

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

Olivier de France, ECFR

Nick Witney, ECFR

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.

Qu'est-ce qu'un bon livre blanc ?

Nous estimons qu'un livre blanc, ou toute publication nationale à visée similaire, doit être conçu fondamentalement comme une feuille de route. D'un aspect essentiellement prescriptif, il devrait guider l'allocation des moyens financiers, fonder la planification de défense et dire les principes de la structuration de l'outil militaire. Il devrait permettre aux gouvernements de déterminer et d'adapter la taille et la configuration optimale de leurs forces armées en fonction du diagnostic stratégique établi en amont, le tout dans les limites de l'effort financier que le pays est prêt à consentir pour assurer sa défense.

Les documents stratégiques des Etats membres se consacrent à des degrés divers à la dimension stratégique et à la dimension opérationnelle de la planification de défense. L'étude comparative des livres blancs des 27 pays membres permet d'identifier certaines des composantes essentielles de ces deux versants.

Le diagnostic stratégique, lorsqu'il est complet, inclut une analyse des dynamiques structurantes du contexte stratégique telles qu'elles se déclinent dans l'environnement immédiat, régional et international du pays en question. Il propose une analyse prospective des transformations susceptibles d'affecter l'environnement stratégique à court, à moyen et à long terme. Une telle grille d'analyse permet d'isoler au sein de l'environnement international ce qui relève des défis et des opportunités stratégiques, ce qui relève des risques et ce qui relève des menaces.

Une analyse différenciée de l'environnement stratégique permet alors de définir le rôle que le pays souhaite y jouer et d'y inscrire plus spécifiquement son action. La posture stratégique d'un pays comprend les grandes orientations de la politique de défense et la manière dont elles doivent être mises en œuvre ; les objectifs qui ont trait à la préservation de ses intérêts vitaux et ceux qui ont trait à ses intérêts nationaux stratégiques. Elle définit les principes de la politique de sécurité et de défense du pays au regard du contexte stratégique et des risques et des menaces identifiés. Elle permet de calibrer le degré d'ambition nationale du pays, sa volonté d'agir de façon autonome sur l'échiquier global, les responsabilités internationales dont il se sent redevable, les collaborations qu'il engage au niveau bilatéral et régional et les organisations internationales au sein desquelles il inscrit son action (Onu, Otan, UE, OSCE, etc.).

Le versant opérationnel de la politique de sécurité et de défense du pays inclut les opérations *stricto sensu* mais aussi ce qui se situe en amont : la définition du rôle et des missions des forces armées, la doctrine d'emploi des forces, la stratégie militaire, les capacités, les programmes d'investissement et les questions administratives. Ces éléments opérationnels se doivent d'être fondés sur une appréhension réaliste du contexte économique et des budgets de défense.

Le premier défi consiste donc à élaborer un cadre d'analyse suffisamment complet à l'échelle nationale. Celui-ci doit permettre de calibrer au mieux l'appareil de défense, afin qu'il puisse contribuer de façon efficace aux objectifs des Etats membres en matière de politique extérieure, de sécurité et de défense. Pour ce faire, il doit asseoir la planification de défense nationale sur un diagnostic fouillé du contexte géostratégique et une définition précise du rôle que le pays souhaite y jouer, ajusté en fonction de l'effort que l'Etat peut et veut consacrer à sa défense. Ce cadre analytique doit également permettre d'assurer une bonne compréhension de la façon dont l'appareil de défense sous sa forme existante peut protéger et promouvoir au mieux les intérêts en matière de sécurité.

À l'aune de ces critères, quasi tous les documents analysés dans ce rapport se révèlent inadéquats. Ils ont certes leur utilité : de tels documents facilitent par exemple le contrôle démocratique et parlementaire des forces. Mais ils ne permettent pas au niveau décisionnel de la défense nationale d'opérer sur la base d'une véritable vision stratégique de la voie à suivre. La conduite de la planification militaire s'effectue le regard fixé sur le rétroviseur plutôt que sur le pare-brise. Elle se contente pour la majeure partie d'assurer la marche avant du véhicule, dont elle n'infléchit la direction que par légers à-coups, le tout sans analyse réelle de la nécessité de modifier la vitesse ou la trajectoire. La réaction des pouvoirs militaires européens majeurs à l'affaiblissement de leurs moyens budgétaires est à cet égard symptomatique. Plutôt que de tenter de modifier les équilibres de leur outil militaire, ils tentent simplement de conserver leur outil dans sa forme actuelle en réduisant la dimension, comme l'illustrent les coupes dans les budgets de défense amorcées ces deux dernières années au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Italie.

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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 nationale 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 Etats 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. À 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 Etats 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 Etats-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 acceptation 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 voudront 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.

Un tel processus doit être piloté par un groupe d'experts indépendants et respectés. Il doit de plus être investi de l'autorité intellectuelle et politique permettant de jeter les bases de décisions radicales. Cela pourrait toutefois ne pas suffire. Le chemin de la défense européenne est encombré des débris de tentatives de mener

la collaboration *bottom-up* et sur base de volontariat. La méthode actuelle consiste à formuler des recommandations générales en attendant des milieux dirigeants de la défense qu'ils formulent spontanément un certain nombre de propositions, y compris de celles qui sont susceptibles de restreindre leur autonomie et leurs moyens propres. Les efforts les plus récents, associés à la préparation du sommet de Chicago de l'Otan et à l'initiative européenne de Gand, ont été aussi peu suivis d'effet que le *European Capability Action Plan* qui avait vocation à mettre en œuvre le *Helsinki Headline Goal* – sans mentionner la demi-douzaine d'efforts similaires et tout aussi infructueux qui sont venus s'ajouter à ces initiatives.

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.

