre les ventes d'armes à l'Arabie Saoudite, compte tenu de la guerre qu'elle mène au Yémen et de l'assassinat de J. Khashoggi. La mise en demeure de la France à son partenaire historique en Europe souligne que même la coopération franco-allemande dans la défense, qui constitue pourtant aujourd'hui une nécessité très forte (voir plus loin), est secondaire au regard de l'impératif exportateur d'armes²¹.

De plus, la spécialisation internationale de la France dans l'industrie d'armement a pour corollaire la démonstration auprès des clients que les armes proposées ont été « *combat-proven* » (expérimentées au combat), comme le recommandait un rapport parlementaire destiné à promouvoir les ventes d'armes²². Le message est bien reçu par Nexter (ex-GIAT industries) : « Pour ce qui est des chars Leclerc, je vous confirme que leur implication au Yémen a fortement impressionné les militaires de la région »²³. Ventes d'armes et interventions militaires apparaissent désormais intimement liées et interactives.

L'augmentation significative des dépenses de sécurité observée dans les tableaux 3 et 4 reflète l'intensification de la politique sécuritaire des gouvernements français. La convergence entre politiques sécuritaires et rebond militaire observés depuis la fin de la dernière décennie traduit des relations complexes dont

¹⁹ Ancile Avocats, « Les transferts d'armes de la France dans le cadre du conflit au Yémen, à compter d'avril 2015 jusqu'à la période actuelle », 16 mars 2018.

²⁰ Philippe Leymarie, « Ventes d'armes : la France aime toujours autant l'Arabie saoudite », 15 mars 2019, <<https://blog.mondediplo.net/vente-d-armes-la-france-aime-toujours-autant-l>>.

²¹ Jeannerod Bénédicte et Wenzel Michalski, « Ventes d'armes à l'Arabie Saoudite : l'Allemagne ne doit pas céder aux pressions », *Libération*, 25 mars 2019.

²² Nathalie Chabanne et Yves Foulon, « Rapport d'information sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement », *Assemblée nationale*, n° 2469, 17 décembre 2014, p. 68.

²³ Stéphane Mayer, PDG de Nexter Systems, audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 2 mars 2016.

l'analyse dépasse le cadre de cet article²⁴, mais elle n'est à l'évidence pas fortuite.

Les enjeux d'une défense européenne

Les initiatives de la France en Europe

Les initiatives de la France afin de renforcer le cours militariste de l'UE ont pris plus d'ampleur depuis quelques années, mais elles remontent aux années 1990. Depuis de Gaulle, les gouvernements français ont cherché à faire de l'Europe un « multiplicateur de puissance »²⁵. Le déclin de la position de la France amorcé dans le contexte des mutations géopolitiques consécutives à la disparition de l'URSS et le sentiment que tout pas en avant dans la défense européenne serait avantageux pour l'industrie française d'armement expliquent que les gouvernements français aient soutenu les efforts de la commission désireuse d'entrer par une porte latérale dans les questions de défense qui sont du ressort des États membres. Les financements communautaires des dites « technologies duales » (à usage civil et militaire) inscrits dans les programmes-cadres de recherche-développement communautaire, en 1998, la « Lettre d'intention » signée par les six pays les plus militarisés, la création en 2001 de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) – l'acronyme bruxellois est le même en français ! – chargé de gérer les programmes d'armement, en 2004, la mise en place de l'Agence européenne de défense dont la mission est d'aider les États membres (à l'exception du Danemark) à développer leurs ressources militaires sont quelques-unes des étapes qui ont été complétées par des initiatives plus politiques visant à mettre en place une politique européenne (puis commune) de sécurité et de défense. Cette convergence opportuniste entre les positions de la France et la Commission européenne a trouvé un illustration dans l'incroyable remerciement adressé à la France par J.-C. Juncker, lorsqu'il a déclaré que « L'Europe ne peut plus

130

²⁴ Voir les développements dans Claude Serfati (2017), chapitre 5 : « Vers l'État d'urgence permanent ? ».

²⁵ Adrian Treacher, « Europe as a power multiplier for French security policy : Strategic consistency, tactical adaptation », *European Security*, 2001, 10:1, 22-44.

se permettre de dépendre de la puissance militaire d'autres pays ou de laisser la France défendre seule son honneur au Mali. »²⁶

Les propositions d'E. Macron concernant l'UE ont été développées dans son discours à la Sorbonne²⁷. Elles s'inscrivent sous le drapeau de la « souveraineté européenne » qui serait adossée à une intégration financière et militaro-sécuritaire européenne plus forte. Elles se situent dans la continuité des positions françaises, auxquelles elles donnent une tournure plus hardie.

E. Macron souhaite instaurer une « culture stratégique commune » fondée sur la mise en œuvre d'une « force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir » sur le territoire européen, mais également au-delà (il pense à l'Afrique)²⁸. En somme, le président français propose une planification et une systématisation des interventions militaires de l'UE. La ministre de la Défense rappelait d'ailleurs que la « culture stratégique », « ce ne doit pas être un concept, mais une pratique »²⁹. La France en serait alors la principale bénéficiaire puisqu'elle est désormais le pays européen le plus fortement doté en capacités militaires et que son corps expéditionnaire dispose d'une expérience séculaire dont l'expertise est renforcée par les interventions militaires récentes. La France compte néanmoins partager cette expertise avec le Royaume-Uni, même après son départ de l'UE, grâce à la création d'une « Force expéditionnaire commune interarmées » de 10 000 soldats³⁰.

131

La coopération dans la production d'armes

Tous les gouvernements européens se prononcent en faveur de la coopération dans les programmes d'armement et ont accepté d'ouvrir leurs marchés d'armement à des entreprises de l'UE, mais la réalité est différente. La part des programmes de développement

²⁶ Jean-Claude Juncker, « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », Strasbourg, le 14 septembre 2016.

²⁷ Emmanuel Macron, « Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017.

²⁸ Emmanuel Macron, *op. cit.*

²⁹ Ministère français de la Défense (2018), « Mme Florence Parly, ouverture de la Munich Security Conference », Munich, 16/II/2018, p. 5.

³⁰ Sommet franco-britannique 2018, communiqué, 18 janvier.

et de production menés en coopération stagne à 18 % depuis 2005. Quant aux programmes de Recherche & Technologie de défense (en gros les activités de recherche avant la phase de développement d'un programme), la part des programmes coopératifs dans les dépenses totales de R & T des États membres a diminué, passant de 12,3 % en 2005 à 8,7 % en 2014 (dernière année disponible en 2019).

Le bilan est tout aussi décevant en matière d'ouverture des marchés nationaux aux entreprises d'autres États membres. Depuis 2009 et la directive qui visait à « renforcer la transparence et l'ouverture sur les marchés de défense », les résultats demeurent très limités. Les grands États membres continuent de s'approvisionner de façon écrasante auprès de leurs grandes entreprises. Les commandes passées à des entreprises étrangères se situent en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni en deçà de 10 % des commandes totales d'équipement militaire.

De plus, la coopération dans la production d'armes demeure marquée par des règles particulières dites de « juste retour » qui confie à des entreprises d'un pays une part du contrat total équivalant à la contribution financière de son gouvernement. Cette pratique est souvent accusée d'être source de surcoûts considérables, mais d'autres facteurs tels que les spécificités exigées par les états-majors nationaux, la concurrence entre les industriels qui sont partenaires dans un programme et qui font monter les devis, portent également une responsabilité. De toute façon, les dépassements de coûts des programmes réalisés en coopération franco-française n'ont rien à envier aux programmes coopératifs européens...

Les faibles résultats obtenus en matière de coopération industrielle d'armement s'expliquent par la protection de leurs industries par de nombreux gouvernements. Ainsi, les gouvernements français ont toujours donné une priorité absolue à la consolidation du « mésosystème » de l'armement, au sein duquel 8 grands groupes se partagent près de trois-quarts des contrats d'armement, auxquels il faut ajouter les agences technologiques CEA et CNES qui reçoivent près de 14 % des contrats, ce qui laisse très peu aux entreprises moyenne et de taille intermédiaire (source : DGA).

Lorsqu'elle a lieu, la coopération politico-industrielle de défense de la France est principalement menée avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, les trois pays comptant en Europe pour presque

60 % des dépenses d'équipement et plus encore dans la R & T. Les motifs pour coopérer avec ces deux pays sont complémentaires. La coopération avec l'Allemagne productrice d'armes remonte aux années 1950 et elle s'inscrit bien sûr dans le cadre du rôle joué par le « couple » dans la construction communautaire. Elle a toujours eu pour objectif d'inciter l'industrie allemande d'armement – et par extension l'armée allemande – à ne pas se tourner systématiquement vers les grands groupes américains. Elle vise également à partager les coûts et limiter l'explosion du budget de la défense. De plus, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la coopération, qui porte principalement sur l'industrie aéronautique (qui intègre également la production de missiles), a permis aux groupes français de bénéficier des très fortes compétences des ingénieurs allemands (dont certains ont occupé des postes de responsabilité dans des groupes français dans l'après-guerre), puisque l'industrie allemande était la plus performante du monde avant sa destruction au cours de la Seconde Guerre mondiale. Enfin, cette coopération a consolidé les exportations de la France – en particulier dans les missiles anti-char et sol-air – puisque les gouvernements allemands ont toujours pratiqué une politique plus prudente de vente d'armes. La coopération a permis à l'Allemagne de retrouver une légitimité dans sa militarisation, mais surtout de reconstruire une puissante industrie aéronautique civile, comme l'atteste son rôle croissant dans Airbus.

133

La coopération de la France avec le Royaume-Uni, qui existe depuis des décennies, s'explique par le fait que les deux pays ont une tradition militariste séculaire, qu'ils figurent parmi les principaux pays dotés d'armes nucléaires³¹. Depuis 1992, ils ont d'ailleurs engagé une politique de rapprochement qui a été confirmée en 2010 (Traité de Lancaster House). Le traité comporte une annexe consacrée à la coopération dans le domaine militaire sur une durée de cinquante ans et dans le domaine civil, les deux gouvernements se sont félicités du rôle joué par l'énergie nucléaire « dans une

³¹ Selon les estimations de l'*Arms Control Association* en juin 2018, les principaux pays dotés de têtes nucléaires étaient : Russie : 6 850, États-Unis : 6 550, France : 300, Royaume-Uni : 215, Chine : 280, Pakistan : 145, Inde : 135, Israël : 80, Corée du Nord : 15, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>>.

économie sobre en carbone »³². Ils sont membres permanents du Conseil de sécurité et sont donc les deux seuls pays européens à avoir une vision géopolitique mondiale. Ils sont également les seuls en Europe à disposer d'« un éventail complet de forces armées en mesure de se déployer et d'opérer, seules ou avec leurs alliés et partenaires, dans le monde entier sur terre, en mer, dans les airs et, de plus en plus de nos jours, dans le cyberspace »³³. En pratique, les forces britanniques et françaises sont largement interopérables et cette situation est largement voulue par les gouvernements français car elle permet à la France de collaborer plus étroitement avec l'OTAN.

En somme, comme l'ont montré les efforts conjoints de N. Sarkozy et D. Cameron lors de la guerre en Libye (2011), ces deux pays partagent une même « culture stratégique », pour utiliser la novlangue en vogue à Bruxelles – ou la même vision militariste, dans un langage plus critique. La force expéditionnaire interarmées franco-britannique (CJEF, *combined joint expeditionary force*) qui devrait être opérationnelle en 2020 demeure néanmoins tributaire des traditionnelles dissensions entre les deux pays, parmi lesquelles on peut citer la place de l'OTAN et celle de l'UE. Le fort tropisme de la France pour les interventions militaires en Afrique a été bien sûr les rivalités industrielles dans l'armement. Les deux pays qui, depuis la Seconde Guerre mondiale ont donné une large place à la R & D et la production d'armes, demeurent rivaux en termes de production d'armes. La coopération a donc été souvent conflictuelle, l'axe de discordance étant principalement les rivalités qui opposent les constructeurs d'avions de combat Bae system et Dassault et dans une moindre mesure les motoristes Rolls-Royce et Safran (ex-Snecma).

Les ambitions de la France et les développements militaro-sécuritaires de l'UE

Les propositions d'E. Macron visant à renforcer la défense européenne s'inscrivent dans un contexte favorable pour la France, dont les bénéfices d'une implication plus grande de l'UE dans

³² Sommet franco-britannique, Royal Military Academy Sandhurst, 18 janvier 2018, point 4.

³³ *Idem*, point 14.

les domaines de défense et de sécurité sont ainsi résumés par E. Macron : « Paradoxalement, ce qui me rend optimiste, c'est que l'histoire que nous vivons en Europe redevient tragique. »³⁴

D'abord, l'Europe est directement impactée par les transformations de l'ordre économique et géopolitique mondial depuis la fin des années 2000. Sur le plan géopolitique, la Russie a mis à profit l'enlisement américain au Moyen-Orient pour renforcer ses ambitions. Les effets des insurrections populaires sur les régimes autoritaires, la guerre menée par la coalition occidentale pour renverser le régime de Kadhafi en Libye déstabilisent profondément les gouvernements des pays du Maghreb et du Sahel. Or, le Conseil européen cherche à leur confier le rôle de contenir les mouvements des populations chassées par la guerre, la répression et la misère³⁵, en un mot reporter sur ces pays la « crise des migrants ». Les « plateformes régionales de débarquement », des camps qui seraient installés en Afrique du Nord, exigent à la fois de soutenir sans fléchir les régimes répressifs, y compris par des moyens militaires, mais également de renforcer les mesures sécuritaires. L'UE est certes loin de réaliser l'« armée européenne » promue par Macron, mais l'« Europe qui protège » (slogan de Bruxelles et des États membres) se dotera d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes de 10 000 personnes dans les prochaines années. La Commission, après l'avoir doublé pour 2019-2020, propose un budget de 11,3 milliards d'euros pour la période 2021-2027, soit 1,6 milliard par an, alors que les sommes allouées en 2017 s'élevaient à 307 millions d'euros. Ainsi le marché des équipements de sécurité s'élargit³⁶.

La France entend tirer profit des développements militaro-sécuritaires de l'UE. Sur le plan industriel, la création du Fonds européen de défense (FED) en 2018 afin de lancer des programmes communautaires de R & D et d'équipement militaire place les

³⁴ Atlantico, « Emmanuel Macron optimiste car "l'histoire que nous vivons en Europe redevient tragique" », 28 avril 2018, <<https://www.atlantico.fr/pepite/3377110/emmanuel-macron-optimiste-car-l-histoire-que-nous-vivons-en-europe-redevient-tragique->>.

³⁵ Rankin Jennifer et Henley Jon, « EU to consider plans for migrant processing centres in North Africa », *The Guardian*, 19 juin 2018.

³⁶ Proctor Keith, « Europe's migrant crisis: Defense contractors are poised to win big », *Fortune*, September 10, 2015 (La crise des migrants en Europe : les grands groupes contractants de la défense vont gagner gros).

groupes industriels français en bonne position. Les premiers projets agréés concernent par exemple « Eurodrone », dans lesquels les groupes Dassault et Thalès auront un rôle dirigeant à côté d'Airbus. Le FED est déjà doté pour 2019-2020 d'un budget très appréciable de 500 millions d'euros, dont 100 millions pour Eurodrone, mais ce budget passera pour la période 2021-2027 à 13 milliards d'euros, dont 4,1 pour la R&D, 8,9 pour les développements de prototypes et 650 millions pour les technologies de rupture.

Ensuite, en ce qui concerne le volet opérationnel des développements sécuritaires de l'UE, aucun pays européen depuis la sortie du Royaume-Uni ne possède les capacités militaires de la France. Dans le contexte de porosité entre les enjeux sécuritaires et militaires, la France peut ainsi faire valoir son expertise qui s'est d'ailleurs améliorée au cours des dernières années dans ce domaine³⁷ pour conduire soit des activités expéditionnaires, soit des missions sécuritaires en Afrique, là où, selon la Commission et les États membres, les enjeux essentiels de sécurité se jouent. Sur le plan politique, l'association faite depuis des années dans les discours officiels à Bruxelles et à Paris entre immigration illégale et terrorisme en dit long sur la contamination des discours de l'extrême-droite au sein même des gouvernements européens³⁸.

Enfin, un avantage supplémentaire attendu par la France concerne le domaine budgétaire. Le refus opposé par A. Merkel d'un budget de défense européen est très partiellement contourné par la création du FED. Cette mise en commun des financements devrait peu modifier le budget consacré par la France à sa défense et sa sécurité. En revanche, le FED et les autres mesures qui élèvent le degré d'intervention militaire et sécuritaire de l'UE pourraient faciliter la mise en œuvre d'une proposition formulée pour la première fois en 2003 par la France d'exclure certaines dépenses militaires des critères du pacte de stabilité et de croissance, alors que la France est périodiquement critiquée pour ne pas les respecter.

³⁷ Y compris depuis l'époque où Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, avait déclaré, le 11 janvier 2011 à l'Assemblée nationale, quelques jours avant la chute de Ben Ali : « Nous proposons que le savoir-faire de nos forces de sécurité, qui est reconnu dans le monde entier, permette de régler des situations sécuritaires de ce type. »

³⁸ Pour la France, voir RFI, « Terrorisme et migration, les deux priorités africaines d'Emmanuel Macron », 29 août 2017, <<http://www.rfi.fr/afrique/20170829-terrorisme-migration-deux-priorites-africaines-macron>>.

Dans une formule gaulliste à vrai dire un peu dégradée, J.-P. Raffarin, à l'origine de la proposition faite en 2003 lorsqu'il était Premier ministre, a déclaré : « La responsabilité française en termes de sécurité européenne est plus grande que son budget. »³⁹

Ensuite, ainsi que nous l'avons signalé, l'aiguïsement des tensions au sein du bloc transatlantique pousse mécaniquement au développement de capacités militaires et sécuritaires européennes et favorise en Allemagne les pressions pro-européennes dans les enjeux de défense.

Les divergences européennes sur la défense

Après la monnaie commune puis unique, la défense s'apprête-t-elle à suivre la même voie ? Le Traité de Maastricht (1992) prévoyait : « la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». La situation a changé, bien que le Traité sur l'Union européenne (article 24) stipule à peu près dans les mêmes termes que l'Union est compétente sur « tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ». « À terme », le « moment venu », « définition progressive »⁴⁰ ...

En fait, la monnaie et la défense, bien que généralement considérées comme deux piliers « régaliens » essentiels, ne sont pas situées sur le même plan. Du point de vue des gouvernements français, la création d'une monnaie unique, impulsée par le couple franco-allemand, sanctionnait l'infériorité du capitalisme français, incapable de défendre le franc, et elle créait l'espoir que la constitution d'une Banque centrale européenne diminuerait le contrôle de l'Allemagne dans les processus de décision monétaires. Cependant, même cette volonté politique des deux grands pays continentaux n'aurait pas suffi sans la conviction acquise par les grands groupes financiers européens que la création de l'euro leur

137

³⁹ Franck Dedieu, « Déficit public : la dernière cartouche française pour amadouer Bruxelles », *L'Express-L'Expansion*, 26 janvier 2016, <https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/deficit-public-la-derniere-cartouche-francaise-pour-amadouer-bruxelles_1756906.html>.

⁴⁰ Article 24 dans la version anglaise du Traité : « including the progressive framing of a common defence policy that might lead to a common defence ».

fournirait un « terrain de jeu » commun face à leurs concurrents non européens, permettrait d'organiser de façon concertée l'austérité à l'échelle européenne et enfin qu'elle éviderait un peu plus le débat démocratique au nom des impératifs de stabilité (« les critères de Maastricht »), comme la gestion de la crise des dettes publiques au Portugal, en Espagne, en Italie et en Grèce l'a ensuite montré.

Le plan sur lequel évoluent les questions de défense est différent de celui de la monnaie. La défense représente, avec la police, la forme ultime du pouvoir politique sur un territoire. Ce pouvoir politique n'est pas une « superstructure » posée sur des rapports sociaux. Les institutions étatiques auxquelles le pouvoir politique est adossé sont au contraire pleinement partie prenante de ces rapports sociaux et contribuent à leur organisation. Cette observation est encore plus valable dans le cas de la France où l'État pénètre la société plus que dans d'autres pays démocratiques, où, comme l'écrit Marx à propos de Napoléon III, la nation « abdique toute volonté propre et se soumet aux ordres d'une volonté étrangère, l'autorité. Le pouvoir exécutif, contrairement au pouvoir législatif, exprime l'hétéronomie de la nation, en opposition à son autonomie »⁴¹. En somme, le pouvoir exécutif n'est pas réductible au gouvernement, il englobe l'appareil d'État lui-même.

Il ne serait donc pas raisonnable de croire que, au nom de « la défense européenne », les gouvernements français renoncent à l'« autonomie stratégique » du pays, autrement dit à la possibilité de déclencher des interventions militaires sans mandat de l'ONU, confiantes de ce qu'elles seront ensuite validées par la « communauté internationale ». Le document préparatoire au prochain *Livre blanc sur la défense et la sécurité* est sans équivoque sur ce point. Il rappelle qu'il existe trois modes opératoires, dont le premier est « l'engagement direct, où la France lance seule une intervention qui peut ensuite s'élargir et dont elle devient alors chef de file, comme illustré en Afrique par l'opération Serval »⁴². On peut qualifier ce comportement d'« unilatéralisme à la française » et la présence en Afrique subsaharienne et à Djibouti de plus d'un tiers des soldats positionnés à l'étranger indique clairement

⁴¹ Karl Marx (1851), *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, chapitre 7, <<https://www.marxists.org/francais/marx/works/1851/12/brum.htm>>.

⁴² Document préparatoire au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2019-2025, p. 76.

que l'Afrique demeure la zone privilégiée pour cette éventualité d'engagement unilatéral de la France. Selon un spécialiste des questions de défense, « un point essentiel de son discours [celui d'E. Macron à la Sorbonne] était avant tout, une tentative de proposer un nouveau "récit européen" (*European narrative*) au peuple français »⁴³.

L'ambiguïté entretenue sur la souveraineté européenne et sur la mise en place d'une « armée européenne » est également présente à Bruxelles, où les institutions communautaires sont à la fois soucieuses de la promouvoir puisqu'elles renforceraient leur emprise politique et prudentes face aux réalités des dissensions entre États membres sur un sujet qui demeure essentiellement de leur compétence. La création d'une « armée européenne » marquerait même, selon un rapport réalisé pour le Parlement européen, la réalisation de la « défense unique »⁴⁴.

Ces ambiguïtés ne sont pas sémantiques, elles révèlent des divergences profondes entre États membres⁴⁵. D'abord, nombre d'entre eux n'accordent pas la même centralité à leurs capacités militaires dans leur positionnement dans l'espace mondial, ils ne partagent pas plus le même appétit que la France pour la militarisation (exemple des pays nordiques). Il est vrai que de plus en plus de gouvernements – et pas seulement ceux qualifiés par euphémisme d'« illibéraux » – cèdent aux pulsions sécuritaires, principalement à l'encontre des immigrés et de leurs enfants, qu'ils érigent des barrières à l'entrée des réfugiés. La mise en œuvre de mesures sécuritaires sur leur territoire n'implique pas pour autant le soutien, encore moins leur contribution, aux interventions militaires à l'étranger dont la France est coutumière. Ensuite, lorsqu'ils participent à de telles interventions, ils le font dans le cadre de l'OTAN, qui constitue leur organisation « naturelle ». De plus, beaucoup d'États, à commencer par l'Allemagne, soupçonnent la France de promouvoir une défense européenne afin de défendre

⁴³ Pothier F. (2017), <[https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/10/macron-europe9th October 2017](https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/10/macron-europe9th%20October%202017)>, 9 octobre, <[https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/10/macron-europe9th October 2017](https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2017/10/macron-europe9th%20October%202017)>.

⁴⁴ SEDE, « La Coopération structurée permanente : perspectives nationales et état d'avancement », Parlement européen, juillet 2017- PE 603.842, p. 8.

⁴⁵ Pour un examen détaillé de ces questions, voir Claude Serfati, « Militarisation of France and European defence », *Rosa-Luxemburg Stiftung*, Berlin, mai 2019.

ses intérêts en Afrique. Il faut ajouter que, pour une partie de l'UE située à l'est, les priorités stratégiques se tournent du côté de la Russie, alors qu'à l'évidence, les intérêts géopolitiques et économiques de la France sont situés au sud (Afrique). Un autre objet de divergences est la crainte, exprimée par plusieurs pays de taille intermédiaire ou petite, que le développement d'une défense européenne soit une nouvelle occasion donnée à la France et à l'Allemagne de consolider leur emprise sur les processus de décision et la politique de l'UE.

Enfin, des divergences significatives existent entre la France et l'Allemagne sur les questions de défense, puisque ces deux pays constituent le moteur de la construction européenne. Elles sont retracées dans le tableau 5.

Conclusion

Les divergences entre la France et l'Allemagne, mais également entre la France et de nombreux pays européens confirment des positionnements différents dans l'espace mondial. Les forces qui poussent à la coopération, voire à la convergence entre les États membres existent, elles ont pour fondement les transformations de l'espace mondial à la fin des années 2000. Cependant, l'UE demeure un terrain de divergences entre les principaux pays, au premier chef entre la France et l'Allemagne, qui se différencient nettement par leur positionnement économique et géopolitique dans l'espace mondial. Pour la France, la militarisation de l'UE conforte son rebond militaro-sécuritaire.

140

Résumé :

L'espace mondial est configuré par les dynamiques d'accumulation du capital et les transformations du système interétatique. Depuis la fin des années 2000, il a été profondément transformé dans ses composantes économiques et géopolitiques. Dans ce nouveau contexte, le positionnement international de la France est caractérisé par un affaiblissement de ses performances économiques et un rebond militaro-sécuritaire indéniable. Les efforts des gouvernements français, intensifiés par E. Macron, pour consolider la défense européenne visent à renforcer la spécialisation internationale de la France dans le militaire. L'Union européenne demeure cependant un ensemble composite marqué par de profondes divergences qui se manifestent en particulier au sein du « couple » franco-allemand.

Tableau 5 : Les enjeux franco-allemands dans la défense

Enjeux	France	Allemagne
Place de la défense dans la politique intérieure.	Processus de décision (y compris de la guerre) concentré (président de la République), rôle limité du Parlement. Consensus droite-gauche.	Processus de décision: fort contrôle parlementaire. Consensus droite-gauche.
Place de l'industrie d'armement.	Rôle majeur dans le système productif et d'innovation national. Fort rôle de l'État. Exportations d'armes essentielles pour le méso-système de l'armement.	Rôle modeste de l'industrie d'armement dans le système productif et d'innovation national. Politique d'exportations d'armes restrictive.
Culture « stratégique » (= militaire).	Forte expertise dans les interventions militaires (corps expéditionnaire). Interventions décidées unilatéralement. Aires géopolitiques majeures: Afrique, Moyen-Orient.	Expertise limitée dans les interventions militaires. Priorité au maintien de la paix. Interventions dans un cadre multilatéral Aire géopolitique majeure: Europe.
Capacités militaires.	Nucléaires. Armées équipées avec des équipements modernes.	Pas d'armes nucléaires. Production de systèmes d'armes sophistiqués. Armées équipées avec un matériel obsolète.
Défense européenne.	Fondée sur une coalition de pays les plus résolus.	Inclusive.

OTAN	<p>Pour des capacités militaires Européennes opérant en complément de l'OTAN.</p> <p>Dépenses militaires/PIB (objectif 2 %) : réalisé prochainement (1,8 %*).</p> <p>Continuité avec les enjeux extérieurs (« militarisation » de la politique sécuritaire).</p> <p>Fondement essentiel de la politique de défense.</p>	<p>Priorité stratégique accordée à l'OTAN, avec possibles interventions spécifiques des membres européens de l'OTAN.</p> <p>Dépenses militaires/PIB (objectif 2 %) : très loin de l'objectif (1,24 %).</p>
Politique de sécurité intérieure	Enjeux de défense et de sécurité distincts.	
Nucléaire	Protection nucléaire de l'OTAN.	

* : Données OTAN (elles diffèrent d'autres données).
Source : Auteur