

Question d'Europe
n°360
8 juin 2015

Pour un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense

Jean-Paul PERRUCHE
Patrick BELLOUARD
Pierre LÉPINOY
Maurice DE LANGLOIS
Béatrice GUILLAUMIN
Patrice MOMPEYSSIN

[La synthèse en 2 pages](#)

Responsabilité traditionnellement exclusive des Etats, la Défense de la plupart des pays européens est organisée depuis la Seconde Guerre mondiale au sein d'alliances multinationales : de l'OTAN pour la défense collective de leurs intérêts vitaux (territoires et populations) avec le renfort des Etats-Unis et du Canada et de l'Union européenne où ils développent des intérêts communs depuis 60 ans.

Mais s'ils ont pu utiliser jusqu'ici ces organisations comme multiplicateurs de puissance, tout en conservant à leur niveau le développement et l'usage des moyens et capacités opérationnelles, le nouveau contexte sécuritaire remet en cause cette situation confortable.

Depuis plusieurs années, le Président des Etats-Unis a clairement exprimé le rééquilibrage vers l'Asie et le Moyen Orient des priorités stratégiques américaines, incitant ses partenaires européens à prendre une part plus importante du fardeau de leur propre sécurité. Cette nouvelle orientation s'est concrétisée lors de la crise libyenne (2011), les crises sahéliennes qui ont suivi, mais aussi face à la nouvelle politique néo-impériale russe, où le Président Obama a précisé très vite que l'option militaire n'en était pas une.

Malgré le déclaratoire et les mesures annoncées lors du sommet de Newport (septembre 2014), cette évolution remet inévitablement en question le fonctionnement traditionnel de l'Otan.

Quant à l'Union européenne, les restrictions mises à ses ambitions et ses moyens pour la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) dans les traités (Nice et Lisbonne) ne lui ont pas permis d'atteindre un niveau opérationnel susceptible d'en faire une alternative crédible dans le cas où les Etats-Unis ne souhaiteraient pas s'engager.

Pourtant, la réduction de la puissance relative des pays européens par rapport au reste du monde et notamment aux pays émergents (BRICS), accrue par les réductions constantes de leurs dépenses de défense depuis 20 ans, ne leur laisse guère de perspectives de pouvoir conduire seul des actions coercitives, à l'exception relative de la France (mais à petite échelle et pour combien de temps ?).

L'heure est donc à la prise de conscience que dans un contexte de sécurité qui se détériore autour de l'Europe et face à des menaces de plus en plus communes, dans un monde globalisé, il n'y a pas d'alternative à la mutualisation de leurs forces pour les Européens, s'ils veulent garder la maîtrise de leur destin, défendre efficacement leurs intérêts et leurs valeurs.

Lors de sa première intervention devant le Parlement européen, Federica Mogherini, Haute Représentante et Vice-présidente de la Commission, a pris 15 engagements dont l'un concerne la rédaction d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité. Cette initiative part du constat qu'il y a un besoin urgent d'actualiser le document de 2003 légèrement mis à jour

2

en 2008, dont le caractère trop général n'est plus adapté aux réalités actuelles du besoin de défense de l'Europe.

A l'appui de ce constat, une équipe d'EuroDéfense-France s'est interrogée sur l'intérêt, mais aussi les difficultés, les risques et les conditions à satisfaire pour réaliser un livre blanc européen sur la sécurité et la défense. Son travail ne préjuge en aucune manière des résultats d'un tel exercice, qui pourrait conduire à plus d'intégration, ou simplement à un partage gagnant-gagnant résultant d'une subsidiarité bien comprise et appliquée de manière intelligente. Une synthèse des principales réflexions est articulée autour de 4 questions :

- pourquoi a-t-on besoin d'un livre blanc européen sur la sécurité et la défense ?
- quels sont les obstacles à résoudre et les opportunités à exploiter pour le faire ?
- comment le réaliser: contenu et processus ?
- comment l'exploiter à Bruxelles et dans les capitales ?

POURQUOI A-T-ON BESOIN D'UN LIVRE BLANC EUROPÉEN SUR LA SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE ?

Lors du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé l'importance d'une approche commune de la défense au niveau européen et préconisé un certain nombre de mesures concrètes et vérifiables pour rendre plus efficace la PSDE. Ils se sont donné rendez-vous en juin 2015 pour juger des progrès accomplis et fixer éventuellement de nouvelles orientations. C'est un aveu clair de leur part que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. On peut cependant craindre que, comme dans le passé, il s'agisse d'une déclaration de plus sur ce qu'il faudrait faire mais que l'on ne fait pas. C'est pourquoi un Livre Blanc européen, définissant une Stratégie générale de sécurité avec des objectifs à atteindre en termes de capacités, est nécessaire pour maintenir le traitement des questions de défense et de sécurité à un haut niveau de priorité dans les préoccupations des dirigeants nationaux et européens.

Le système de sécurité européen hérité de la guerre froide n'est pas adapté aux réalités du XXIe siècle.

La réduction constante des dépenses de défense en Europe depuis 20 ans, alors que les autres

pays du monde (et notamment les émergents) les augmentaient, a conduit la plupart des pays européens à une quasi impuissance militaire relative (faiblesse par rapport aux autres acteurs) se traduisant par l'incapacité de prendre l'initiative d'opérations et l'obligation de se contenter d'accompagner *a minima* des opérations lancées par d'autres. Il devient évident qu'individuellement les Etats européens, même les plus puissants, ont de moins en moins la volonté, le soutien des opinions publiques et des médias, la capacité et l'ensemble des moyens pour s'engager dans des opérations à risques. Les dernières interventions en Libye puis au Mali ont clairement montré leurs limites et le besoin d'une assistance extérieure (en l'occurrence américaine).

Les temps actuels sont au redéploiement du dispositif militaire américain à l'échelle mondiale, comme l'indiquent les directives sur la stratégie de sécurité américaine de 2012 et de février 2015. L'engagement américain en Europe s'est affaibli et la dépendance totale des pays européens à l'égard du grand allié d'outre-Atlantique pour leur défense les expose à l'incertitude. Sur fond de désengagement difficile d'Afghanistan, de désistement en Afrique et de manque de solution en Ukraine, l'OTAN connaît un problème existentiel. La question de la capacité des Européens à défendre leurs valeurs, leurs patrimoines et leurs intérêts par eux-mêmes dans ce nouveau contexte se pose avec acuité. Or, la situation actuelle de la défense européenne se caractérise par la dépendance déjà signalée à l'égard des Etats-Unis, et par la juxtaposition de politiques de sécurité nationales hétérogènes et souvent peu adaptées aux réalités du XXIe siècle. Les capacités d'action commune des Européens sont ridiculement faibles en regard de l'enjeu économique et patrimonial que représente l'Europe, conséquence notoire de dépenses de défense engagées de façon non coordonnée.

Le contexte sécuritaire mondial change de nature et se détériore depuis le début des années 2000.

Des attentats du 11/09/2001 aux Etats-Unis aux récents événements de Paris, de Copenhague et de Tunis, en passant par ceux de Londres, Toulouse, Bruxelles et

Madrid, la menace du terrorisme djihadiste islamique s'est renforcée et démultipliée. Elle fait maintenant son nid dans de nombreuses zones de conflits (Irak/Syrie, Afghanistan) mais aussi dans des Etats faillis ou faibles (Somalie, Yémen, Libye, zone sahélo-saharienne, etc.), établissant un lien direct entre menace interne et externe pour nos pays.

Le retour de la Russie à une attitude belliciste sur fond de confrontation armée en Ukraine a fait apparaître que la résurgence de conflits armés en Europe n'est plus une hypothèse improbable mais nécessite de reconsidérer le système de défense des pays européens.

Le voisinage sud de l'Europe se trouve également en profonde déstabilisation par les suites des printemps arabes notamment dans les pays de la rive méridionale de la Méditerranée, ouvrant la voie à une immigration massive incontrôlée et à des trafics en tout genre.

En Asie, la montée en puissance de la Chine s'accompagne de nouvelles tensions notamment avec ses voisins et de rivalités avec les autres grandes puissances mondiales.

Les nombreuses actions menées dans le cyberspace, à l'image de l'attaque sur la chaîne de télévision française TV5 début avril 2015, par des organisations terroristes ou des Etats mettent en lumière les vulnérabilités de nos sociétés occidentales.

S'y ajoutent les risques de conflits potentiels dus aux conséquences des dérèglements climatiques et de la difficulté d'accès aux ressources naturelles essentielles (eau, hydrocarbure, métaux rares).

Les Européens ne sauraient s'exempter de la responsabilité de penser leur besoin de défense dans ce contexte qui est celui du XXI^e siècle.

La PSDC, opérationnelle depuis 2003, demeure embryonnaire et insuffisante. Son bilan est mitigé malgré un nombre important de missions et d'opérations civiles et militaires de gestion de crises (une trentaine) conduites en Europe, en Afrique et en Asie, et quelques réalisations au plan capacitaire et industriel (commandement du transport aérien européen, A400M, MRTT, programme satellitaire MUSIS, etc.). Ses limites et ses lacunes sont apparues clairement

(voir annexe 1), lors des récentes crises des réfugiés du Soudan au Tchad, de Libye, du Mali, de Centrafrique et d'Ukraine dénotant notamment un manque criant d'intérêts communs reconnus, d'ambition partagée et d'unité d'action. Ce constat, décevant après douze ans d'existence, repose la question de l'efficacité et donc de l'utilité de la PSDC. Dans son état actuel, la PSDC ne permet guère d'envisager le lancement par l'UE d'opérations coercitives, même dans le proche voisinage du territoire européen. Des opérations de type restauration de la paix (haut du spectre des missions de Petersberg) n'ont même jamais été sérieusement envisagées et les groupements tactiques de réaction rapide (Battlegroup 1500) n'ont jamais été utilisés. Le temps est donc venu de se demander si l'Union européenne a besoin de capacités militaires et pour quoi faire ?

Une approche européenne de la sécurité fait sens dans le contexte actuel.

La plupart des menaces et des risques auxquels sont exposés les pays européens sont largement communs même si les priorités qu'ils se fixent peuvent être différentes.

Le manque de masse critique des Etats européens est criant et inquiétant. Dans le monde ouvert et globalisé du XXI^e siècle l'effet de masse devient un critère de puissance et d'influence. La compétition entre grandes entreprises multinationales en donne une bonne illustration. Toute entreprise n'atteignant pas la masse critique est vouée à être absorbée ou à disparaître (le dernier exemple en date d'Alstom en France en donne une bonne illustration). Dans une certaine mesure, la comparaison vaut pour les Etats si l'on se réfère au lien existant entre souveraineté et puissance : plus les Etats sont faibles, plus ils sont dépendants et plus ils sont exposés à subir des pressions de l'extérieur qui exploitent leurs difficultés internes. L'UE parvient à imposer ses normes lorsqu'elle parle d'une seule voix, ce que ses Etats membres ne sont plus en mesure d'obtenir individuellement.

Les bénéfices escomptés de la mutualisation sont réels : dans la logique d'atteinte de la masse critique, la mutualisation des besoins et des capacités est une

voie intéressante pour les Européens. Dans le domaine de la défense, les exemples de l'EATC d'Eindhoven avec le regroupement des capacités de transport aérien de plusieurs pays membres de l'UE, celui de Galileo qui permet aux Européens (unis) de disposer d'un système de localisation géographique indépendant ou celui de l'avion de transport A400M, montrent l'intérêt stratégique de la mutualisation. Le paysage actuel de l'industrie de défense en Europe et des multiples doublons entre Etats-membres donne *a contrario* une illustration de l'énorme gâchis du morcellement.

D'évidentes complémentarités existent entre Européens dans tous les domaines et en particulier celui de la défense. Au lieu d'opposer l'intérêt des pays du sud tournés en priorité vers les menaces venant de la Méditerranée et ceux de l'est tournés vers la Russie, pourquoi ne pas voir là une complémentarité pouvant se décliner dans le cadre d'une vision globale de la sécurité du continent européen ? De même en ce qui concerne les capacités, dans une vision globale au niveau européen, il devrait être possible de combler les lacunes des uns en tirant parti des forces des autres.

Une défense commune européenne peut se fonder sur l'adhésion à des valeurs communes (démocratie, liberté d'opinion, respect des droits de l'Homme, respect des minorités etc. [1]), mais aussi sur des intérêts communs ou complémentaires. Il est particulièrement opportun de les défendre ensemble au moment où ces valeurs et ces intérêts se voient bafoués et menacés, à l'intérieur comme à l'extérieur du continent.

La réalisation d'un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense est possible si l'on sait surmonter les obstacles et saisir les opportunités

Il est étonnant de constater la réticence des dirigeants politiques européens à parler ensemble des sujets touchant à la défense, comme en témoigne l'ordre du jour des conseils européens des dernières années (les questions de défense n'ont jamais figuré à l'agenda entre 2008 et 2013) et il faut bien se demander pourquoi ?

La démarche d'élaboration d'un livre blanc européen

comporte en elle-même des obstacles que l'on ne doit pas ignorer ; ils proviennent surtout de craintes et de peurs qu'il est possible d'identifier :

- L'absence d'une politique étrangère commune empêche l'édification d'une politique de sécurité et de défense commune ; or bien qu'ils aient de moins en moins les capacités de leur défense, les Etats européens ne semblent pas prêts à faire converger leurs politiques étrangères ;

- La perspective de mutualisation des politiques de défense inspire chez les dirigeants européens la peur de l'inconnu et de ne pas maîtriser les conséquences d'une initiative aux développements incertains, le risque de faire ressortir les divergences entre les Etats sans pouvoir approfondir leurs convergences. La réalisation d'un Livre Blanc européen serait une première initiative dont il est difficile de prévoir toutes les conséquences ; elle suscite donc la crainte de jouer à l'apprenti sorcier et d'enclencher une démarche déstabilisante sans être sûr de savoir en gérer les conséquences et les imprévus. Bien qu'admettant leurs insuffisances et leurs lacunes pour assurer leurs responsabilités en matière de défense, les dirigeants politiques européens craignent que la réalisation d'un Livre Blanc au niveau européen aboutisse à une réduction de leur liberté d'action et d'initiative sans forcément résoudre efficacement leurs problèmes de défense ;

- La difficulté de penser la défense en commun sans s'être mis d'accord au préalable sur l'état final recherché de la construction européenne (fédération, confédération, simple coopération d'Etats-nations ?) est sans doute l'obstacle le plus important. Cette question est naturellement indissociable de celle de l'exercice de la puissance (par ou dans l'UE) ? Même si l'on reconnaît une certaine puissance normative à l'Union européenne, une réflexion approfondie sur l'exercice de la puissance semble à présent indispensable ; l'UE peut-elle fonctionner par le droit sans la force ? Quel sens donner à la notion d'Europe-puissance ? Même si l'Union ne possède pas toutes les caractéristiques d'une puissance, elle en détient certaines compétences et attributs (économie, sciences, etc. [2]). Cette question est intrinsèquement liée à la répartition des

1. Article 1 bis du traité de Lisbonne : "L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes".

2. Extrait du rapport Synopia sur l'action extérieure de l'Union européenne (septembre 2014)

responsabilités entre le niveau national et le niveau européen et donc à l'exercice de la souveraineté. La difficulté de raisonner la puissance au niveau européen a deux causes : d'une part l'hétérogénéité des cultures européennes dans l'exercice de la puissance, et de l'autre l'absence de vision commune sur la nature finale de l'UE, et donc de ses ambitions. Certains Etats sont réticents, pour des raisons historiques, à l'emploi de la force militaire tandis que d'autres l'estiment indispensable. Peut-on trouver un équilibre entre ce que l'on nomme « hard » et « soft power », entre une puissance coercitive et une puissance pacifique ? Il n'est pas obligatoire que l'UE devienne une puissance étatique au sens traditionnel, mais elle doit au minimum se doter du pouvoir et des moyens nécessaires à la défense de ses intérêts et à la promotion de ses valeurs sans subir la loi de ceux qui lui sont hostiles ;

- A cela s'ajoute l'obligation de gérer les contraintes générées par une approche commune de la défense sur les politiques nationales, en particulier au plan industriel. Malgré l'intérêt déjà largement reconnu de conserver au niveau européen une certaine autonomie industrielle et technologique, une approche européenne de l'expression des besoins capacitaires inspire la méfiance. Elle affecte la protection des industries de défense nationales (qui échappent souvent à la concurrence) et la liberté d'acheter ce que l'on veut où l'on veut. Cependant, pour être efficace, une approche commune nécessite une mise en cohérence des besoins capacitaires et des réponses industrielles, qui va dans le sens de la construction d'une Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne solide et pérenne, cette dernière ne pouvant se comprendre comme la simple addition des Bases Industrielles et Technologiques de Défense nationales. Dans ce travail de mise en cohérence, l'UE ne pourra pas faire l'économie d'un examen attentif des duplications inutiles, tant au plan capacitaire qu'au plan industriel ;

- Un autre obstacle réside dans la crainte d'une remise en cause de l'exclusivité de l'OTAN pour la défense collective, en faisant de l'UE un véritable acteur de la défense de ses membres. La réalisation

d'un Livre Blanc par l'UE la conduirait à envisager la défense de façon globale c'est-à-dire sans limiter ses ambitions et compétences à la gestion des crises en dehors de son territoire. Cette évolution pourrait paraître à certains comme une remise en cause de la division des tâches tacitement reconnue par les traités (y compris de Lisbonne) ;

- Le besoin de légitimité d'un livre blanc européen implique d'y associer les citoyens. Or il n'existe ni conscience européenne ni patriotisme européen ; entreprendre l'étude du besoin de défense de l'UE dans son ensemble, c'est reconnaître son existence en tant qu'entité politique (500 millions d'habitants vivant sur un espace géographique commun de 4,5 millions de km² et produisant 22% du PIB mondial). L'état final recherché de la construction européenne restant flou ; nous connaissons un problème majeur de perception par les citoyens de ce qu'est l'UE. N'ayant pas de repères, ils la considèrent intuitivement comme un Etat qui n'existe pas et qui donc les déçoit lorsqu'elle est incapable d'apporter des solutions à leurs problèmes nationaux.

Il faut également compter avec la grande hétérogénéité des sensibilités nationales à l'égard de la défense, héritées du passé et de l'histoire, ainsi que de la géographie. Cela se traduit par une approche réservée sur l'emploi de la force et l'acceptation de pertes humaines dans les engagements extérieurs. Les Européens du nord ont une approche moins portée sur l'emploi des forces militaires dans leur sécurité ; ils sont attachés à l'avènement d'une gouvernance mondiale qui préserve leur liberté d'action sans les rendre dépendants de puissances voisines. Ils s'investissent dans les opérations de stabilisation de l'ONU et recherchent le soutien américain pour les situations qui les dépassent. Les Allemands restent traumatisés par la Seconde Guerre mondiale et sont très réticents à l'égard de tous les engagements armés en particulier à risques. Les pays du sud sont polarisés sur les problèmes de la Méditerranée (pays riverains, migrations illégales, trafics mafieux) et ceux de l'Est ne regardent que la Russie. Seuls les Français et les Britanniques ont gardé une ambition mondiale en politique étrangère et d'emploi de la force armée incluant une acceptation du risque dans les opérations extérieures.

C'est sur ces peurs qu'il convient de travailler si l'on veut que les Etats membres s'engagent avec confiance dans la réalisation d'un livre blanc européen. Mais il existe aussi des opportunités à saisir.

L'évolution récente de la conjoncture mondiale nous fournit des raisons objectives pour repenser la sécurité des membres de l'UE au niveau européen :

- le développement d'importantes bases terroristes aux portes de l'Europe, ciblant la population européenne,
- la critique des valeurs occidentales par le gouvernement russe et sa pratique d'une politique du fait accompli par la force,
- l'aggravation d'une immigration incontrôlée aux frontières de l'Europe, notamment en provenance de zones de conflit périphériques,
- la montée en puissance du cyber terrorisme, qui menace chaque pays européen indépendamment de sa situation géographique.

Nul n'ignore l'aggravation de ces menaces qui touchent à des degrés divers tous les Etats membres, ni le fait que cette aggravation est simultanée au désengagement annoncé du grand allié américain.

Par ailleurs et dans le même temps, la crise financière grecque a mis en lumière la nécessité d'établir de nouveaux droits et devoirs mutuels entre Etats, sous le diptyque solidarité *versus* responsabilité. Cette prise de conscience permet de penser qu'une réflexion sur la défense européenne pourrait rencontrer un accueil plus ouvert de la part des gouvernements de l'Union.

L'ensemble de ces circonstances rend opportune une réflexion approfondie sur l'organisation de la défense de l'Europe. Eluder cette question fondamentale pour la sécurité et la prospérité des Européens n'est plus une option.

Cette réflexion devrait notamment concerner :

- o l'identification des risques et menaces qui nécessitent une approche européenne (migrations, terrorisme) ; y compris en ce qui concerne la défense des intérêts vitaux (nucléaire ?),
- o la définition d'un meilleur partage des rôles entre Européens et Américains dans la défense de l'Europe mais aussi pour la protection de nos intérêts communs,
- o la définition des capacités stratégiques que les Etats européens ne peuvent acquérir individuellement mais indispensables à leur indépendance et leur liberté d'action (type Galileo).

Suggestion sur le contenu et le processus d'élaboration d'un Livre blanc européen

S'agissant du contenu, un livre blanc européen devrait exprimer la volonté politique des Etats membres et des opinions publiques, d'organiser leur défense au niveau européen, sans que cela se traduise obligatoirement par une défense européenne totalement intégrée, (armée européenne). La finalité de l'approche européenne devrait être d'apporter des éclairages et des solutions communes là où les nations sont individuellement défailtantes et non de se substituer à elles, l'adhésion des citoyens étant un élément clé de sa crédibilité. Ouvrage court et pédagogique, il devrait être complété par des stratégies de mise en œuvre détaillées dans les domaines de la sécurité intérieure, de la sécurité extérieure, par régions du monde avec des priorités [3].

En guise d'introduction il devrait tracer les grandes lignes de l'évolution de la situation du monde, marquée notamment par la globalisation et le réchauffement climatique, l'affaiblissement du poids des Etats et de leur légitimité avec, en corollaire, l'augmentation du terrorisme, de la criminalité et des dérives sectaires. Il devrait montrer comment les grands équilibres mondiaux seront fragilisés par la question des ressources vitales, les disparités démographiques, la montée en puissance de la Chine et l'augmentation des arsenaux militaires. Pourrait s'y rajouter une description

3. Comme cela a été fait pour le Sahel, ou la Corne de l'Afrique.

des risques technologiques et cybernétiques, naturels et sanitaires, migratoires, ainsi que l'insécurité créée par les déséquilibres économiques.

Il devrait prendre en compte que l'environnement sécuritaire de l'Europe se dégrade, même si les statistiques montrent globalement une baisse du nombre des conflits au niveau mondial [4]. Si l'Europe vit en paix depuis 70 ans, l'aggravation des menaces sur son sol, la multiplication des conflits à ses frontières et dans son voisinage, qu'ils soient étatiques ou non, est une réalité avérée.

Le concept de sécurité européenne devrait exprimer la volonté d'adopter une approche commune dans l'identification des risques et des menaces comme dans la réponse qu'il convient de leur apporter en combinant les responsabilités et moyens des Etats membres. Il indiquerait que les Européens sont disposés à l'avenir à faire ensemble ce que les Américains ne voudraient ou ne pourraient plus faire seuls pour la défense de l'Europe, qu'ils sont conscients que le soutien américain sera de moins en moins « gratuit » dans le futur et que notre grand allié attendra sans doute de la réciprocité à son engagement en Europe.

Il soulignerait que face à cette nouvelle situation, la réponse européenne ne se limite pas à identifier et protéger les intérêts communs des Etats-membres de l'UE, mais qu'elle vise à défendre en commun tous leurs intérêts (communs et nationaux).

A cette fin, une stratégie européenne de sécurité est nécessaire, qui aille au-delà de celle définie *a minima* dans le document de 2003, dont les orientations qu'il donne ne sont pas assez concrètes.

La nouvelle stratégie européenne doit embrasser la totalité des besoins de défense des Etats-membres en distinguant ce qui est commun et ce qui est spécifique aux Etats. Un livre blanc européen ou document équivalent fixant les grandes lignes de cette stratégie devrait définir comment les Européens voient leur sécurité dans les 20 ans à venir : ce qu'ils souhaitent faire ensemble dans ce domaine et ce qu'ils souhaitent conserver au niveau national pour traiter l'ensemble des menaces. Il devrait ouvrir la perspective d'un partage rationnel et équilibré des responsabilités

entre les Etats et le niveau européen et être évolutif. Il devrait également prendre en compte le désengagement relatif mais certain des Etats-Unis en Europe et les conditions d'une alliance transatlantique renouée, adaptée aux nouvelles réalités.

Son élaboration devrait donner lieu à un débat de fond permettant de prendre position sur les grandes questions conditionnant la défense européenne :

- L'approfondissement de la notion de masse critique pour la puissance d'influence des Etats; avantages, difficultés et limites à la création d'une armée agissant pour le compte de l'Union européenne ; obstacles à surmonter. Sur tous les continents, la tendance est au regroupement d'Etats dans des organisations plus ou moins ambitieuses. Mais il reste encore beaucoup d'Etats indépendants qui comptent, tout en étant de la taille des pays européens (Iran, Turquie, Israël, Japon) et même des cités Etats puissantes qui se satisfont de leur situation (Singapour). Il s'agirait de montrer comment l'Union européenne peut être un multiplicateur de la puissance des Etats européens et comment une identité européenne peut être créée en superposition des identités nationales sans les faire disparaître ?
- L'expression de la puissance et l'emploi de la force armée par l'UE : puissance militaire participant au rapport de forces au niveau international ou puissance pacifique privilégiant la diplomatie et l'aide au développement, (« soft power »), se refusant à des actions coercitives d'envergure ?
- L'expression de la solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense au sein de l'UE, incluant la possibilité pour un groupe d'Etats-membres d'agir au nom de l'UE ainsi que l'harmonisation des dépenses de défense ?
- La mise en œuvre du principe de subsidiarité entre l'UE et ses Etats-membres dans la défense ? Par application du principe de subsidiarité, dans les deux sens, rien n'exclut une combinaison d'actions nationales et communautaires.
- L'adaptation du lien transatlantique et de la relation avec l'OTAN, introduisant l'UE comme acteur de défense dans le partenariat transatlantique en lui donnant un nouveau souffle.

4. Voir "Correlates of War, Human Security Report", SIPRI, PRIO, Global Peace Index.

- La problématique d'une approche concertée de la dissuasion nucléaire et de la défense anti-missiles balistiques dans la défense de l'UE ?

- Les conditions d'une autonomie stratégique de l'UE pour atteindre ses objectifs et les moyens nécessaires pour y parvenir (en particulier dans le domaine spatial) ?

Par l'élaboration d'un livre blanc européen il s'agirait donc pour les Européens :

- de se réapproprier la responsabilité de leur défense,
- de faire apparaître les bénéfices à attendre mais aussi les difficultés d'une approche commune de la défense européenne,
- de distinguer les vrais problèmes des affirmations infondées ou orientées, d'en identifier les causes et de proposer des remèdes pour les surmonter,
- de prendre en compte la perception des risques et menaces par les différents Etats membres de l'UE mais aussi de leurs ambitions en politique étrangère,
- de fixer les objectifs, les capacités et les moyens à réaliser au niveau européen pour assurer la défense de l'ensemble des Etats et des citoyens.

Le Livre Blanc devrait aussi aborder la question de la finalité des opérations extérieures qui ne sont pas directement liées à la sauvegarde ou à la survie des Etats. L'Union européenne a-t-elle la responsabilité morale de protéger et de secourir les populations en danger ? Est-ce une responsabilité liée à son poids économique, à son histoire ? Doit-elle le faire uniquement lorsque les conséquences ont une influence manifeste sur la sécurité intérieure (terrorisme, trafic d'êtres humains, criminalité, circulation illégale d'armes) ?

De cet exercice, résulterait une opération vérité sur les réalités de la défense européenne, ses potentialités et les conditions à remplir pour la rendre efficace. Par l'approche bijective qu'elle implique (UE <-> Etats), la réalisation d'un livre blanc européen permettrait de mieux percevoir non seulement ce que la mutualisation européenne peut apporter aux Etats, ce qui peut ou doit rester au

niveau national mais aussi ce que les Etats devraient faire pour crédibiliser une approche européenne de leur défense, notamment à l'égard de leurs opinions publiques.

Comme le constate l'étude de l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire de Paris (IRSEM) en 2012 faisant l'inventaire des livres blancs (ou documents équivalents) dans les Etats-membres de l'UE, une grande disparité existe entre les pays en matière de défense. Pour réaliser un Livre Blanc Européen :

- Une première étape pourrait donc consister à proposer un cadre commun agréé tenant compte des besoins exprimés pour la réalisation des Livres Blancs (ou équivalents) nationaux ;

- Puis, tirant profit de ce travail préparatoire, une étude devrait être faite des convergences et divergences stratégiques, des éléments communs et spécifiques concernant les stratégies, les objectifs et les besoins de défense des Etats-membres assortis de leurs priorités, leurs besoins capacitaires. Ceci afin d'en déduire une meilleure connaissance des compatibilités, complémentarités et éventuelles incompatibilités entre Etats-membres, préalable à une meilleure mise en synergie des outils de défense nationaux (mutualisation et partage) ;

- En parallèle, une analyse stratégique des besoins de défense de l'UE considérée comme une entité politique accomplie (caractérisée par ses frontières, ses forces et ses vulnérabilités) et des capacités nécessaires à sa défense, devrait être conduite par une équipe indépendante regroupant des experts de la Commission et des Etats-membres. Il devrait inventorier les intérêts communs européens, prioriser les menaces et les risques au niveau de l'UE, fixer un niveau d'ambition de la politique étrangère et de défense. Ce travail aboutirait à la proposition d'une stratégie de sécurité pour l'UE avec une approche comparable à celle prise pour l'élaboration des livres blancs nationaux ;

- Finalement, une mise en parallèle de l'analyse résultant de l'addition des stratégies des Etats membres et de celle de l'UE considérée comme un

Etat virtuel ou potentiel devrait permettre d'optimiser la répartition des rôles entre les pays en s'inspirant d'un objectif lointain mais correspondant à un état final souhaitable. Une telle approche permettrait de rassurer les Etats membres qui tout en disposant d'un objectif à atteindre auraient la liberté de le poursuivre à leur rythme avec les compromis nécessaires.

Au plan opérationnel, les mécanismes déjà en place, notamment ceux créés par le traité de Lisbonne, sont performants mais insuffisamment utilisés. Quelques mesures simples permettraient de les exploiter au mieux. Le livre blanc devrait mettre en exergue la continuité entre sécurité intérieure et extérieure. Cette dernière devra apparaître cohérente au titre d'une approche globale coordonnant les instruments de gestion de crise avec ceux du développement et de l'action humanitaire.

Une fois la légitimité de l'action posée sur la base d'une volonté affichée, une nouvelle politique de la sécurité pourra être mise en œuvre. Des scénarios d'engagement pourraient être développés avec la prise en compte des capacités d'action des Etats-membres, celles des structures européennes, de ses partenaires comme les USA, ainsi que des organisations régionales comme l'OTAN ou l'UA. Les relations UE-ONU seraient redéfinies, l'aspect de la légitimité et de la représentativité étant détaillé. Le développement de capacités civiles et militaires correspondant à la nouvelle stratégie sera réalisé en incluant des structures communes de direction et de mise en œuvre. Au niveau des équipements et de la technologie, une autonomie et une cohérence seront recherchées en s'appuyant sur une BITDE robuste (voir annexe 4). Un principe fort doit être d'exclure les duplications inutiles et coûteuses.

Enfin, le livre blanc européen devrait envisager les moyens nécessaires par finalité (comme réalisé dans le livre blanc français de 2013) : connaissance et anticipation, protection, prévention, dissuasion et intervention.

Par ailleurs, il serait intéressant que les rédacteurs du Livre Blanc comparent ce qui a été accompli au

sein de l'Union Européenne au plan économique et financier, avec ce qu'il reste à faire au niveau défense. Par exemple, les pays membres de la zone euro ont accepté le transfert d'un des attributs historiques de la souveraineté nationale. L'exemple ne pourrait-il pas ouvrir des voies pour la défense ?

En outre, la crise grecque a mis en évidence la nécessité de développer des systèmes mutualisés d'alerte, de prévention et de résolution des crises bancaires et financières affectant les membres de la zone Euro, selon des mécanismes fondés sur le couple responsabilité-solidarité. On voit en revanche les limites d'une monnaie commune tant qu'il n'y a pas d'harmonisation des budgets et des fiscalités. Il y a sans doute là aussi des enseignements à tirer.

Au stade actuel, il ne s'agirait donc pas de substituer un Livre Blanc européen aux livres blancs ou référents stratégiques nationaux, mais de l'y ajouter à titre exploratoire, avec l'objectif de coiffer la somme des visions nationales des Etats membres de l'UE par une vision commune de la défense et de la sécurité considérée comme l'entité en devenir définie par les traités existants, c'est-à-dire une entité politique quoi qu'on en dise. Le Livre Blanc européen pourrait aussi aider à actualiser les documents nationaux anciens.

Ce document ne saurait être juridiquement contraignant (« soft law »). Mais il devrait permettre de légitimer la PSDC en la rendant intelligible aussi bien pour les élites que pour l'opinion publique.

A titre prospectif, un plan possible de Livre Blanc européen est proposé en annexe 5. Le Conseil européen (par son secrétariat général) devrait par référence à l'article 26 du TUE être l'autorité de contrôle de sa rédaction [5]. Mais son élaboration devrait faire appel à une large participation des Etats (gouvernements, Parlements, états-majors, etc.), des institutions européennes (SEAE, Parlement, Commission, COREPER, COPS, EMUE, comité militaire, EUISS, etc.) et d'experts de la société civile. Une première ébauche pourrait être réalisée par un groupe restreint d'experts militaires et civils reconnus pour leur expérience et leur impartialité (« wise pen »).

5. Le conseil européen « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ».

Comment un Livre blanc européen devrait-il être exploité ?

Un tel Livre Blanc ne devrait pas être un document technique, mais avoir une vocation pédagogique, être de portée générale et accessible au grand public.

Élément constitutif de l'approche globale de sa défense par l'UE, il devrait contribuer à la promotion et au développement des valeurs inscrites dans le préambule du traité de Lisbonne : « *les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit* ».

Le Livre blanc européen pour la défense et la sécurité n'aurait pas vocation à remplacer les livres blancs nationaux. Il serait complémentaire et respecterait les principes de subsidiarité vis-à-vis des Etats-membres, qui tout en conservant leur souveraineté choisiraient de l'exercer à la fois au niveau national et au niveau européen. Son usage devrait donc être envisagé à ces deux niveaux.

Au niveau européen, il constituerait le cadre de référence conceptuel éclairant la définition des politiques communes ou concertées en matière : d'organisation, de concepts, de formation, d'entraînement, d'effectifs, de budget et d'équipements.

Il permettrait en particulier la définition de stratégies régionales (i.e. Sahel, Corne de l'Afrique) et thématiques, (i.e. stratégie de sécurité maritime, de cyberdéfense, énergétique ou le lien entre la PSDC et la politique de voisinage), l'organisation (commandement et contrôle), la réalisation des budgets nécessaires (i.e. PESC et Athéna), le corpus doctrinal, le plan de développement des capacités (CDP), incluant la sauvegarde d'une base industrielle et technologique et bien sûr, les engagements opérationnels. Il permettrait aussi de faire la part entre les investissements et les efforts à consacrer à la prévention, les capacités opérationnelles d'intervention et les efforts en faveur de la stabilisation.

Au niveau national, il servirait utilement d'instrument de rationalisation et de cohérence en évitant les lacunes et les doublons au niveau européen. Les livres blancs nationaux pourraient s'y référer pour justifier leurs choix et les rendre cohérents avec les intérêts communs européens.

Le Livre blanc européen pourrait également établir le niveau de relation et de coordination souhaitable avec les grandes organisations telles que l'ONU, l'OSCE, l'OTAN ou l'Union africaine. Il serait l'occasion de définir un nouveau type de relation transatlantique. Il devrait être actualisé régulièrement, idéalement après chaque renouvellement du Parlement européen.

CONCLUSION

Le manque d'efficacité de la PSDC incombe en premier lieu aux Etats, qui n'ont pas encore pris toute la mesure des risques induits par le nouveau contexte sécuritaire sur leurs intérêts vitaux et qui continuent de déléguer leur défense aux Etats-Unis. Quant aux citoyens, s'ils émettent intuitivement le souhait de voir les questions de défense traitées au niveau européen [6], ils n'en mesurent pas les contraintes et ne sont pas forcément prêts à les accepter dans le climat actuel de doute existentiel sur l'aboutissement de la construction européenne.

Dans ce climat, l'élaboration d'un Livre Blanc Européen pourrait être un exercice à vocation pédagogique salutaire permettant de prendre conscience des défis sécuritaires posés aux pays membres de l'UE mais aussi des solutions possibles au niveau européen. Son but principal serait de clarifier les conditions permettant de renforcer concrètement la sécurité de tous les Etats et de leurs citoyens.

Pour ne pas décourager les « bonnes volontés politiques », un cadrage préalable rassurant sur les enjeux, les objectifs, les contraintes et la préservation des souverainetés nationales est indispensable pour apaiser les peurs et faire

6. 76% des Européens se déclarent pour une Politique de sécurité et de défense commune (Eurobaromètre 82 de l'automne 2014).

ressortir les bénéfices de l'exercice de réalisation d'un Livre Blanc de l'Union Européenne. Mais la période actuelle, où apparaissent clairement le désarmement de l'Europe et son impuissance à répondre à des attaques armées contre ses valeurs et ses intérêts, offre aussi des opportunités qui ne doivent pas être manquées. La conception de la défense d'une Europe unifiée placerait les ambitions au niveau de l'enjeu que représente l'Europe, tout en constituant un cadre de référence et un lien de cohérence et d'efficacité de leur défense nationale pour tous les pays européens qui s'y adonneraient. En cas de difficulté à trouver un accord à 28 sur ce projet, il pourrait être initié d'abord avec les Etats prêts à s'y lancer, définissant par là une première approche d'une coopération structurée permanente.

Jean-Paul Perruche

Général de corps d'armée (2s),
Président d'EuroDéfense France
ancien Directeur Général de l'EMUE

Patrick Bellouard

Ingénieur général de l'armement (2s),
ancien Directeur de l'OCCAR

Pierre Lépinoy

Ancien Directeur de banque

Maurice de Langlois

Général de division (2s),
Directeur de recherche à l'IRSEM

Béatrice Guillaumin

Doctorante en sciences politiques

Patrice Mompeysson

Général de brigade (2s),
ancien coordonnateur des relations internationales à l'état-
major de l'armée de terre

L'ensemble des auteurs est membre d'EuroDéfense France

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

ANNEXE 1

L'ÉTAT DES LIEUX

Aspects budgétaires

Malgré une minime inversion de tendance récente [7], les dépenses de défense des Etats membres restent largement insuffisantes pour répondre aux besoins. Alors qu'il est communément préconisé de consacrer 2% du PIB à l'effort de défense, la réalité des chiffres montre une fourchette qui va de 0,81 à 2,09%, un seul pays étant au-dessus de 2% (plus de 4% pour les USA) [8]. Ces dépenses ne sont par ailleurs pas efficaces. Ainsi les effectifs militaires cumulés des 28 Etats de l'Union (1,48 million) approchent ceux des USA (1,5 million) alors que la somme des budgets (183 milliards €) est de 3,23 fois inférieure au budget de notre allié américain (587 milliards €). Les dépenses en capital pour la recherche, le développement et la fabrication des équipements sont 3,5 fois inférieures. Si la population de l'UE représente environ 7% de la population mondiale, et que sa richesse représente 22% du PIB mondial, la part des dépenses militaires de l'UE ne représentait plus en 2013 que 18% des dépenses mondiales (29% en 1996).

Les opérations militaires

On ne peut contester les réussites opérationnelles parmi les opérations militaires de l'UE : par exemple ARTEMIS (effectifs : 1800) et ATALANTE (1 200 personnes, 4 à 7 navires), ni l'apport des missions civiles dans une approche globale des crises.

Globalement, ce sont des opérations qui cependant engagent des effectifs relativement faibles, le maximum ayant été atteint avec EUFOR TCHAD RCA en 2008- 2009 (3700).

Mais surtout, à de rares exceptions, la prise de décision par le conseil européen est trop tardive et la génération de force trop lente. L'exemple récent d'EUFOR RCA est caractéristique.

Alors que fin 2013, les menaces de génocide se précisaient en République Centre Africaine, une action a été jugée appropriée le 15 janvier 2014. Le concept de gestion de crise (CMC) a été approuvé et l'OHQ a été désigné le 20 janvier (Larissa en Grèce). Le commandant de l'opération a été choisi le 10 février.

La décision de lancer l'opération date du 1 avril (soit près de 3 mois après).

La capacité opérationnelle initiale a été annoncée le 30 avril et la pleine capacité le 15 juin, soit 5 mois après. Il y a eu 7 conférences de générations de force entre le 13 février et le 22 juillet 2014.

Il a donc fallu 71 jours entre l'approbation du CMC et la décision de lancer l'opération, alors qu'il faut 5 jours en théorie dans le concept des groupements tactiques. Pourtant l'effectif de la force était seulement de 700 personnes. Ce n'est pas acceptable.

Les opérations de l'UE sont de fait des opérations de coalition de circonstance avec les limites asymptotiques de ces dernières : absence de leadership, cultures différentes, etc..

Aspects capacitaires et industriels

Là encore malgré quelques succès : programme A400M; programme MUSIS d'imagerie satellitaire [9], il y a de nombreux trous capacitaires et beaucoup de surcapacités.

Du budget annuel d'investissement de défense européen d'environ 50 G€, seulement 8 à 9 G€ sont réellement investis dans des programmes de coopération en matière d'armement, soit moins de 20%. Et ce pourcentage est stable depuis plus de dix ans alors que les pays européens se sont donné en novembre 2007 un objectif de 35% dans le cadre des missions fixées à l'Agence européenne de défense.

Ce pourcentage de 20% est trop faible. Si les pays européens veulent dépenser mieux leurs budgets de défense de plus en plus limités et être ainsi en mesure de couvrir leurs lacunes capacitaires et de renforcer ensemble leur souveraineté, leur seule vraie option est de dépenser ensemble une plus large part.

Les principaux échecs de la coopération sont d'abord l'absence de programme, le retrait de certains participants, le délai au lancement du programme (ce problème touche la plupart des programmes en coopération). Tous ces échecs ou retards sont liés aux difficultés pour trouver un accord entre les partenaires sur le besoin opérationnel, principalement au plan industriel (cas des programmes cités plus haut) ou sur le calendrier (difficultés à faire coïncider les capacités budgétaires : ces problèmes ont été résolus pour l'A400M, lancé dans de bonnes conditions grâce à l'établissement d'une expression de besoins commune des pays participants et grâce à la consolidation

7. Par exemple la Pologne a augmenté son budget de la défense de 13% en 2014 (journal le Monde international du 13 avril 2015 : http://www.lemonde.fr/international/article/2015/04/13/augmentation-des-depenses-militaires-en-raison-de-la-crise-ukrainienne_4614634_3210.html)

8. Source Eurodéfense : comparaison des efforts de défense (données 2013).

9. La France s'est spécialisée avec succès dans l'imagerie optique tandis que l'Allemagne et l'Italie (séparément) ont investi dans l'imagerie radar.

déjà réalisée de l'industrie aéronautique européenne dans le domaine civil (Airbus)).

L'expérience montre que, une fois lancés, les programmes en coopération ne rencontrent pas plus de problèmes que les programmes nationaux à complexité équivalente : les problèmes techniques sont les mêmes, les retards qui peuvent survenir sont équivalents même si les raisons budgétaires ou politiques sont différentes. En revanche il est clair que le bénéfice financier attendu de la coopération est bien souvent amoindri, voire totalement annulé, par les demandes de juste retour à court terme [10] exigées par les partenaires : partage industriel « saucissonné » au niveau des sous-systèmes, multiplication des chaînes d'assemblage, versions multiples d'un même système suite à désaccord des partenaires ou clients sur le besoin opérationnel et/ou sur les questions industrielles.

Le programme A400M, lancé en 2003 sous les meilleurs auspices dans le cadre de l'OCCAR, sans juste retour, avec un besoin opérationnel commun signé des chefs d'Etat-major des armées de l'air de 8 pays européens dès 1997 et bénéficiant de l'expérience et des compétences industrielles d'Airbus en Europe, n'a pas été exempt de difficultés dans son exécution. Malgré ces difficultés et les surcoûts et délais qui en ont résulté, le programme A400M reste le meilleur exemple de coopération existant en matière d'armement et un grand succès pour l'Europe, dont les retombées ne tarderont pas à apparaître avec la livraison et la mise en service progressive des premiers appareils depuis août 2013.

10. Le juste retour sera dans le bien commun, dont tous bénéficieront.

ANNEXE 2

LES RISQUES ET LES MENACES

Le Livre blanc national et plus généralement, les livres blancs européens ainsi que la Stratégie européenne de sécurité convergent généralement sur l'identification des risques et des menaces. On y retrouve les menaces conventionnelles, à savoir les menaces territoriales directes ou indirectes sur le territoire national ou européen, ainsi que les conflits interétatiques hors du territoire européen. Si la menace directe d'un Etat européen est jugée improbable mais pas impossible, les ex-pays du Pacte de Varsovie ayant rejoint l'OTAN sont plus sensibles à cette possibilité, ces types de conflit correspondent aux notions de concept de guerre symétrique mais aussi, plus récemment, à l'occasion des événements d'Ukraine, de guerre hybride selon l'OTAN [11], ou de guerre non-linéaire selon certains théoriciens russes [12]. Quant

aux menaces asymétriques, elles sont d'une manière indifférenciée liées au terrorisme, à la prolifération, aux cyber-attaques, à la criminalité organisée (trafics illicites, flux transnationaux, blanchiment, piraterie et brigandage), et à l'action contre les flux énergétiques (sécurisation des ressources et des approvisionnements de ressources naturelles et de matières premières, diversification). Les principaux risques évoqués sont le changement climatique et les catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Plus généralement, les menaces identifiées n'ont souvent plus de frontières et le monde global impose une réponse non seulement nationale mais européenne : « Elle doit être nationale, c'est le livre blanc, elle ne peut pas être seulement nationale » [13].

Les risques et les menaces sont globalement communs à l'ensemble des Etats européens et peuvent se résumer au tableau ci-dessous :

- **Prolifération nucléaire, menace balistique, prolifération des vecteurs et utilisation éventuelle d'arsenaux chimiques et biologiques**
- **Augmentation importante et rapide des dépenses militaires et des arsenaux conventionnels dans certaines régions du monde**
- **Développement des capacités informatiques offensives de certains Etats**
- **Etats en déliquescence voire faillis**
- **Régimes dictatoriaux ou terroristes**
- **Difficultés d'accès aux ressources énergétiques**
- **Terrorisme**
- **Criminalité organisée**
- **Piraterie**
- **Trafics en tout genre**
- **Risques technologiques et cybernétiques**
- **Risques naturels et sanitaires : réchauffement climatique, épidémies, disparités géographiques**
- **Insécurité économique et financière**
- **Risques migratoires**

11. NATO review magazine juillet 2014: "Hybrid war? Hybrid response? ...And how can international security organisations like NATO adapt to these attacks?"

12. JD Merchet, l'Opinion 1°, septembre 2014.

13. Michel Barnier 20 août 2013.

ANNEXE 3

Convergences et divergences européennes par zones d'intérêt

Les zones d'intérêt sont variables selon le positionnement géographique et l'ambition politique de chaque Etat. Selon l'intérêt qu'elles représentent pour l'Etat, elles peuvent faire l'objet de longs développements dans les documents analysés.

- Les **Etats-Unis** sont considérés comme des alliés indéfectibles et l'intérêt du lien transatlantique est rappelé par toutes les nations appartenant à l'OTAN. La Finlande, non membre de l'OTAN mais fidèle partenaire, souligne que le lien transatlantique, au travers de l'Alliance est un grand facteur de sécurité et de stabilité pour l'Europe.

- Concernant les relations avec la **Russie**, si tous les pays évoquent le sujet, la logique géographique et historique fait que la Pologne et la Finlande y consacrent plusieurs pages alors que les pays du sud de l'Europe sont plus succincts. Tout en étant conscients d'une menace possible, la France et le Royaume-Uni évoquent le besoin de maintenir des relations avec la Russie, ce qui exige de trouver un terrain d'entente délicat à atteindre, au regard des événements en cours. L'Espagne et l'Italie mentionnent la Russie comme le voisin de l'UE le plus important, qu'il est nécessaire de coopérer avec lui et de s'en faire un partenaire stratégique. L'Allemagne va jusqu'à évoquer une relation bilatérale spéciale, faisant référence à une histoire voisine voire commune : elle rappelle le rôle spécifique que la Russie peut jouer en Europe en tant que membre de l'OSCE et que, sans elle, la sécurité, la stabilité, l'intégration et la prospérité ne peuvent être garanties en Europe. La Finlande, qui a plus de 1000 km de frontières avec la Russie, envisage cet Etat comme étant une menace principale à sa sécurité territoriale. Elle constate que les visées russes affectent la sécurité européenne. Elle fait un long développement sur les implantations des forces armées russes, notamment au niveau de la mer de Barentz, la péninsule de Kola, Saint Petersburg et Kaliningrad. Malgré la participation de la Russie à l'OSCE, l'idée de créer une communauté eurasiatique est restée lettre morte. Elle soutient cependant l'importance de développer les relations entre l'UE et la Russie. La Pologne décrit la Russie comme ayant l'ambition de jouer un rôle de puissance régionale. La sécurité de la Pologne dépendra de l'évolution des « relations entre la Russie et l'ouest ». Elle décrit deux scénarios possibles, soit

une Russie qui continue à restaurer sa puissance, en ignorant les intérêts de ses voisins, soit une Russie qui va continuer à travailler au développement d'une sécurité commune. Elle conclut, à la lumière des premiers événements d'Ukraine, que le premier scénario reste le plus plausible. Une description des zones de tensions et de conflit dans la région de la Mer noire et de la mer caspienne est fournie ; elle évoque les conflits gelés d'Abkhazie, de l'Ossétie du sud, du Nagorno-Karabakh et de la Transnistrie, sans oublier les nombreuses tendances séparatistes et les tensions ethniques.

• De la Méditerranée au golfe arabo-persique

Priorité pour la France, cette vaste zone reste hautement « crisogène » pour l'Allemagne et la Pologne : elle est le fief du terrorisme international ainsi que du développement d'armes de destruction massive et de missiles longue portée. L'Italie est sur la même ligne mais précise sa forte dépendance énergétique vis-à-vis de cette région. Le Royaume-Uni insiste sur la prolifération nucléaire. La Finlande a largement soutenu en 2010 la proposition de faire du Moyen-Orient une zone dénucléarisée et libre de tout armement de destruction massive. Elle considère que cette région représente, au même titre que l'Afrique, une importance stratégique pour l'Europe. Enfin, l'Espagne se focalise principalement sur la Méditerranée et son pourtour.

• L'Afrique

L'Afrique, plus précisément l'Afrique du nord, est considérée par la majorité des pays européens (mais pas par la Pologne) comme d'une importance capitale pour l'Europe. Zone d'intérêt prioritaire pour la France, celle-ci partage l'idée avec les autres pays qu'il est nécessaire d'aider les Africains à prendre en main leur propre sécurité. L'Italie évoque une nouvelle fois sa dépendance énergétique et le Royaume-Uni se focalise sur la menace terroriste. La Finlande s'investit dans ses capacités de médiation au travers de l'UE avec les organisations régionales telles que l'Union africaine.

• Les autres régions

Les enjeux que représente **l'Arctique** sont principalement mentionnés par la Finlande et la Pologne. Cette région constitue une priorité stratégique pour la Finlande qui souhaite maintenir la stabilité dans cette zone afin d'assurer sa propre sécurité. La France évoque aussi brièvement les conséquences stratégiques que provoque le réchauffement climatique sur cette région.

La sécurité de **l'Asie Pacifique** et des accès maritimes sont considérés comme une priorité par la France, qui est membre permanent de l'UNCMAC (United Nations Command Military Armistice Commission, Korea) et puissance régionale. L'Allemagne évoque l'importance du dialogue politico-stratégique avec les Etats clés de cette région, en y soulignant l'augmentation de plus en plus rapide des arsenaux militaires. Le Royaume-Uni souligne l'importance des relations bilatérales qu'elle a développées notamment avec l'Inde et la Chine. Elle mentionne le soutien qu'elle apporte à l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN).

L'Espagne ne mentionne le Pacifique qu'au travers de ses relations privilégiées avec l'Amérique latine, région de grande importance pour ses intérêts politiques et stratégiques. Elle cherche à acquérir le statut d'observateur au sein de l'Alliance Pacifique qui regroupe le Chili, le Pérou, la Colombie et le Mexique.

Les autres références à l'Amérique latine concernent principalement l'action de l'UE et de ses Etats membres dans le cadre de la lutte contre les narcotrafiquants.

ANNEXE 4

RENFORCEMENT DE LA BITD PAR MUTUALISATIONS, SPÉCIALISATIONS ET COOPÉRATIONS

Il est possible de tenir compte et de s'appuyer sur les forces ou compétences existantes dans un ou plusieurs Etats pour répondre au besoin collectif, sans créer de nouvelles capacités concurrentes, voire en abandonnant certaines capacités superflues et non compétitives.

Mutualisations et partages

Pour assurer le succès des coopérations internationales, que ce soit en bilatéral ou en multilatéral, un certain nombre de conditions doivent être réunies :

- harmonisation des besoins à un niveau réaliste, au plan opérationnel, technique mais également calendaire, de manière à converger sur une définition la plus commune possible, consolidée si nécessaire après une étude de faisabilité, et maintien d'une configuration commune sur le long terme ;
- au plan industriel, utilisation des meilleures compétences existantes chez les partenaires, ce qui signifie le renoncement à la notion de juste retour, qui ne peut que nuire à la qualité, aux coûts et aux délais, au profit de la mise en œuvre du concept d'équilibre global sur le long terme et sur un ensemble de programmes ;
- mise en place des meilleures structures et méthodes de management pour la gestion de ces programmes, tant au plan industriel (maîtrise d'œuvre) qu'au plan étatique (maîtrise d'ouvrage).

Le principe du juste retour programme par programme doit être absolument proscrit : au lieu de privilégier le meilleur des compétences et des capacités existantes, le souci d'acquérir des compétences nouvelles a souvent conduit à des duplications, aboutissant à des capacités redondantes et dispersées. Le partage des activités de développement et de production doit désormais être organisé selon un strict principe d'efficacité industrielle et de performance économique.

L'effort de mutualisation des moyens d'essai et d'expérimentation, qui n'a pas donné beaucoup de résultats probants à ce jour (on a plutôt tendance à voir certains pays se

doter de nouveaux moyens alors que des moyens existent déjà chez leurs partenaires), doit être poursuivi. Il convient aussi que, à l'instar de ce que la France et le Royaume-Uni ont fait depuis des années, l'Union européenne prenne collectivement conscience de l'importance de poursuivre un investissement de recherche et développement continu couvrant l'ensemble des secteurs concourant à la construction d'un outil de défense cohérent commun.

Au plan industriel, on n'échappera pas à une certaine consolidation du secteur de la défense, les Etats européens ne pouvant s'offrir le luxe de conserver sur le long terme les nombreuses duplications et surcapacités (en regard du marché européen) existantes dans certains secteurs (secteur naval et secteur des armements terrestres notamment). Cette consolidation, fondée sur les meilleures compétences, permettrait d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne face à la concurrence mondiale.

Les progrès réalisés par MBDA en France et au Royaume-Uni dans le domaine de l'industrie des missiles, visant à mutualiser les capacités industrielles de recherche et développement dans ces deux pays, témoignent à la fois de la faisabilité et de la pertinence de cette approche entre partenaires prêts à s'engager sur la voie d'interdépendances librement consenties.

L'objectif doit être la constitution d'une base industrielle de défense européenne économiquement viable, reposant sur des pôles d'excellence spécialisés et complémentaires et dont la répartition prend en considération de façon équilibrée la réalité des compétences existantes et les investissements déjà réalisés.

Il faut néanmoins être conscient que ces restructurations doivent avant tout partir d'initiatives industrielles et être soutenues par des programmes.

ANNEXE 5

SUGGESTION DE CONTENU D'UN LIVRE BLANC SUR LA SÉCURITÉ DE L'EUROPE**1. Introduction**

- La situation du monde
- Les grands bouleversements et les nouveaux défis

2. L'Europe face aux menaces : un environnement fragilisé

- Les ruptures et les évolutions
- Classement des menaces (types + aires géographiques)
- Identification des solidarités entre membres de l'UE par type de menace

3. L'Europe : ses racines, ses valeurs et la spécificité modèle

- Economique, social, démocratie, droits de l'homme, environnement, voisinage, résilience

4. Les ambitions de l'Europe : les objectifs stratégiques en matière de sécurité

- Ambition
- Le choix de la puissance (coercitive ou pas)
- Autonomie stratégique, intégration européenne et subsidiarité (respect des prérogatives nationales), politique énergétique coordonnée, sécurité du voisinage, élargissement, partenariat, prévention, droits de l'homme, relations avec les organisations,...
- Objectifs
- Protéger le citoyen
- Protéger les richesses et les intérêts européens

(infrastructures, savoir, recherche, technologie, sources énergétiques)

- Protéger le territoire européen et l'espace transatlantique
- Construire la sécurité du voisinage européen, notamment flanc oriental et flanc sud
- Participer à la paix dans le monde
- Légitimer l'action
- Augmenter le rapport coût efficacité de la défense pour chaque Etat et pour l'Union

5. Les mécanismes européens en place

- Sécurité intérieure
- PESC
- Les avancées du traité de Lisbonne

6. Les actions à mener

- Nouvelle politique intégrée (intérieure et extérieure)
- Des femmes et des hommes, citoyens européens. Le drapeau européen
- Mise en œuvre de l'approche globale : cohérence de la politique extérieure de l'Union
- Légitimité de l'action : relations UE-ONU
- Gestion des crises : des scénarios d'engagement
- Complémentarité avec l'OTAN et relations transatlantiques
- Politique de voisinage et partenariat
- Coordination avec les organisations régionales (UA, ligue arabe, ASEAN)
- Développement des capacités civiles et militaires (par domaine capacitaire)
- Cohérence de la BITDE