

**Peut-il encore y avoir
des stratégies nationales ?**



Colloque IRSEM

Avec l'École de guerre
Mercredi 14 novembre 2012

.....
Sous la présidence du directeur de l'IHEDN et de l'EMS

Amphithéâtre Foch / École militaire
09h00 > 18h00

inscription.irsem@defense.gouv.fr

www.defense.gouv.fr/irsem



ÉCOLE DE GUERRE

PROGRAMME

08h45 - 09h15 Accueil des participants

09h15 - 09h30 Ouverture

> GCA Hervé CHARPENTIER,
Gouverneur militaire de Paris

09h30 - 10h00 Introduction

> Pr. Frédéric CHARILLON
Directeur de l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole
Militaire (IRSEM)

> Pr. Frédéric RAMEL
Directeur scientifique de l'IRSEM

10h00 - 12h00 Session 1

UNE EROSION DES STRATEGIES NATIONALES ?

> Président : GDI (2S) Maurice de LANGLOIS
Directeur du domaine *Sécurité européenne et transatlan-
tique* de l'IRSEM

> Pr. Jolyon HOWORTH
Professeur à l'Université de Yale

> Pr. Hervé DREVILLON
Directeur du domaine *Histoire de la défense et de l'arme-
ment* de l'IRSEM

> Col. Benoît DURIEUX
Ministère de la Défense

> M. Christian LEQUESNE
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Internatio-
nales (CERI)

12h00 Pause déjeuner

14h00 - 15h30 Session 2

**LES DEFIS DU NOUVEL
ENVIRONNEMENT STRATEGIQUE**

> Président : M. Camille GRAND
Directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique
(FRS)

> Pr. Jean-Jacques ROCHE
Directeur de l'Institut Supérieur de l'Armement et la
Défense (Paris 2)

> M. Eric DELBECQUE
Chef du département *Sécurité économique* de l'Institut
National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice
(INHESJ)

> M. Pierre RAZOUX
Directeur du domaine *Sécurités régionales comparées* de
l'IRSEM

15h30 - 15h45 Pause

15h45 - 17h15 Session 3

**QUEL AVENIR
POUR LES STRATEGIES NATIONALES?**

> Président : M. Dominique DAVID
Directeur exécutif de l'Institut Français des Relations
Internationales (IFRI).

> Col. Michel GOYA
Directeur du domaine *Nouveaux conflits* de l'IRSEM

> Pr. Pierre MANENT
Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en
Sciences Sociales (EHESS)

> GCA (2S) Jean-Paul PERRUCHE
Chercheur associé de l'IRSEM

17h15 - 17h30 Conclusion

> GCA Jean-Marc DUQUESNE
Directeur de l'IHEDN et de l'EMS

À PROPOS

La nation représente toujours le principal objet de référence comme la principale unité d'analyse de la pensée stratégique moderne. Aujourd'hui pourtant, des facteurs budgétaires, mais aussi sociétaux et internationaux exercent une pression multiple sur cet échelon.

L'environnement international contemporain permet-il encore, alors, des stratégies nationales? En explorant cette notion de stratégie nationale, on s'interroge en réalité sur la capacité d'un État individuel à concevoir, formuler et mettre en œuvre une approche originale, par lui-même et au service des intérêts nationaux qu'il s'est défini. Sur sa capacité, surtout, à produire en interne une grille de lecture, une analyse des grands enjeux internationaux en fonction de sa propre identité, et non en réduisant ces enjeux à la question de savoir s'il convient de s'aligner sur d'autres ou pas.

Dans un contexte global marqué par l'interdépendance, on observe depuis peu que même l'autonomie stratégique d'une puissance comme les États-Unis subit des altérations. Qu'en est-il alors des européens? Ce processus est-il uniforme d'un pays à l'autre? Quelle fenêtre d'opportunité les nations peuvent-elles encore exploiter? Les mécanismes d'intégration modifient-ils les manières d'appréhender la stratégie? Toutes ces interrogations trouvent une résonance particulière dans le contexte de réactualisation du Livre blanc.



BIOGRAPHIES DES INTERVENANTS



GCA Hervé CHARPENTIER, Gouverneur militaire de Paris

Gouverneur militaire de Paris depuis août 2012, le général de corps d'armée Hervé Charpentier est officier général de la zone de défense et de sécurité. Issu de l'infanterie de marine, parachutiste, il débute sa carrière opérationnelle en 1978 et participe à plusieurs opérations en Afrique (Rwanda, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Sénégal, Togo, Zaïre). Il prend, en 1997, le commandement du 6^e bataillon d'infanterie de marine et des troupes françaises au Gabon. Il est ensuite nommé chef de la cellule anticipation-synthèse Afrique au Centre opérationnel interarmées (Paris) avant de rejoindre la cellule « Afrique et Moyen-Orient » au cabinet du Ministre de la Défense de Mme Alliot-Marie. En 2005, il prend le commandement de la 9^e brigade légère blindée de marine puis de l'École d'application de l'infanterie (2007), avant de devenir commandant des forces terrestres à Lille (2010). Auditeur de la 51^e session du Centre des hautes études militaires et de la 54^e session de l'Institut des hautes études de la Défense nationale.



Pr. Frédéric Ramel, Directeur scientifique de l'IRSEM

Professeur des Universités à l'IEP de Paris depuis le 1^{er} septembre 2012 et directeur scientifique de l'IRSEM. Frédéric Ramel a exercé les fonctions de Maître de conférences en Science politique à l'Université Jean Moulin Lyon 3 de 2001 à 2007, après la réalisation d'un post-doctorat à l'Université du Québec à Montréal. Suite à l'agrégation, il rejoint la Faculté de Droit de l'Université Paris-Sud XI. Membre du Standing Group of International Relations (European Consortium of Political Science). Ses travaux portent sur les concepts dans la pensée stratégique, l'analyse des perceptions dans les interactions stratégiques et l'histoire de la pensée internationale.



Pr. Frédéric Charillon, directeur de l'IRSEM

Professeur des Universités en science politique et directeur de l'IRSEM, il enseigne à l'Université d'Auvergne, à Sciences Po, à l'ENA, dans plusieurs universités étrangères, et est l'auteur de plusieurs travaux en relations internationales (La politique étrangère de la France, 2012 ; Printemps arabes : trajectoires variées, incertitudes persistantes, 2012 ; La France peut-elle encore agir sur le monde ? 2011).



Président : Général de division (2s) Maurice DE LANGLOIS, directeur du domaine *Sécurité européenne et transatlantique* de l'IRSEM.

Le général de division (2S) Maurice DE LANGLOIS est Saint-Cyrien. Affecté à partir de 1980 dans différentes unités de blindés en Allemagne, en Afrique puis en France, il a commandé le 4^{ème} Régiment de chasseurs, unité de la 27^{ème} brigade d'infanterie de montagne, et participé à différentes opérations de l'OTAN. Il a occupé plusieurs postes en administration centrale, à l'Etat-major de l'armée de terre, puis à l'Etat-major des armées, à la sous-chefferie Plans, comme officier de cohérence opérationnelle puis secrétaire général de la division cohérence capacitaire. En 2005, il rejoint l'Agence européenne de défense (AED) nouvellement créée à Bruxelles puis, de 2009 à 2012, devient général adjoint à la représentation militaire de la France auprès du Comité militaire de l'Union européenne. Affecté à l'IRSEM en septembre 2012 comme directeur du domaine Sécurité européenne et transatlantique, le général de Langlois est diplômé de l'école nationale supérieure des mines de Nancy et officier de la Légion d'honneur.



Pr. Hervé DREVILLON, directeur du domaine *Histoire de la défense et de l'armement* de l'IRSEM

Directeur du domaine Histoire de la Défense et de l'armement de l'IRSEM, Hervé DREVILLON est agrégé en 1988, docteur en histoire moderne en 1994 et habilité à diriger les recherches en 2004. Il est professeur à l'Université de Paris-1 Panthéon-Sorbonne. Il est spécialiste des pratiques et des cultures de guerre, de l'histoire sociale de l'Etat et des institutions militaires. Il est membre du conseil scientifique de la recherche historique de la défense et dirige l'Institut des Etudes sur la Guerre et la Paix (Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne). Il a récemment publié Les rois absolus (1629 – 1715), Paris, Belin, 2011.



Pr. Jolyon HOWORTH, professeur à l'Université de Yale

Professeur de science politique et de relations internationales à l'université de Yale (États-Unis), Jean Monnet Professor of European Politics à l'université de Bath (Royaume-Uni) et chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (IFRI), Jolyon HOWORTH est professeur associé à : Harvard University, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Luiss Guido Carli University (Rome), the University of Washington, Columbia and New York Universities. Il a largement contribué à l'étude de l'histoire et des politiques européennes à travers quatorze ouvrages et de nombreux articles dans différents journaux et ouvrages. Récemment, il a publié Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy et Security and Defence Policy in the European Union. Il est chevalier de l'Ordre des palmes académiques et membre du conseil scientifique de l'IRSEM.



Colonel Benoît DURIEUX, ministère de la Défense

Le colonel Benoît DURIEUX, effectue un parcours prestigieux dans l'enseignement militaire supérieur français, est diplômé de Science-Po Paris et de la School of Foreign Service de Washington. Au sein de la Légion étrangère, il effectue plusieurs OPEX, dont Iskoutir en 1992 à Djibouti et Restore Hope en 1993 en Somalie. De juillet 2009 à janvier 2010, en tant que chef de corps du 2^e Régiment Etranger d'Infanterie de Nîmes, il remplit une mission de six mois en Afghanistan dans le secteur de Surobi. Après avoir obtenu le titre de Docteur en Histoire à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, il publie le très remarqué Clausewitz en France : deux siècles de réflexion sur la guerre (1807-2007). Cet ouvrage de référence est précédé et suivi de nombreux articles sur la théorie de la guerre.



M. Christian LEQUESNE, directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

Docteur en science politique, titulaire de l'habilitation à diriger les recherches de Sciences-Po, il est Directeur du CERI et vice-président du conseil de direction de Sciences-Po Paris. Il a été titulaire de la Chaire Science Po-London School of Economics and political Science. Christian LEQUESNE est chroniqueur régulier du quotidien Ouest France sur la politique européenne et dirige la rédaction de Critique internationale, de la série «Les Grandes Etudes internationales» (Fayard), et de «CERI International Relations and Political Economy» (Palgrave). Il est titulaire de la médaille des sciences sociales F. Palacky de l'Académie des Sciences de la République tchèque.

Session 2 : LES DEFIS DU NOUVEL ENVIRONNEMENT STRATEGIQUE



Président : M. Camille GRAND, directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique

Directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique depuis 2008, Camille GRAND a occupé des fonctions de sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes et de conseiller diplomatique adjoint du Ministère de la Défense. Il est enseignant à Science Po Paris depuis 1998, à l'ENA de 2006 à 2010 et a été professeur associé à l'Ecole spéciale militaire de St Cyr-Coëtquidan de 1995 à 2002. Il a publié ou dirigé plusieurs ouvrages et monographies et de nombreux articles consacrés aux questions stratégiques contemporaines, en particulier aux questions de sécurité européenne, à la politique nucléaire, à la non-prolifération et au désarmement.



Pr. Jean-Jacques ROCHE, directeur de l'Institut Supérieur de l'Armement et de la Défense

Jean-Jacques ROCHE est professeur des universités en science politique et dirige l'Institut Supérieur de l'Armement et de la Défense (ISAD) de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Il a précédemment été administrateur des Nations-Unies. Jean-Jacques ROCHE mène ses recherches dans deux directions : la privatisation de la sécurité et les méthodologies des relations internationales. Ses publications portent sur l'approche théorique des relations internationales et de la sécurité. Il vient de publier la sixième édition de « Relations Internationales » chez Lextenso (2012).



M. Éric DELBECQUE, chef du Département Sécurité économique de l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice

Chef du département Sécurité économique de l'INHESJ et membre du conseil scientifique du CSFRS, il a été directeur de l'Institut d'Études et de Recherche pour la Sécurité des Entreprises (IERSE), expert au sein de l'ADIT (société nationale d'intelligence stratégique) et responsable des opérations d'intelligence économique et de communication de crise au sein d'une filiale de La Compagnie Financière Rothschild. Il enseigne également à l'ENA et à l'EaNM. Il est notamment l'auteur de : Vers une souveraineté industrielle ? Secteurs stratégiques et mondialisation (Vuibert), L'intelligence économique : une nouvelle culture pour un nouveau monde (PUF), L'Europe puissance ou le Rêve français. Chroniques de la guerre des mondes (Éditions des Syrtes)



M. Pierre RAZOUX, directeur du domaine *Sécurités régionales comparées* de l'IRSEM

Praticien des relations internationales et expert des questions de défense, Pierre RAZOUX est Directeur du domaine sécurités régionales comparées de l'IRSEM. Spécialiste reconnu du Proche et du Moyen-Orient, il a publié sept ouvrages de référence et plus d'une centaine d'articles (derniers titres parus : Histoire de la Géorgie – La clé du Caucase, Perrin, 2009 et Tsahal, nouvelle histoire de l'armée israélienne, Perrin, 2008). En 2007, il dirige le programme « Afrique du Nord - Moyen-Orient » au Collège de Défense de l'OTAN, à Rome. Il a travaillé au ministère de la Défense britannique dans le cadre d'un échange intergouvernemental et à la Délégation aux affaires stratégiques (DAS).

Session 3 : QUEL AVENIR POUR LES STRATEGIES NATIONALES ?



Président : M. Dominique DAVID, directeur exécutif de l'Institut Français des Relations Internationales

Dominique DAVID est directeur exécutif de l'Ifri depuis 2006, et rédacteur en chef de Politique étrangère. Il a précédemment dirigé le département des études de sécurité de l'Ifri. Avant de rejoindre l'Ifri, Dominique David a été directeur-adjoint de l'Institut français de polémologie, puis secrétaire général de la Fondation pour les études de défense nationale (FEDN). Il a également enseigné à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr, aux universités de Paris I et de Marnela- Vallée, ainsi qu'à Science Po Paris. Ses études et ouvrages portent sur les questions stratégiques et de sécurité, et en particulier la stratégie française et les questions européennes.



Colonel Michel GOYA, directeur du domaine *Nouveaux conflits* de l'IRSEM

Docteur en histoire contemporaine à l'Université Paris-Sorbonne et breveté de l'Ecole de Guerre, le colonel GOYA est actuellement directeur du domaine Nouveaux conflits à l'IRSEM. Alliant une carrière opérationnelle riche dans plusieurs régiments d'infanterie de marine à des fonctions d'enseignant, de conseil et de stratège, il est spécialiste de la guerre moderne, de l'innovation militaire et du comportement au combat. Il a occupé des postes d'historien et d'analyste auprès du Chef d'état-major des armées et du Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF). Il a publié plusieurs ouvrages dont La Chair et l'Acier et Irak, les armées du chaos. Il est membre du comité éditorial des revues Guerre et Histoire et Inflexions.



Général de corps d'armée (2S) Jean-Paul PERRUCHE, chercheur associé de l'IRSEM

Consultant en stratégies de sécurité et organisations internationales, chercheur associé de l'IRSEM après en avoir dirigé le domaine Sécurité européenne et transatlantique jusqu'en juin 2012, le général de corps d'armée (2S) Jean-Paul PERRUCHE est Président d'EuroDéfense-France, membre du Strategic Advisory Group de l'Atlantic Council des Etats-Unis et du conseil d'administration de l'IHEDN. Auditeur de la 46^e session nationale de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, breveté de l'Ecole de Guerre et titulaire du DESS de Défense de Paris 2 (Sorbonne-Panthéon), il a occupé les postes de Directeur Général de l'État-Major militaire de l'UE de 2004 à 2007, d'adjoint au Commandant de la KFOR en 2003 et de chef de la mission militaire française auprès du SACEUR de 1999 à 2001.



Pr. Pierre MANENT, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

Philosophe politique et directeur d'études à l'EHESS, il est aussi membre du Centre de recherche politique Raymond Aron. En tant qu'assistant de Raymond Aron, il a participé à la création de la revue Commentaire et compte actuellement parmi son comité de rédaction. Auteur de nombreux essais de référence sur le libéralisme politique, ses ouvrages récents s'intéressent à la genèse de la philosophie politique (Les métamorphoses de la cité. Flammarion, 2010) et à l'avenir de la nation (La Raison des nations, Gallimard, 2006).



Général de corps d'armée Jean-Marc Duquesne, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale et de l'Enseignement militaire supérieur.

Issu de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, il sera, à partir de 1978, successivement, chef de peloton puis commandant d'escadrons au 1^{er} régiment de Hussards Parachutistes à Tarbes.1988, à Saint-Cyr Coëtquidan, il exerce les fonctions de chef de cabinet du général commandant les écoles, puis sera officier chargé des études.1992, il poursuit sa formation en Allemagne à la Führungsakademie, puis en France au Collège interarmées de défense. Affecté ensuite à l'état-major des armées, il est en charge de la coopération militaire franco-allemande. En 1998, à Tarbes, il prend le commandement du 1er régiment de hussards parachutistes. À l'état-major de l'armée de Terre (2000), il traite de l'adaptation des doctrines et des équipements face à l'évolution des menaces. De 2002 à 2003, il est auditeur de la 55e session nationale de l'IHEDN et de la 52e session du Chem. Adjoint au chef de la représentation militaire française au comité militaire de l'UE à Bruxelles, il commande ensuite la 11e brigade parachutiste avant d'être nommé chef d'état-major du corps de réaction rapide à Lille (2008). 2010, il est nommé directeur adjoint de la Délégation aux affaires stratégiques. 1^{er} septembre 2012, il est nommé directeur de l'IHEDN et de l'EMS.

Extrait de la Lettre de l’IRSEM n°8-2012

Retrouvez l’intégralité de la Lettre de l’IRSEM sur :
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

AVERTISSEMENT: Les opinions émises dans ce document n’engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la défense, ni institutionnelle.

Editorial

Peut-il encore y avoir des stratégies nationales ?

Par Frédéric CHARILLON (directeur de l’IRSEM) et Frédéric RAMEL (directeur scientifique de l’IRSEM)

Peut-il encore y avoir des stratégies nationales ? Poser la question ainsi, c’est déjà admettre la possibilité d’une réponse négative, et par l’introduction du « encore », laisser entendre qu’il fût un temps où les choses auraient été plus simples. Ce temps a-t-il jamais existé ? Y a-t-il eu un « jadis » où le concept de stratégie était plus clair qu’aujourd’hui, et où il pouvait se contenter d’être national ? De nombreux internationalistes, à l’image de Robert Keohane et Joseph Nye, nous avaient alertés depuis longtemps (dès les années 1970) sur les contraintes de l’interdépendance et sur les vulnérabilités que celle-ci générerait. La littérature scientifique sur l’intégration régionale ensuite, puis sur la globalisation, ont achevé de nous enlever nos illusions d’autarcie possible. En soulignant la force des « dilemmes de sécurité » (où le renforcement de l’un ne fait que donner des envies de course aux armements à l’autre), en explorant la notion de « complexes de sécurité » (où les éléments d’un même ensemble régional partagent les mêmes contraintes, qu’ils le veuillent ou non), en exposant les joies... et les blocages d’une ambition européenne d’action extérieure commune, de nombreux auteurs ont dépeint les limites nombreuses à l’établissement d’une doctrine, d’une posture, d’une action qui seraient encore purement nationales. Dans cette optique, il y a déjà bien longtemps qu’aucune stratégie n’est plus nationale dans la mesure où elle doit tenir compte des partenaires, des alliés, répondre à un contexte, s’adapter à des adversaires ou à des menaces extérieures.

Mais la question prend aujourd’hui un sens différent. Ce n’est plus la prise en compte interactive de l’autre qui est en jeu – que cet autre soit ami ou ennemi. Ce sont les moyens. Moyens budgétaires d’abord, après une crise économique et financière qui oblige à repenser les synergies possibles, à gommer les doublons, à imaginer des regroupements de forces. Moyens militaires et diplomatiques ensuite, dans la mesure où les mieux dotés paraissent désormais trop loin devant leurs suivants pour laisser à ces derniers d’autres options que l’harmonisation avec leur leader. On pense ici, naturellement, à la relation de l’Amérique avec la grande majorité des Européens. La puissance chinoise pourrait susciter le même entraînement auprès de plusieurs États asiatiques. Moyens politiques enfin : la multiplication de défis, l’entrée en force de la dimension sociologique dans la politique mondiale et dans le conflit, les initiatives d’acteurs non étatiques de plus en plus variés (de la firme multinationale à la nébuleuse terroriste en passant par le mouvement politique

ou religieux), rendent-ils tout État, quelle que soit sa puissance, démuni face à cette profusion de défis, et réduit de ce fait à composer avec d’autres partenaires ?

Avec la modernité, l’État, devenu progressivement national au fil de l’Histoire, était pourtant, depuis longtemps, le seul acteur politique pouvant prétendre à une stratégie, au sens d’un recours à la force armée. Aujourd’hui, une telle hypothèse fait débat. D’une part, la stratégie ne se limiterait plus à la composante militaire dans le sens où elle intègre d’autres ressources et surtout d’autres finalités (l’objet de la stratégie dépasse un théâtre d’affrontements qui ne comprendrait que des soldats). D’autre part, l’État lui-même se voit concurrencé par d’autres entités qui investissent également le terrain de la guerre (l’objet de référence stratégique ne se restreint donc plus à l’État). Cette deuxième dynamique invite à penser autrement le rôle des États : ces derniers n’agissent plus au nom de la protection de leurs intérêts définis en termes de contrôle d’un territoire face à un autre ennemi étatique, mais selon les contraintes du principe d’humanité qu’a insufflé le droit des conflits armés. Dans le cas européen, cette transformation oblige également à redéfinir les États en tant que sujet stratégique : l’action militaire de ces États ne peut plus être envisagée sans prendre en compte le processus d’intégration supranational et donc, d’envisager une autre identité stratégique.

Certains analystes, académiques comme militaires – à l’instar du Général Bachelet –, n’hésitent pas à qualifier cette tendance de « révolution copernicienne ». La raison d’État qui offrit jadis une grammaire pour tous les décideurs s’étiolerait alors progressivement. Mais une telle disparition, ou même une altération, peut-elle être extrapolée à toutes les entités étatiques ? Les émergents, ou bien une superpuissance comme les États-Unis, se heurtent-ils à cette même dynamique ? En Europe, les États ont-ils déjà perdu leur marge de manœuvre lorsqu’il s’agit d’aborder les questions stratégiques ? Formuler de telles interrogations signifie poser la « question ontologique » en stratégie, selon le Général Poirier. Et c’est bien cette question que le colloque de l’IRSEM, proposé conjointement le 14 novembre avec l’École de Guerre et sous la présidence de l’Enseignement Militaire Supérieur, entend traiter.

Afin d’introduire cette question ontologique, la présente lettre de l’IRSEM comprend un dossier consacré aux différentes postures stratégiques adoptées par les États européens. Elle permet d’interroger le processus de convergence des cultures stratégiques ou tout simplement des options stratégiques. Elle est, pour nos chercheurs, une contribution à la réflexion actuelle consacrée à la défense et à la sécurité nationale.

Sommaire – Dossier spécial – Lettre IRSEM n°8 – 2012

• Dossier Stratégique : Stratégies nationales comparées

Dossier coordonné par le général de division (2S) Maurice de LANGLOIS, directeur du domaine d’études « Sécurité européenne et transatlantique » de l’IRSEM, avec les contributions de Olivier de FRANCE et Nick WITNEY, Maya KANDEL, le général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

• Introduction

• Stratégies nationales de sécurité et de défense : pour une approche européenne

Par Olivier de FRANCE (ECFR) et Nick WITNEY (ECFR), auteurs du rapport intitulé : Étude Comparative des livres blancs des 27 États membres de l’Union Européenne : Pour la définition d’un cadre européen, Etude de l’IRSEM n°18

• Les États-Unis, l’Europe et la défense antimissile

Par Maya KANDEL, chargée d’études États-Unis, rattachée au domaine d’études « Relation européennes et transatlantiques » de l’IRSEM

• Défense et sécurité : une stratégie pour l’Europe

Par le général de division (2S) Maurice de LANGLOIS, directeur du domaine d’études « Sécurité européenne et transatlantique » de l’IRSEM

LA LETTRE DE L’IRSEM

La lettre d’information de l’Institut de recherche stratégique de l’Ecole militaire

Directeur de publication : Frédéric Charillon

Rédactrice en chef : Diane de Laubadère

diane.de-laubadere@defense.gouv.fr

Comité de rédaction : équipe de recherche de l’IRSEM

Introduction

Dossier stratégique – Lettre IRSEM n°8

Le bouleversement des équilibres géostratégiques mondiaux des dernières années a placé l’Europe dans une situation paradoxale. Si nul ne conteste son poids économique, première puissance mondiale avec 20% du PIB global, il faut bien reconnaître qu’elle n’a toujours pas réussi à s’imposer au niveau politique. Est-ce dû au poids de l’histoire et de la complexité d’une structure qui n’en finit pas de se réformer ? Il est un fait avéré que les États européens sont encore incapables de parler d’une seule voix dans les instances internationales.

Une étude comparative des livres blancs des 27 États membres de l’UE, réalisée pendant l’été 2012 par l’ECFR (European Council on Foreign Relations) pour le compte de l’IRSEM, présente un grand intérêt à l’heure de la réécriture du livre blanc de

la défense et sécurité nationale dans sa dimension européenne. L’étude fait l’objet d’un article de synthèse dans ce dossier, sous la plume d’Olivier de France. Ce dernier fait les constats suivants : aucun État membre ne peut plus financer un outil militaire complet, situation aggravée par la crise économique ; l’Europe n’est plus au cœur des préoccupations, avec pour conséquences, une inflexion de la politique américaine vers la région Asie-Pacifique et une attente que l’UE prenne en charge une partie du fardeau. L’étude conclut sur le besoin impératif d’écrire une stratégie générale au niveau européen avec pour conditions, une forte volonté politique visant à créer le choc salutaire dont la construction de la défense européenne a besoin, et le lancement simultané de projets de coopération concrets, preuve d’un changement d’attitude politique radical.

L’implication moindre des États-Unis dans la défense de l’Europe annoncée par Robert Gates à l’occasion de son discours du 11 juin 2011 à l’OTAN et qui se concrétise par le pivot vers l’Asie, pourrait prendre une ampleur différente selon le résultat des élections américaines. Selon Maya Kandel, beaucoup au Congrès, en particulier chez les parlementaires républicains, expriment un refus de payer pour la défense des Européens. L’auteur développe dans son article une analyse de cette évolution appliquée à la défense antimissile. Suivant le résultat des élections, on pourrait assister à un retour de la priorité donnée à la DAMB nationale aux États-Unis (homeland missile defense). Cette nouvelle posture pourrait remettre en question, en raison des contraintes budgétaires américaines, certaines dispositions de la phase européenne du bouclier. D’autant que Washington a entamé depuis déjà longtemps des coopérations bilatérales fructueuses aussi bien au Moyen-Orient avec Israël (et maintenant avec les pays du Conseil de Coopération du Golfe) qu’en Asie, avec le Japon et bientôt la Corée du Sud.

En écho aux deux articles précédents, Maurice de Langlois reprend l’idée de créer un électrochoc au niveau de la défense européenne en lançant une action à forte visibilité politique. Il est nécessaire, en parallèle d’initiatives concrètes au niveau des opérations, du capacitaire et de l’industrie, de travailler sur l’élaboration d’une stratégie générale de sécurité et de défense européenne. Cette stratégie, dépassant largement le cadre de la PSDC, serait un nouveau document « chapeau » à caractère très général qui mette en exergue le continuum sécurité défense tel qu’il a été élaboré dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Celui-ci aurait le mérite de redonner de la visibilité aussi bien vis-à-vis des partenaires que du citoyen européen.

Stratégies nationales de sécurité et de défense : pour une approche européenne

Dossier stratégique – Lettre IRSEM n°8

Par Olivier de FRANCE (ECFR) et Nick WITNEY (ECFR), auteurs du rapport intitulé : Étude Comparative des livres blancs des 27 États membres de l'Union Européenne : Pour la définition d'un cadre européen, Etude de l'IRSEM n°18. Les politiques de défense nationales telles qu'elles sont mises en œuvre aujourd'hui dans l'Union Européenne ne permettent pas d'assurer les besoins de sécurité individuels et collectifs de ses 27 pays membres. D'une part, aucun État membre ne peut mobiliser aujourd'hui les moyens nécessaires au financement d'un outil militaire complet. La crise économique et financière, qui grève les budgets des pays membres et augmente la pression sur les dépenses militaires, n'a fait que renforcer ce constat. La lourde charge de la dette publique fait aujourd'hui partie intégrante de la donne stratégique européenne. D'autre part, le bouleversement des équilibres géostratégiques globaux modifie la place de l'Europe sur l'échiquier mondial et la nature de la relation transatlantique. L'inflexion de la politique américaine vers la région Asie-Pacifique consolide un changement de perspective à Washington. Les États-Unis attendent aujourd'hui des Européens qu'ils se dotent d'une réelle capacité d'action collective et réduisent leur dépendance à l'allié américain. La récente campagne de Libye a démontré l'ampleur du travail à accomplir. Dans ce contexte, le rapport intitulé Étude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'Union Européenne : Pour la définition d'un cadre européen examine les stratégies nationales de sécurité et de défense des pays membres afin d'en déterminer la viabilité à l'échelle nationale et européenne. Il se base sur une analyse des documents stratégiques de référence qui déterminent les objectifs nationaux de défense et de sécurité des États membres. Ce travail met en lumière le caractère disparate de la documentation stratégique des pays de l'Union et l'hétérogénéité de leurs cultures et de leurs postures stratégiques. Il fait apparaître la diversité des formats, des procédures, des conceptions stratégiques et des planifications qui caractérise les stratégies de sécurité et de défense des États membres. Enfin, dans le contexte d'une crise aux contours à la fois économiques et stratégiques, ce rapport met en évidence leur viabilité limitée à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne. Aussi, les auteurs proposent-ils d'engager une réflexion stratégique commune propre à encourager une convergence en matière de pensée stratégique entre des nations dont les cultures stratégiques aujourd'hui divergent. À mesure que l'Europe s'engage dans la voie de l'approfondissement de sa gouvernance économique et à l'heure de la révision de nombreux livres blancs nationaux, cette réflexion doit être plus qu'une simple addition ou même une synthèse. L'hétérogénéité considérable des documentations nationales la rendrait d'ailleurs impossible, ou profondément insuffisante. Une approche stratégique commune requiert

une évaluation commune des besoins communs, propre à renforcer la collaboration en matière de planification et encourager une utilisation optimale des budgets de défense. Si les raisons d'agir sont claires, la rupture que constitue le passage d'une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective reste à ce jour un vaste chantier. La voie du succès passe par la rédaction d'une Strategic defence review à l'échelle européenne, ou l'élaboration d'un livre blanc stratégique européen susceptible de donner corps, cohérence et lisibilité à ces objectifs. Pour bien mener ce processus, il est utile de connaître et de comprendre la variété des cultures stratégiques et des planifications de défense telles qu'elles se déclinent au sein de l'UE. Notre étude veut y servir. Enfin, la réflexion stratégique dont l'Europe a besoin devra déboucher sur des projets de coopération concrets à mêmes de briser les conservatismes, d'encourager le lancement d'une intégration effective, et de renforcer les capacités européennes d'action collective tout en réalisant des économies d'échelle significatives. Les auteurs prennent l'exemple des forces aériennes dont la structure pourrait être repensée à la lumière des enseignements de la campagne de Libye : une force aérienne européenne (European Strike Force) pourrait naître d'une restructuration transversale des capacités aériennes nationales au sein de l'Union.



Diversité des formats, hétérogénéité des contenus

Les documents stratégiques des 27 États membres de l'Union Européenne forment un corpus ample et disparate. Ce corpus est caractérisé par une grande diversité de formats, qui résulte en partie de dispositions légales, d'environnements juridiques et de contextes constitutionnels hétéroclites. À la variété des formats répond l'hétérogénéité des contenus. Les documents stratégiques nationaux se caractérisent par des degrés d'opérationnalisation plus ou moins poussés. Tous ne traitent pas des mêmes sujets. Beaucoup sont simplement obsolètes. Ainsi, certains pays européens confrontés à de fortes pressions budgétaires se trouvent aujourd'hui dans la nécessité d'opérer des coupes brusques et significatives dans leur budget de défense sans disposer de document stratégique actualisé, et donc sans pouvoir s'appuyer sur une vision stratégique aisément lisible sur le court ou moyen terme. Dans leur grande majorité, les documents proposent une analyse du contexte géostratégique international et de son évolution récente. Si cette analyse est globalement convergente, les stratégies nationales n'en tirent cependant pas les mêmes conclusions concernant les risques et les menaces auxquels les pays doivent faire face. Peu de documents paraissent s'intéresser de manière prospective aux mutations rapides de la situation géostratégique, y compris celles de la relation transatlantique de sécurité. Les tentatives de déduire de cette analyse des risques et des menaces les missions et les rôles des forces armées restent elles étonnamment limitées. L'utilité de mettre l'accent sur le problème de la cybersécurité par exemple est toute relative dès lors que l'on ne tente pas de définir en retour le rôle que doivent jouer les forces armées dans la cyberdéfense – ou de répondre à la question de savoir si elles sont l'autorité nationale la plus à même de mener cette mission. La mutualisation des capacités est mentionnée dans la majorité des documents européens, sans qu'il s'ensuive une tentative de répondre à la question du degré de mutualisation envisageable et de son champ d'application. La coopération entre voisins est souvent présentée comme souhaitable dans la documentation nationale, sans que cela ne pousse à clarifier son ampleur ou ses buts concrets. Inversement, la volonté d'engager une coopération au niveau européen est rarement formulée – ou si oui, de manière peu concrète. Sauf exception, la notion d'une interdépendance continentale – à savoir que tous les États membres partagent essentiellement les mêmes intérêts vitaux et stratégiques – est notoirement absente. En un mot, les stratégies de défense et de sécurité nationales analysées sont pour l'essentiel descriptives plutôt que prescriptives. Elles se contentent de dire comment sont les choses, plutôt que de définir comment et pourquoi il faudrait les changer.

Les limites de l'approche nationale

Une variable supplémentaire s'ajoute à cette équation. Il semble difficilement concevable aujourd'hui de vouloir élaborer une politique de défense viable en adoptant une approche exclusivement nationale de la définition du besoin de défense. Qu'on le veuille ou non, l'administration de la chose militaire dans l'Europe d'aujourd'hui ne peut faire l'économie d'une coopération effective et d'un partage de ressources entre partenaires et alliés à l'échelle européenne. Les pays européens ont depuis longtemps pris acte du fait que la capacité des États à employer et déployer la force armée dans un cadre strictement national est dramatiquement réduite ou effectivement nulle, pour toute opération ayant un tant

soit peu d'envergure. Par nécessité autant que par choix, les opérations majeures de ces dernières années ont ainsi toutes, à de rares exceptions près, été menées sous bannière commune, le plus souvent celle de l'Otan ou de l'UE. La réalité de l'interdépendance mutuelle croissante en Europe et la difficulté de maintenir une posture stratégique strictement nationale apparaissent à l'étude de la documentation stratégique européenne. La coopération stratégique et la mutualisation capacitaire sont mentionnées dans la plupart des documents européens bien que souvent de façon peu concrète. La dimension européenne de l'impératif de la collaboration est peu présente comme telle, et le cadre d'analyse adopté est plus spontanément celui de l'Alliance atlantique. Mais dans un cadre comme dans l'autre, c'est le développement de la coopération entre États européens qui apparaît comme le défi cardinal. La coopération européenne en matière de défense est devenue cruciale non seulement pour le projet européen, mais aussi du point de vue de la relation transatlantique de sécurité. L'état de la planification de défense européenne interprété à la lumière de ces conclusions n'incite guère, il est vrai, à l'optimisme. Il est certes encourageant de constater que d'ici à la fin de l'année 2012 les 27 États membres de l'Union européenne, y compris la République de Chypre, devraient disposer d'une stratégie de défense ou de sécurité incarnée par un document stratégique national. Mais ce rapport met en lumière un déficit de consensus préoccupant, tant sur le plan de ce que ces stratégies devraient dire que du format qu'elles devraient adopter et de l'usage qu'il faut en faire.



Une double nouvelle donne

Les raisons d’espérer existent cependant. La violence même de la crise budgétaire en Europe met à nu l’inutilité d’une approche nationale par laquelle chaque ministère de la défense national agit sans concertation effective avec ses partenaires, en réduisant les capacités nationales sans prendre en compte les conséquences de ces décisions isolées sur l’état des capacités communes.

La possession par un pays de l’Union de toutes les composantes de la puissance militaire est devenue irréaliste au regard des coûts qu’elle engendre, et ce d’autant plus que l’évaluation et le dimensionnement des menaces est devenue pour les États un exercice incertain. S’agissant des systèmes militaires les plus avancés technologiquement, cela n’est pas à proprement parler une nouveauté. Cette contrainte se fait cependant sentir dans un nombre croissant de pays européens sur le plan de la structure même des forces armées. Envisager de se passer de certaines capacités – les sous-marins dans le cas du Danemark, les blindés lourds dans le cas des Pays-Bas – c’est implicitement mais nécessairement s’en remettre à d’autres pour combler cette lacune capacitaire.

Mais la crise financière, si elle menace le projet européen, ouvre également des voies de coopération nouvelles. A l’heure de la réduction des moyens budgétaires, elle peut favoriser l’émergence d’un consensus et créer les conditions d’une collaboration plus grande entre États membres. Le pooling and sharing et la smart defence sont devenues les nouvelles orthodoxies – un développement qui serait encourageant, si seulement les gouvernements nationaux étaient disposés à faire correspondre leurs professions de foi à leur action.

Une force d’impulsion plus contraignante encore est sans doute en train de se constituer avec l’évolution de la posture stratégique américaine. Il devrait être clair désormais pour tous les européens que la réorientation asiatique des États-Unis requiert des puissances du Vieux continent qu’elles coopèrent davantage en matière de défense – et il devrait être clair aussi qu’il s’agit bien là désormais d’une demande formulée explicitement par Washington. Cette évolution, bien que passée sous silence dans les publications officielles de sécurité et de défense même les plus récentes, est d’une importance fondamentale. Les européens ont globalement assimilé la transition qui s’est opérée entre les années 1990 et celles du second président Bush. Au cours de cette période, la méfiance initiale des américains à l’endroit de la construction de la défense européenne (témoins les « trois D » de Madeleine Albright – découplage, double emploi et discrimination) a cédé le pas à une approche plus permissive : une acception pragmatique que ce qui importait était moins le cadre de coopération lui-même que le fait que l’Europe contribue davantage.

Ce que les européens, en revanche, n’ont pas encore pleinement intégré est l’évolution qui a suivi – d’une attitude permissive à un discours résolument incitatif. Révélée par le leadership from behind en Libye, cette approche a été confirmée par la reconnaissance ouverte de la réorientation stratégique américaine vers l’Asie. Les États-Unis non seulement tolèrent la capacité collective d’action militaire autonome européenne, mais attendent désormais des Européens qu’ils s’en dotent effectivement. Les responsables de la défense américaine l’affirment aujourd’hui de manière parfaitement explicite : les Européens doivent se doter eux-mêmes des outils stratégiques qui leur ont fait défaut durant la campagne en Libye et pour lesquels ils ont fait appel aux américains – ISTAR, munitions intelligentes et capacités de ravitaillement en vol notamment.

Les États-Unis n’attendent certes pas des Européens qu’ils agissent en toute indépendance vis-à-vis de Washington. Ils vou-

dront que l’action transatlantique demeure pleinement coordonnée et que subsiste une interopérabilité aussi étendue que possible entre les forces et les capacités (de façon, en particulier, à permettre l’utilisation d’équipements américains). Mais les instincts passés qui voulaient que la capacité d’action européenne repose exclusivement sur celle des États-Unis ne sont plus d’actualité. Du fait de ce changement de perspective les vieux débats entre atlantistes et européens perdent leur pertinence. La construction d’une capacité européenne d’action autonome effective est un objectif qui devrait être partagé par les uns comme par les autres. Sa mise en place est aussi essentielle pour le futur de la relation transatlantique de sécurité qu’elle l’est pour la capacité de l’Europe à être prise au sérieux dans le nouveau monde multipolaire.

Pour une approche stratégique européenne

Les raisons d’agir sont claires désormais, mais la rupture que constitue le passage d’une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective reste à ce jour un vaste chantier. Il faut agir à un double niveau : au niveau stratégique d’abord, où les décideurs politiques européens doivent prendre conscience de la réalité des intérêts partagés et du caractère inéluctable de la dépendance mutuelle en matière de défense. Au niveau de sa mise en œuvre ensuite : les ministères de la défense doivent surmonter leur rejet historique et culturel de la planification conjointe ou tout du moins complémentaire, y compris en matière de forces et de capacités.

Dire qu’opérer cette rupture nécessite d’engager une réflexion stratégique commune qui pourrait s’incarner dans un livre blanc européen ou European Strategic defence review n’a dès lors rien de novateur. Un référent collectif est indispensable pour obtenir une convergence en matière de pensée stratégique entre des nations dont les cultures stratégiques, comme ce travail l’a prouvé, sont divergentes. Il est urgent de commencer à construire une convergence analytique autour des sujets suivants : la modification de la position stratégique de l’Europe dans le monde, la nature de la transformation de la relation entre l’Europe et les États-Unis, le rôle des forces armées dans la réponse aux risques et aux menaces, leur utilité dans l’affirmation de l’influence européenne et le juste calibrage entre autonomie et coopération. Ceux chargés de piloter l’élaboration d’un tel livre blanc ou Strategic defence review devraient par conséquent recevoir pour mandat de proposer un petit nombre de projets de coopération à même de briser les conservatismes et d’encourager la mise en place d’une intégration effective. Instaurer une surveillance commune de l’espace aérien européen – conçue comme un premier pas vers la transformation des forces aériennes nationales en forces moins conséquentes mais plus fonctionnelles – constitue une première hypothèse de travail.

D’autres pourraient inclure la mise en place d’une capacité européenne de suppression des moyens de défense aérienne ennemis ; l’instauration d’un système de communication commun pour les opérations extérieures susceptible de couvrir l’ensemble des acteurs engagés sur le théâtre d’opération, ONG comprises ; ou la réduction de moitié à l’échelle de l’UE des moyens nationaux de test et d’essai.

Plus radicalement, les enseignements de la campagne en Libye devraient pousser les européens à repenser la structure collective de leurs forces aériennes. Une restructuration transversale des composantes aériennes nationales pourraient permettre de concevoir une force aérienne européenne (European Strike Force) à la fois entièrement fonctionnelle et susceptible d’opérer indépendamment des capacités aériennes américaines. Le nombre d’avions de combat dont disposent aujourd’hui collectivement les Européens dépasse de beaucoup le besoin capacitaire nécessaire sous tous les scénarios envisageables. Les États européens, parallèlement, souffrent de lacunes en matière de capacités stratégiques telles que l’ISTAR et le ravitaillement en vol.

Pour le dire simplement, il serait envisageable de réduire le nombre d’avions de combat et la taille des infrastructures qui les supportent et d’engager une réflexion collective pour redistribuer au mieux les économies d’échelle ainsi effectuées.

Cela permettrait de combler certaines lacunes capacitaires et d’augmenter les capacités d’action collectives. La planification de cette force pourrait être effectuée en commun, alors que les moyens resteraient nationaux et obéiraient au principe des capacités « séparables, mais non séparées». Il est clair que les forces aériennes européennes seraient liées par un degré assurément inédit de spécialisation et de dépendance mutuelle. La souveraineté des États sur leurs capacités aériennes n’en serait cependant pas affectée de façon significative car leur utilisation pourrait être décidée sur des bases nationales. Simplement, l’utilité de ces composantes aériennes, optimisées qu’elles seraient en vue de l’usage collectif, serait comparativement moindre dans le cadre d’opérations menées de manière strictement nationale. Le degré de spécialisation et de dépendance mutuelle entre forces aériennes nationales serait l’objet de négociations entre pays membres. Reste que pour l’ensemble de ces États membres, l’alternative à la préparation et la conduite conjointe d’opérations est désormais moins l’action autonome que l’absence effective de moyens d’action nationaux.

Une Strategic defence review européenne d’une telle envergure ne pourra être élaborée et mise en œuvre que si elle repose sur un mandat émanant du plus haut niveau décisionnel européen, le Conseil européen. Cela représenterait certes une rupture importante, mais dont l’ampleur ne serait pas plus grande que celle d’autres mesures envisagées, et prises, dans le contexte de la crise de la zone euro.

La nécessité d’une telle démarche ne découle pas seulement de considérations portant sur le rôle présumé de l’Europe dans le monde ou de l’impératif d’une coopération de défense plus poussée. Elle tire les conséquences de ce qui ressort du présent rapport : les politiques de défense nationales telles qu’elles sont mises en œuvre aujourd’hui ne permettent pas d’assurer les besoins de sécurité individuels et collectifs des 27 États membres de l’Union Européenne.

Les États-Unis, l’Europe et la défense antimissile

Dossier stratégique – Lettre IRSEM n°8

Par Maya KANDEL, chargée d’études États-Unis, rattachée au domaine d’études « Relation européennes et transatlantiques » de l’IRSEM

Les grands enjeux de défense sont pour l’instant restés remarquablement absents de la campagne électorale américaine. Les américains sont avant tout préoccupés par l’économie, et la sécurité nationale arrive souvent parmi les dernières préoccupations des électeurs en ces temps de chômage particulièrement élevé pour les États-Unis (près de 8%).

C’est ce que soulignaient les intervenants d’un débat récent à la Brookings Institution de Washington, qui tentaient de cerner les similitudes et différences des deux candidats sur les questions de défense. Au-delà du pivot vers l’Asie et de la fin des grandes opérations terrestres, deux thèmes sur lesquels le président Obama et son challenger Mitt Romney semblent se retrouver, qu’est-ce qui sépare les deux hommes ?

Pour Todd Harrison, expert défense du CSBA (Center for Strategic and Budgetary Assessments), l’une des différences les plus évidentes entre le président Barack Obama et son challenger Mitt Romney porte sur la défense antimissile.

La DAMB, de Bush à Obama and back ?

Quand Obama est arrivé au pouvoir, il a conservé (presque) intacte l’enveloppe budgétaire allouée à la défense antimissile par son prédécesseur George W. Bush, mais il a modifié l’ordre des priorités et donc l’allocation des ressources.

L’administration Bush avait relancé la défense antimissile, dont le premier programme officiel date de la présidence Reagan , suite aux attentats du 11 septembre 2001 : la philosophie inspirant le projet était d’abord purement nationale, de sanctuarisation du territoire (homeland). Entre 2004 et 2008, des missiles intercepteurs au sol (Ground Based Interceptor ou GBI) ont donc été installés en Californie et en Alaska. Dans l’esprit de l’ancien secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld , il s’agissait bien de constituer une première ligne de défense du territoire américain. Cette logique nationale (national missile defense) n’excluait pas une défense antimissile de théâtre (theatre missile defense), mais cette dernière venait en second dans l’ordre de priorités.

Avec l’arrivée de Barack Obama au pouvoir en janvier 2009, on assiste à une inversion de ces priorités. Le président démocrate part en effet du double postulat d’une baisse de la menace balistique intercontinentale et d’une probabilité intensifiée de prolifération des missiles de courtes et moyennes portées. La nouvelle administration propose donc une version modifiée du projet européen, connue sous le nom de phase d’approche adaptive pour une défense antimissile en Europe (European Phased Adaptative Approach) , qui a également le double mérite d’être moins coûteuse, et compatible avec le « nouveau départ » (ou reset) que l’administration Obama souhaite dans la relation entre Washington et Moscou. Le document stratégique officiel de 2010 (Ballistic Missile Defense Review Report) part ainsi du postulat que grâce aux avancées de la décennie précédente, de nouveaux investissements dans la DAMB nationale ne sont pas nécessaires dans l’immédiat et que l’accent doit être mis désormais sur la DAMB régionale ou de théâtre (Europe, mais aussi Moyen-Orient et Asie).

^[1] Idée sur laquelle les laboratoires de recherche financés par le Pentagone avaient déjà commencé à travailler bien avant Reagan

^[2] Rapport publié en 2004 par la Commission Rumsfeld, disponible à l’url : http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm

Selon Todd Harrison toujours, il faut s'attendre, en cas de victoire de Romney, à une nouvelle inversion des priorités et à un retour de l'approche privilégiant la défense du homeland américain. Et en cas de reconduction d'Obama ? Il devra quand même compter avec les républicains du Congrès, en particulier à la Chambre où ils devraient rester majoritaires (le sort du Sénat reste incertain) : quelle que soit l'issue des élections, les rapports de force resteront très serrés, ce qui obligera à de nombreux marchandages politiques dont la DAMB pourrait bien faire partie.

Une offensive venue du Congrès

Beaucoup au Congrès, plus précisément à la Chambre républicaine, ont une réaction de plus en plus épidermique à l'Europe, avec cette idée que le contribuable américain ne doit plus payer pour la défense des européens. Les parlementaires américains remettent en cause la « relation de dépendance », qui permet aux pays européens, dont la défense est « subventionnée par l'Amérique », de « fournir à leurs populations la sécurité sociale, de bonnes retraites et des services publics » – autant de services que l'État fédéral américain ne semble pas être en mesure de fournir à ses propres citoyens. Certes, ce discours ressurgit de manière récurrente depuis la naissance de l'OTAN ; mais les contraintes budgétaires actuelles lui donnent aujourd'hui une acuité nouvelle.

On a pu voir une illustration lors des discussions budgétaires du printemps 2012, en particulier dans les dispositions débattues au Congrès sur la défense antimissile en Europe. Deux mesures phares ont été votées par la Chambre en mai 2012, dans le cadre de la loi d'autorisation de la Défense pour 2013. Le premier de ces amendements votés au printemps à la Chambre retient 25% des fonds américains prévus pour financer la défense antimissile en Europe, tant que les Européens ne se seront pas engagés fermement sur leur part du financement. Le second amendement réserve des fonds pour la construction d'un nouveau site de défense antimissile sur la côte Est des États-Unis – ce qui semble marquer un retour à la philosophie de l'administration précédente, une idée déjà présente dans le programme de la Missile Defense Agency (4ème phase) mais qui avait été repoussée par l'administration Obama.

Ce sont les républicains de la Chambre qui ont mené l'offensive derrière le représentant de l'Ohio Mike Turner, président de la sous-commission des forces stratégiques au sein de la commission des appropriations (budget). Turner a critiqué Obama en dénonçant son approche comme « plus centrée sur les préoccupations de la Russie que sur la défense des États-Unis ». Alors que pour les démocrates c'est un retour à la « guerre des étoiles » de Reagan, pour laquelle il n'y a ni ressources (dans le contexte actuel) ni besoin. On notera que cette position est également celle défendue officiellement par le Pentagone, à relativiser peut-être puisque la solidarité au sein de l'Exécutif se doit de primer en période de campagne électorale.

Turner a d'ores et déjà annoncé qu'il se battrait pour le maintien de son amendement (sur un nouveau site DAMB sur la côte Est des US) lors des débats sur la loi d'autorisation de la défense qui devrait être votée pendant la session lame-duck de novembre-décembre du Congrès sortant, avant la prise de fonction du nouveau Congrès qui sera élu en novembre 2012. En effet, malgré la charge de travail prévue pour cette session, les parlementaires devraient voter la loi d'autorisation de la défense, qui a été votée chaque année sans exception depuis un demi-siècle. Cette loi d'autorisation pourrait allouer différemment l'enveloppe attribuée à la DAMB.

En effet, la position de Turner et des parlementaires républicains vient d'être renforcée par la sortie le mois dernier d'un rapport sur la DAMB commandité par le Congrès en 2009. Le rapport recommande l'établissement d'un site sur la côte Est et remet en question la nécessité des intercepteurs en Europe, sauf s'ils sont nécessaires pour la défense de l'Europe.

Le rapport du Conseil national de la recherche de septembre 2012

Il a beaucoup été question à Washington ces dernières semaines de la sortie d'un nouveau rapport, commandité par le Congrès et élaboré par le Conseil national de la recherche (National Research Council), un sous-comité de l'Académie nationale des Sciences américaine.

Au-delà des limites techniques habituellement soulignées concernant la DAMB, le rapport renforce la position défendue par les républicains du Congrès : il recommande à la Maison blanche d'adopter une « approche plus agressive dans sa stratégie antimissile », et en particulier de renouer avec l'approche proposée par l'administration Bush en son temps, avec l'établissement d'un nouveau site sur la côte Est des États-Unis. Il serait possible de le faire en allouant différemment l'enveloppe annuelle relativement constante de 10 milliards de dollars allouée à la DAMB. Pour l'instant, l'essentiel du système américain d'interception est concentré sur la côte Ouest (en Californie) et sur la frontière nord avec le Canada. Les sites sont contrôlés depuis NORAD.

Le rapport est donc un camouflet à Obama, qui avait tourné la page de Bush en septembre 2009 en lançant la phase européenne évoquée ci-dessus. Or le rapport recommande de laisser tomber la dernière phase de ce plan pour au contraire booster le système national.

Au Congrès, le républicain Turner, qui a vu sa position confirmée, a indiqué qu'il presserait ses collègues pour l'inclusion de son amendement, si ce n'est dans la loi 2013, alors dans la prochaine. Le sénateur McCain, poids lourd républicain du Sénat pour les questions de défense et politique étrangère, a accepté de creuser l'idée, à condition qu'une nouvelle étude soit menée par la Missile Defense Agency. Tous ces débats seront d'autant plus intéressants à suivre que le CNAS (Center for a New American Security), think tank en vue de Washington, nous expliquait l'an dernier que la DAMB était enfin devenue un sujet d'accord bipartisan – après des années d'opposition entre républicains et démocrates sur le thème, depuis la « guerre des étoiles » de Reagan…

En réalité, les différences entre républicains et démocrates sont liées surtout à la contrainte budgétaire, beaucoup plus que sur le principe de la défense antimissile : mais ce contexte est crucial aujourd'hui pour les États-Unis, et c'est bien lui qui impose un choix de priorités, sur lequel républicains et démocrates diffèrent.

Un dossier à suivre après les élections

L'incertitude qui demeure sur l'évolution du budget fédéral américain (en raison des nombreuses échéances du 31 décembre 2012, qu'il s'agisse de la fin des réductions d'impôts de l'ère Bush ou de l'entrée en vigueur des coupes budgétaires automatiques ou séquestration) empêche toute certitude sur l'évolution du budget du Pentagone. Si l'environnement devenait ultra-contraint avec l'application des nouvelles coupes de 50 milliards de dollars par an au budget du DoD, l'éventualité d'un nouveau site serait très certainement repoussée, surtout sous administration Obama. D'un autre côté, Obama sera plus enclin à faire des concessions à la Russie : il suffit de se souvenir de l'épisode du « micro ouvert » avec Medvedev au printemps dernier, où il annonçait qu'il aurait « plus de flexibilité » sur l'installation des radars en Europe après les élections. Pourrait-il revenir sur certaines dispositions de la phase européenne du bouclier ? Dans ce cas, le rapport serait venu à point nommé et la reconversion sur l'approche Bush/site côte Est, permettrait de faire d'une pierre deux coups : relancer le reset avec Poutine, tout en donnant des gages aux républicains. Côté Romney, on peut au contraire penser qu'il maintiendrait les plans européens pour manifester sa fermeté vis-à-vis de Poutine, tout en refocalisant aussi la DAMB sur le territoire national car la défense du homeland semble plus en phase avec la « paix par la force », crédo reaganien repris par des néoconservateurs qui ne veulent plus dire leur nom. Si ces engagements paraissent (avec raison) incompatibles avec l'exigence de réduction du déficit budgétaire américain, il faut se souvenir que Romney s'est engagé à maintenir le budget du DoD à 4% du PIB, et que son co-listier Paul Ryan a un plan de retour à l'équilibre budgétaire qui épargne le Pentagone et trouve les économies du côté des programmes sociaux (ou entitlements) – même si de l'avis de nombreux experts, ni l'un ni l'autre de ses plans ne sont très réalistes.

Toutes ces questions sont évidemment essentielles pour des européens aux budgets déclinants et qui se sont engagés sur la DAMB sous tutelle américaine dans le cadre de l'OTAN. C'est un financement qui n'ira pas ailleurs, et qui pourrait grever encore des budgets déjà déclinants. Au-delà, cela pose également des questions politiques, puisque les efforts américains en Europe doivent aussi être considérés dans la perspective plus globale de la progression de la DAMB américaine aussi bien au Moyen-Orient qu'en Asie, où elle a été entamée depuis longtemps dans le cadre d'une coopération bilatérale avec le Japon qui pourrait s'étendre à d'autres pays.

L'auteur tient à remercier Aude Fleurant, directrice de recherche à l'IRSEM, pour ses commentaires avisés.

Défense et sécurité : une stratégie pour l’Europe

Dossier stratégique – Lettre IRSEM n°8

Le général de division Maurice de Langlois

Par le général de division (2S) Maurice de LANGLOIS, directeur du domaine d'études « Sécurité européenne et transatlantique » de l'IRSEM

« Tout état politique, qu'il s'agisse de paix ou de guerre, suppose un rapport de forces . Dans ces conditions, plus que jamais, la sécurité reste inséparable de la défense et les dividendes de la paix n'aboutiront jamais à la dissolution du capital militaire . »

L'UE, acteur global par excellence, doit pouvoir, sur la base de ses valeurs communes, définir et développer une nouvelle stratégie, que l'on peut qualifier de globale, et qui doit aller bien au-delà de la Politique de sécurité et de défense commune actuelle. À partir des documents existants et des avancées du Traité de Lisbonne, il y a une place pour un nouveau document « chapeau » à caractère très général qui mette en exergue le continuum sécurité défense tel qu'il a été élaboré dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Cette action, à forte visibilité politique, devra être accompagnée et validée par des initiatives concrètes qui rapprochent les outils de défense et de sécurité nationaux.

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'existe que par ses engagements opérationnels et son développement capacitaire.

Les résultats obtenus par les opérations militaires de l'Union européenne, Atalante étant la dernière en date, ont démontré qu'en 10 ans, la PSDC était devenue une réalité. L'Union européenne sait faire et elle l'a démontré au travers des missions dites de Petersberg, que ce soit au titre de l'imposition de la paix avec EUFOR Tchad, de la prévention des conflits, avec EUSEC RDC, ou de la formation, du conseil et de l'assistance, avec EUTM Somalia. Au niveau capacitaire, l'initiative «pooling and sharing» lancée à Gand en septembre 2010, et qui n'est que la mise en œuvre par les 27 de la stratégie européenne de sécurité de 2003, a permis de lancer en novembre 2011, onze chantiers considérés comme prioritaires par les ministres de la défense. Ils concernent indifféremment le ravitaillement en vol, le soutien médical, la formation, les munitions, les satellites de communication militaire ou l'ISR . Cependant, l'ambition affichée en 2003 et complétée en 2008 par la déclaration sur le renforcement des capacités , est loin d'avoir atteint son objectif. Le contrat opérationnel n'a pas été atteint, même si le chiffre de 60 000 hommes correspond globalement à l'ensemble des opérations militaires et missions civiles menées par l'UE depuis près de 10 ans. Aucun groupement tactique n'a encore été engagé malgré un niveau de préparation et d'interopérabilité excellent pour la majorité d'entre eux. Il faut se demander aujourd'hui pourquoi l'UE n'a plus lancé d'opérations militaires depuis 2008. Et si les avancées capacitaires sont bien réelles, elles souffrent néanmoins de lenteur et de manque d'ambition.

Est-ce dû à une frilosité générale des Européens, un manque de volonté politique ou à un concours de circonstances lié principalement à la crise financière, qui a freiné toute velléité de l'Union Européenne de développer la PSDC ? Ou alors, plus simplement, est-ce parce que la PSDC est trop jeune et manque encore de moyens et de visibilité ? Elle a certainement besoin de temps et plus sûrement, d'un soutien politique affirmé.

Il ne faut donc pas, sur ce résultat en demi-teinte, être tenté de revoir à la baisse l'ambition européenne.

Tout en étant conscient de l'existence en Europe d'un courant de type soft power, axé plutôt sur l'action humanitaire que sur les opérations militaires, le nouveau regard des États-Unis tourné vers l'Asie-Pacifique devrait plutôt provoquer une prise de conscience chez les Européens qu'ils ne bénéficieront plus dans l'avenir des mêmes garanties apportées par le soutien américain, notamment au travers de l'OTAN.

^[1] Voir le descriptif de cette stratégie disponible sur le site de l'Agence de la défense antimissile, url : http://www.mda.mil/global/documents/pdf/paa.pdf

^[2] BMDR 2010 : http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf

^[3] Disponible ici : http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13189

^[4] Disponible ici : http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13189

De plus, l'évolution des risques et menaces, après la surprise stratégique des révolutions arabes et le retour de conflits potentiels entre États aux portes même de l'Europe, montre qu'il est urgent de prendre de nouvelles initiatives en matière de défense. Il est temps de remodeler la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec une ambition plus marquée et plus englobante de notre sécurité et de notre défense au niveau européen. La crise financière, contrainte forte mais, il faut le souhaiter, contrainte d'un temps, doit faire l'objet d'hypothèses de règlement à plus ou moins brève échéance, afin ne pas fausser un exercice sur l'évolution de nos outils de défense qui concerne les vingt prochaines années à venir et qui vise à hisser l'Europe au niveau de ceux « qui comptent ».

Cette Europe, qui réalise déjà l'Union économique et monétaire au travers du mécanisme de stabilité, est engagée de fait dans une logique de «souveraineté partagée ». Il est étonnant qu'elle n'ait pas encore adopté une approche similaire pour sa défense et sécurité.

Encore faudrait-il développer un discours clair et compréhensible pour les opinions publiques. Ce n'est pas malheureusement pas le cas, car les stratégies, les organisations et les réalisations de l'UE dans ces domaines sont confuses, complexes et peu visibles . Ne leur donne-t-on pas plutôt le sentiment d'une mécanique trop complexe et quasiment grippée pour qu'ils puissent s'y intéresser ? Plusieurs pays militent pour la révision de la Stratégie européenne de sécurité avec une approche plus globale. Cette idée n'a de sens qu'accompagnée de mesures concrètes dans les domaines des opérations et du capacitaire, qui permettront de valider la volonté des États membres à se prendre en main autour d'une ambition actualisée et régénérée. La Roumanie a diffusé en septembre 2012 un papier de réflexion appelant à la révision de la Stratégie européenne de sécurité. Quatre États membres, l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Suède se sont associés pour faire travailler ensemble leurs think tanks nationaux sur une future « stratégie globale pour l'Europe » et faire des propositions à la Haute représentante au premier semestre 2013.

Cela va dans le bon sens même si le niveau d'application est discutable. La France et ses principaux partenaires doivent revenir sur des travaux qui favorisent les intérêts communs de l'UE. Il est possible de lancer avec nos principaux partenaires une réflexion sur une stratégie de défense et de sécurité générale pour l'Europe.

1.Rendre la stratégie de défense de l’Europe plus lisible

En décembre 2003, l'Union européenne a adopté la stratégie européenne de sécurité, qui traite de la dimension extérieure de la sécurité de l'Europe. En mars 2010, le Conseil européen adoptait la stratégie de sécurité intérieure.

Alors que le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, donc avant la stratégie de sécurité intérieure, offrait pour la première fois à l'Union Européenne l'opportunité de porter un véritable projet commun dans les domaines de la sécurité et de la défense, il est surprenant que nous disposions encore à ce jour de deux stratégies différentes, dont la complémentarité semble parfois confuse.

Le traité de Lisbonne ouvre de nouvelles perspectives permettant de mieux combiner dimensions intérieure et extérieure. « Il n'est pas de sécurité intérieure sans dimension extérieure, dès lors que la sécurité intérieure dépend de plus en plus de la sécurité extérieure » . Cependant, les progrès réalisés à cet égard sont

trop lents et incomplets.

Une analyse des risques et menaces des deux stratégies, extérieure et de sécurité, montre à la fois une convergence sur un certain nombre de thèmes et un besoin d'actualisation.

Concernant l'action extérieure de l'UE, la stratégie européenne de sécurité a identifié en 2003 puis 2008 des menaces liées à la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, en Europe et dans le monde entier, la criminalité organisée, les phénomènes migratoires, la cybersécurité, la sécurité énergétique, les conséquences du changement climatique, les catastrophes naturelles, la dégradation de l'environnement et la concurrence pour l'appropriation des ressources qui exacerbent les conflits et augmentent les flux migratoires.

La stratégie intérieure de sécurité s'attache plus naturellement à l'environnement immédiat des citoyens de l'Union européenne. Les principaux risques et les menaces auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui sont le terrorisme, la grande criminalité et la criminalité organisée, le trafic de drogue, la cybercriminalité, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle de mineurs et la pédopornographie, la délinquance économique et la corruption, le trafic d'armes et la criminalité transfrontière, les insuffisances d'énergie et les défaillances graves des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Il faut bien reconnaître que la grande majorité de ces risques et menaces s'affranchit de toute notion de frontière intérieure ou extérieure. Cela est d'autant plus important qu'à l'heure de la mondialisation, pour les citoyens européens, la distinction entre la sécurité extérieure et intérieure s'efface progressivement au profit d'une notion de sécurité à caractère global, à l'aune de ce qui avait déjà été écrit dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale français de 2008.

Dans ce contexte, la stratégie de sécurité intérieure précise bien qu'elle apporte un complément indispensable à la stratégie européenne de sécurité, qui prônait le développement social, politique et économique de la société mondiale comme le meilleur moyen de bâtir une sécurité effective et durable.

Il s'agit bien de « reconnaître l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en élaborant une approche de «sécurité globale » à l'égard des pays tiers » .

- Stratégie européenne de sécurité page 13 : « recourir systématiquement à des moyens mis en commun et partagés permettrait de réduire les doubles emplois et les frais généraux et, à moyen terme, de renforcer les capacités ».
- Intelligence Surveillance and Reconnaissance
- Déclaration sur le renforcement des capacités page 1 : « … l'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, …notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, …de planifier et de conduire simultanément … deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, …soutenue par un maximum de 10 000 hommes pour une durée d'au moins deux ans… »

- Les métamorphoses de la souveraineté, 2011, Pauline MORTIER Thèse de doctorat : « Le processus de l'Union européenne entérine l'idée que la souveraineté de l'Etat est donc désormais partagée. Cependant, l'influence de l'Union va encore plus loin avec la notion de compétences exclusives puisque dans les domaines de compétences exclusives, l'Etat se trouve dépossédé de sa compétence et n'a plus les moyens d'agir.

- Référence aux quatre documents suivants, la Stratégie européenne de sécurité de 2003/2008, la Déclaration sur le renforcement des capacités 2008, le Traité de Lisbonne 2009 et la Stratégie de sécurité intérieure 2010
- Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne page 30
- Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne page 30

Concernant le traité de Lisbonne, ses avancées n'ont pas été prises en compte dans leur intégralité dans les deux stratégies et posent un problème de cohérence globale. Or, depuis la fusion des trois piliers européens et la création du poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRAEPS), qui est aussi vice-président de la Commission européenne, le continuum défense-sécurité est devenu une réalité à Bruxelles.

Le traité introduit de nouveaux mécanismes dont une clause de défense mutuelle, obligation pour les États membres de porter assistance à l'un des leurs, en cas d'agression de son territoire. La clause de solidarité permet à chaque État de faire une demande d'assistance aux autres membres de l'UE, par tous les moyens, dont les moyens militaires en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe soit d'origine humaine, soit d'origine naturelle. La nouveauté de ce mécanisme qui existait déjà avant le traité, est de pouvoir maintenant faire appel aux forces armées à l'intérieur des frontières européennes.

Le traité lance la coopération structurée permanente, avec les États qui s'engageront à renforcer la PSDC par un niveau élevé de participation aux opérations et leur engagement dans un nombre significatif de coopérations sur les équipements de défense. Enfin, il étend son champ d'activité aux questions industrielles et commerciales dans le domaine de l'armement. Il valide l'existence de l'Agence européenne de défense, créée en 2004 par une action commune, pour le développement d'une réelle politique européenne de l'armement.

Toutes ces évolutions sont primordiales et devraient avoir un impact direct sur nos outils de défense nationaux et leur emploi au niveau européen.

À travers les différentes approches de ces documents qui ne sont pas contradictoires mais complémentaires, il est nécessaire de développer une nouvelle stratégie plus générale, voire globale, qui doit aller bien au-delà de la PSDC actuelle. À titre d'exemple, ce travail permettra de s'affranchir du paradoxe que vit l'Agence européenne de défense (AED) : d'un côté, elle doit favoriser le développement des capacités de défense des Etats membres dans le strict périmètre de la PSDC, de l'autre elle doit mettre en place une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) qui concerne un périmètre bien plus large couvrant l'ensemble des capacités de défense.

2. Le nouveau contexte

La crise financière et ses effets sur les budgets de défense devraient être perçus comme une opportunité pour opérer les rapprochements des outils de défense et de sécurité des États. S'il est relativement aisé de lancer des initiatives entre pays de taille intermédiaire, à l'exemple du BENELUX, cela est rendu plus difficile pour les États plus importants car ceux-ci savent qu'ils devront engager leur souveraineté nationale. Que faut-il abandonner ? Que faut-il partager ? Question épineuse mais y-a-t-il encore le choix ? Il faut bien le reconnaître, aucun pays européen n'a la capacité de mener une opération de grande envergure en national. Le pire serait, sous la pression des contraintes budgétaires, de continuer sur une logique de réductions homothétiques. Elle n'aurait plus aucun sens, une fois franchi le seuil minimum de capacités qui deviendraient échantillonnaires et perdraient toute valeur opérationnelle. Il faudra faire des choix, envisager des abandons de capacités et changer de paradigme sur la notion de

souveraineté nationale qui prévalait jusqu'à aujourd'hui.

Le changement d'attitude des Américains vis-à-vis des Européens, initié par le discours de Robert Gates en juin 2011 devant l'OTAN , se confirme. Le pivot vers le Pacifique est une réalité et se traduit déjà par les faits, renforcement de la présence militaire américaine dans la région Asie-Pacifique, avec le déploiement de troupes en Australie, renforcement de la coopération militaire avec le Japon, et consolidation des liens militaires avec certains pays d'Asie, en particulier les Philippines et le Vietnam. Ceci pose la question du maintien de la primauté du lien transatlantique et, par voie de conséquence, de l'acceptation des Européens à prendre en charge une partie du fardeau, appelé le burden shifting.

Les risques et menaces ont évolué depuis 2008. Il est impératif de faire état, par exemple, des conséquences des révolutions arabes et de leur extension potentielle aux frontières de l'Europe, des rivalités pour le contrôle de production d'énergie, à l'exemple de ce qui se passe en Méditerranée orientale pour le contrôle des champs gaziers, ou des effets induits d'une possible confrontation militaire entre l'Iran, Israël et les États-Unis et l'évolution de l'attitude de la Chine face à la Russie et aux États-Unis.

Une étude récente menée par l'ECFR au profit de l'IRSEM et qui concerne l'analyse comparative des livres blancs des 27 États membres de l'UE, conclut sur la nécessité de créer une rupture, « passage d'une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective » européenne.

Selon l'ECFR, l'UE se heurte à deux difficultés, « au niveau stratégique d'abord, où les décideurs politiques européens doivent prendre conscience de la réalité des intérêts partagés et du caractère inéluctable de la dépendance mutuelle en matière de défense. Au niveau de sa mise en œuvre ensuite : les ministères de la défense doivent surmonter leur rejet historique et culturel de la planification conjointe ou tout du moins complémentaire, y compris en matière de forces et de capacités ».

Mais cela doit passer par une volonté politique des Etats, avec l'affirmation d'un leadership d'un petit groupe d'entre eux capable de créer une véritable rupture.

^[1] “Indeed, if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, Future U.S. political leaders– those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost”.

3. Une stratégie de défense et de sécurité pour l'Europe

Si l'étude sur les livres blancs menée par l'ECFR constate une grande hétérogénéité des cultures stratégiques et des planifications nationales, il existe néanmoins un certain nombre de zones de convergence, qui, liées aux impératifs européens, permettrait de lancer, sans remettre en question les bases des stratégies précédentes, les travaux de définition d'une stratégie générale de défense et de sécurité.

Le périmètre refléterait le continuum défense-sécurité, en rapprochant les notions développées dans les deux stratégies, extérieure et intérieure, en prenant en compte les nouveaux outils du traité de Lisbonne.

À la lumière des défis mondiaux qui se présentent à l'Europe, cette nouvelle stratégie actualiserait les menaces qui pèsent sur ses citoyens. Elle affirmerait ensuite son ambition au titre de la sécurité intérieure et extérieure, avec la définition d'un modèle de défense et de sécurité européen. En découleraient des objectifs stratégiques avec des scénarios types d'engagement.

Cela impliquerait par la suite la définition de nouveaux scénarios débouchant sur des missions types, dépassant largement le champ des missions de Petersberg. Un nouveau processus complet d'évaluation des besoins et des réponses des États membres devrait être élaboré.

Les notions de dépendance et de partage de souveraineté seraient abordées et illustrées par des exemples concrets au niveau des opérations (approche globale, accélération du processus décisionnel, engagement des groupements tactiques), de l'organisation (structures permanentes, financements communs), du partenariat et du capacitaire (équipements, formation et entraînement, emploi, structures, ...). Ces initiatives, dont certaines sont déjà lancées et montrent tout leur intérêt, comme l'EATC , devront accompagner les travaux de réflexion conceptuelle afin de prouver que la volonté politique des États-membres est devenue une réalité.

Même si les USA resteront un partenaire privilégié de l'UE, l'évolution à la baisse du lien transatlantique prendra une place importante dans le document, avec une analyse des conséquences sur le lien avec l'OTAN.

Conclusion

La France est déjà engagée dans une logique de dépendance et de partage de souveraineté. Les lacunes constatées pendant l'opération Harmattan n'ont été qu'un révélateur supplémentaire de lacunes capacitaires déjà identifiées.

La pression causée par la crise financière, même s'il faut la considérer comme passagère, doit être l'occasion d'envisager le principe d'autonomie stratégique sur une échelle plus large que l'échelle nationale. C'est le principe de la souveraineté partagée, déjà mise en œuvre au niveau économique.

Pour y arriver, il existe une double voie :

- par le haut, sur la base des valeurs communes de l'Europe, définir et développer une nouvelle stratégie, plus générale, qui doit aller bien au-delà de la Politique de sécurité et de défense commune actuelle, car celle-ci n'est plus cohérente dans le contexte actuel ;
- par le bas, en parallèle, lancer des initiatives fortes qui rapprochent les outils de défense et de sécurité nationaux, prouvant que l'exercice n'est pas seulement théorique.

Cela devrait impliquer une relance du processus complet de définition du besoin, de la manière d'y répondre au niveau des organisations, des États-membres ou au travers de coopérations bilatérales, multilatérales et régionales.

Cela pourra conduire par la suite à des chantiers de mise en cohérence des planifications de défense nationale, avec harmonisation du besoin, harmonisation des calendriers. Par voie de conséquence, des regroupements industriels pourront être opérés avec rapprochement et complémentarité des structures de recherche et de développement, en prenant en compte autant que possible le caractère dual.

Une nouvelle coopération UE-OTAN pourra alors se dessiner.





www.defense.gouv.fr/irsem