

# APRÈS LE « BREXIT » : Quelle stratégie de défense pour l'Union européenne ?

Olivier de France  
Jean-Pierre Maulny  
Dorota Richard  
Thibaud Harrois

Juin 2016

Note de l'IRIS

**L**e 23 juin 2016, le Royaume-Uni votait par référendum pour sortir de l'Union européenne. Depuis lors, les dirigeants européens tentent de s'accorder sur une réponse collective qui puisse permettre d'entraver les forces centrifuges qui minent la construction communautaire. Ils se sont réunis à Bruxelles les 28 et 29 juin, pour relancer l'Union en tentant de combler le fossé qui s'est creusé entre elle et les citoyens qu'elle représente. Dans un contexte économique et social volatil, les chefs d'États et de gouvernement se doivent d'œuvrer en faveur d'un apaisement, pour éviter d'accentuer les dissensions internes au Royaume-Uni, à l'Europe et à la communauté transatlantique.

Cependant, l'Union européenne ne peut se contenter de gérer son avenir au gré de la succession des crises. Elle doit préparer un futur dont elle est motrice, et un projet qui puisse lui éviter d'affronter de manière désordonnée et réactive une succession de crises de ce type. Or le *statu quo* et la gestion technique des institutions à Bruxelles n'ont conduit ces derniers mois qu'à la remise en cause de certaines des briques fondatrices de l'Union européenne, de l'espace Schengen au principe de non-discrimination et à l'État de droit. L'UE se doit donc faire des propositions fermes et rapides, privilégiant l'intégration autour de domaines clés, avec des actions concrètes et des priorités définies clairement avec un nombre de partenaires réduit si nécessaire, mais qui progressent de concert et qui font preuve de confiance mutuelle. Cela nécessite un leadership fort et rapide des chefs d'État, et notamment du couple franco-allemand, soumis à une année électorale en 2017.

Certaines propositions ont déjà émergé, notamment dans le cadre de discussions nourries entre la France et l'Allemagne. Les ministres des Affaires étrangères français et allemand ont proposé le 27 juin la construction d'un nouveau pacte européen de sécurité, qui réponde aux attentes des citoyens européens en matière de protection<sup>1</sup>. Du fait de la continuité structurelle entre sécurité intérieure et extérieure, un tel pacte intégrerait nécessairement les questions de défense<sup>2</sup>. Cette proposition franco-allemande inclut notamment l'établissement d'un semestre européen de la défense qui puisse encourager une définition plus collective des besoins stratégiques européens, et la mise en pratique de la Stratégie globale de politique étrangère de l'Union européenne.

L'Union européenne a en effet présenté cette semaine sa nouvelle feuille de route en matière de politique étrangère. Elle y définit ses intérêts, ses valeurs et ses priorités stratégiques, à l'aune des bouleversements de son paysage intérieur et extérieur depuis 2008. Cette réflexion stratégique représente pour les dirigeants européens une

---

<sup>1</sup> *A strong Europe in a world of uncertainties, Joint contribution by the French Foreign Minister Jean-Marc Ayrault and Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier.* Voir : [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA\\_ST.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html)

<sup>2</sup> "One of the main features of today's security environment is the interdependence between internal and external security, since the most dangerous and destabilising risks emanate from the interaction between external threats and internal weaknesses. To respond to this challenge, Germany and France propose a European Security Compact which encompasses all aspects of security and defence dealt with at the European level and thus delivers on the EU's promise to strengthen security for its citizens". Ibidem, voir : [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA\\_ST.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html)

opportunité de sortir de la tyrannie des crises de court terme, pour en embrasser une vision plus durable et plus collective. Il conviendra cependant d'éviter de transformer la nouvelle feuille de route européenne en poussiéreux exercice bureaucratique, à l'image de la tentative de mise à jour de la *Stratégie européenne de sécurité* en 2008.

Aussi est-il indispensable que les pays européens s'efforcent de traduire ces objectifs en termes de moyens : la nouvelle stratégie de l'UE restera en effet d'une utilité très limitée en l'absence de traduction concrète. Une stratégie de défense permettrait de décliner ces objectifs stratégiques en moyens tangibles. Il en va de la légitimité même de l'exercice, mais aussi de la crédibilité des décisions du Conseil européen et de la capacité des chefs d'Etat et de gouvernement à s'extraire du pilotage à courte vue du navire européen. Cette étape, que nourrissent les récentes propositions franco-allemandes, se heurte pourtant à un calendrier politique chaotique, aux répercussions brutales du « Brexit », à des divisions intestines entre institutions à Bruxelles, à des divergences entre les Etats européens, et à un manque de confiance criant entre les premières et ces derniers.

Pour décliner concrètement ses objectifs stratégiques, l'UE peut s'appuyer tout d'abord sur des efforts de défense qui remontent de part et d'autre du continent. Les moyens budgétaires à disposition des pays européens sont en effet repartis à la hausse depuis 2015. Les dépenses augmentent en Europe de l'Est, du Nord et de l'Ouest. L'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et les États baltes ont tous annoncé des augmentations de budget<sup>3</sup>.

De surcroît, il est un certain nombre de grands pays européens qui, au vu de la situation internationale, ont choisi d'assumer davantage de responsabilités sur la scène extérieure. L'Allemagne doit publier prochainement un livre blanc de défense très attendu, qui pourrait encourager le pays à s'investir davantage sur le plan stratégique, et à plus long terme devenir un acteur stratégique de plein droit. Mais si le leadership franco-allemand en la matière est crucial, les efforts européens dans ce domaine ne peuvent s'y limiter. Les répercussions du vote britannique rendent encore plus urgente la mobilisation du capital politique nécessaire à la mobilisation des pays européens qui ont annoncé vouloir davantage s'investir sur le plan stratégique, comme l'Italie, l'Espagne et la Pologne (soit les pays dits de « Weimar + »). En attendant les conclusions du livre blanc allemand, cette étude se propose de faire le point sur ces pays qui ont choisi de prendre davantage de responsabilités stratégiques. Naturellement, tout effort nouveau en matière de sécurité et de défense doit également prendre en compte la situation du Royaume-Uni, dont le renouveau stratégique après des années d'austérité est passablement compromis par sa sortie de l'Union, et dont le vote modifie considérablement le paysage européen.

---

<sup>3</sup> Voir *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (ed.), 2016. [http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/02/pma\\_report.pdf](http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/02/pma_report.pdf)

## QUELLE STRATÉGIE DE DÉFENSE POUR L'UNION ?

---

Malgré les outils que le traité de Lisbonne a mis à sa disposition en 2009, l'Europe réagit encore aux crises d'aujourd'hui de manière plus réactive que proactive, et plus dispersée que cohérente. Les soubresauts économiques et financiers, le conflit ukrainien, la crise des réfugiés et le terrorisme sanglant qui frappe les capitales européennes ont ainsi mis à mal le diagnostic par lequel s'ouvre la *Stratégie européenne de sécurité* de Javier Solana de 2003<sup>4</sup>. La nouvelle crise provoquée par le vote britannique du 23 juin dernier risque de renforcer encore cette tendance.

Pour reforcer une vision de ces crises qui soit commune à l'Union européenne, l'idée d'une actualisation de la *Stratégie* de 2003 s'est donc imposée, non sans provoquer quelque résistance. La position britannique notamment estimait qu'actualiser le document reviendrait à ouvrir une boîte de Pandore pour mettre à nu les lignes de fractures patentées au sein de l'Union sur la manière de traiter des crises. Echaudée par l'échec relatif de l'actualisation du document en 2008, la France a elle-même exprimé quelques réticences.

La répétition des crises a eu raison de cette position, et l'argument inverse l'a emporté avec le temps : un référent collectif a paru nécessaire pour tenter de forger une analyse conjointe des défis pour l'Union de son environnement extérieur et intérieur, des risques, des menaces et des défis qu'il contient, de son ambition collective et du rôle que l'elle souhaite y jouer. Reste que la mise en œuvre de cette idée n'a rien eu de rapide. L'*EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* a été présentée cette semaine au Conseil européen de juin 2016. Il se sera écoulé plus de trois ans au cours desquels le « pré-rapport » Ashton sur le PSDC aura précédé les conclusions du Conseil de décembre 2013, qui auront débouché sur un « pré-rapport » Mogherini, présenté au Conseil de juin 2015, qui aura abouti lui-même à la *Stratégie globale*. Suite au choc du « Brexit », ce document permet de poser la question du sens et des objectifs du projet européen en lui-même, à moyen et plus long terme. Enfin, reste à tirer de ce processus une stratégie à proprement parler, c'est-à-dire une feuille de route tangible pour les questions de défense et de PSDC en aval du sommet de juin 2016.

Un document défense, centré sur les questions capacitaires et technologiques, permettrait en effet de construire un consensus qui soit validé non seulement par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, mais au plus haut niveau par les chefs d'Etat européens, sans l'aval desquels il demeure très fastidieux d'avancer dans ce domaine. Ce document peut constituer une plateforme pour passer des projets concrets et incrémentaux, à l'ambition limitée, à des projets mobilisateurs de plus grande envergure, qui soient davantage à la hauteur des défis européens. Aujourd'hui, le

---

<sup>4</sup> « L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne », *Stratégie européenne de sécurité*, 2003, p.2.

calendrier de sa mise en œuvre apparaît cependant des plus délicats. Les conséquences difficilement prévisibles de sortie du Royaume-Uni de l'UE seront durables, alors que les présidences slovaque et maltaise suivront la présidence néerlandaise, avant une hypothétique présidence britannique, et alors que l'année 2017 est une année électorale en France et en Allemagne. Une très étroite fenêtre d'opportunité s'ouvre donc d'ici à décembre 2016, avec le premier Plan d'action pour la défense qui devrait être présenté par la Commission européenne.

Si le contexte politique est extrêmement tendu du fait de l'issue du référendum britannique, ce calendrier resserré et l'éventuelle déclinaison de l'EUGS dans le domaine de la défense oblige néanmoins les capitales européennes et les institutions bruxelloises à travailler sur la suite du processus. Un débat technique s'est ainsi engagé en amont du Conseil européen de juin 2016 pour savoir si la Stratégie doit être saluée ou entérinée (*welcomed or endorsed*) par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen, ou si le Conseil décidait de saluer la présentation du document plutôt que la Stratégie elle-même.

Ce débat est symptomatique d'un manque de confiance apparent entre les Etats membres eux-mêmes tout d'abord, qui précède de beaucoup le référendum britannique, mais aussi entre les Etats membres et l'Agence européenne de défense (AED), entre les Etats membres et la Commission européenne, et entre l'AED et la Commission européenne. Loin de se résorber, ce blocage entre les différents acteurs du débat s'accroît. Des critiques sont apparues par exemple sur l'absence de coordination ou de consultation interinstitutionnelle dans la préparation de l'EUGS.

Dans ce contexte, le rôle d'impulsion joué par la présidence néerlandaise depuis janvier 2016, le poids accru de la Commission européenne, poids lourd économique, et l'activisme de Michel Barnier, conseiller du président Juncker pour la défense, ont contribué à entretenir la dynamique. Suite au vote britannique, il reste cependant nombre d'inconnues à lever tant sur le fond que sur la forme, alors que la situation politique n'incite guère à la clarification, mais plutôt à la propagation de rumeurs liées à l'état du débat britannique et aux intérêts des diverses institutions bruxelloises impliquées dans le processus de réflexion stratégique.

Sur le fond, la Stratégie contribue à définir les valeurs et les intérêts fondamentaux de l'Union européenne. En revanche, elle ne se livre pas à une évaluation du paysage des risques et des menaces, comme le ferait une stratégie de sécurité nationale. On peut penser qu'en filigrane, les divergences des pays européens quant à la perception et à l'évaluation des menaces au Sud et à l'Est sont trop importantes pour qu'un consensus puisse émerger, ou que le contexte ne soit simplement pas propice à ce type de compromis et que le risque d'étaler ces divergences politiques soit donc trop important. Cependant, on pourrait arguer que de construire ce consensus politique entre Européens était précisément l'un des objectifs et l'une des valeurs ajoutées de ce processus de réflexion stratégique, qui ne semble donc pas avoir été pleinement atteint.

Cela peut poser problème en aval : il peut être difficile en effet de s'accorder sur des capacités et des moyens d'action, notamment dans le domaine régalien de la défense, sans disposer d'un référent commun qui entérine une perception commune des menaces du point de vue politique.

En termes de moyens, le document reste à haut niveau, sans entrer dans le détail qualitatif ou quantitatif d'une revue de capacités. Dans ce domaine, les moyens restent en effet résolument dans le giron des Etats. De ce fait, la Commission ne peut prendre un rôle moteur dans ce domaine et ne prendra pas un rôle d'impulsion dans le processus du livre blanc. Elle a par la force des choses un rôle de soutien et de catalyseur. De même pour l'AED, dont le rôle se situe en amont pour coordonner la convergence de la planification de défense en aval. L'initiative pourrait donc en revenir au SEAE, en collaboration étroite avec les Etats membres.

Suite à l'onde de choc provoquée par le vote britannique du 23 juin dernier, il est important que les dirigeants européens fassent taire les discussions institutionnelles et les dissensions intestines. Aux côtés des propositions de renforcement de la zone euro, ou de l'indépendance énergétique de l'Union européenne, un projet qui puisse répondre aux attentes des citoyens en matière de protection, de sécurité et de défense constituerait une véritable avancée. Si l'impulsion de cette proposition peut être franco-allemande, elle ne doit pas s'y limiter. En prenant en compte la situation spécifique d'un Royaume-Uni dont le « Brexit » a brouillé le futur, elle doit élargir l'impulsion aux Etats les plus volontaires en matière stratégique, et donc aux pays dits de « Weimar+ » qui sont examinés ici.

## LA POLOGNE : UNE MODERNISATION MILITAIRE ET STRATÉGIQUE

---

Un renouveau militaire et stratégique a été engagé en Pologne dès avant l'éclatement de la crise ukrainienne, et formalisé dans le premier livre blanc de l'histoire de la Pologne<sup>5</sup>. Ce document s'inscrit dans un processus de réflexion<sup>6</sup> qui a débouché sur la modernisation de la posture stratégique polonaise, et sur un projet de modernisation considérable de l'appareil militaire national.

La publication, en septembre 2013, du « Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne » est le fruit d'une séquence de réflexion stratégique débutée en 2010 avec la Revue Stratégique de Sécurité Nationale. Deux documents de quelques conséquences stratégiques s'en sont suivis : la Stratégie de Sécurité Nationale de la République de Pologne (novembre 2014) et la Doctrine de Cybersécurité de la République de Pologne (janvier 2015). L'adoption, en 2015, de la Directive de Défense, document politico-stratégique qui définit les missions de toutes les structures d'Etat en cas de menace ou de guerre (document classifié « secret défense ») constitue la dernière étape de ce cycle. Le « Livre Blanc » a eu pour conséquence principale la réorientation de la politique polonaise dans le domaine des opérations extérieures avec la priorité donnée à la défense du territoire, accompagnée par la modernisation technique des forces armées.

La première Revue Stratégique dans l'histoire de la Pologne, prévue par la Stratégie de Sécurité Nationale de 2007, fut décidée par décret du président Komorowski du 24 novembre 2010. La mission de la Revue était de mener une évaluation complète de la sécurité nationale polonaise, de formuler des objectifs stratégiques et des recommandations portant sur les moyens d'action de l'Etat dans le domaine de la sécurité ainsi que de la préparation du système de sécurité nationale. C'est une approche globale qui a été retenue, prenant en compte les dimensions défensives, sécuritaires, sociales et économiques.<sup>7</sup>

Ces travaux ont été réalisés en quatre étapes dans le cadre d'une ample réflexion stratégique qui a notamment mobilisé plus de deux cents experts. Ils se fondent tout d'abord sur un diagnostic de la situation de la Pologne en tant que sujet de sécurité, intérêts nationaux et objectifs stratégiques. De là découle une évaluation de l'environnement stratégique de la Pologne, puis une stratégie opérationnelle (conception d'action stratégique) et une stratégie préparatoire (conception de préparation du système de sécurité nationale). Ces travaux préliminaires ont permis l'élaboration d'un premier livre blanc, dont l'objectif a été défini comme une «

---

<sup>5</sup> Voir stratobs.eu

<sup>6</sup> En 2015, l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques et l'Ambassade de Pologne en France ont également mené une collaboration qui portait sur les convergences et les divergences de la perception française et polonaise de l'environnement stratégique. Elle déboucha sur un séminaire organisé en mars 2015 intitulé *Priorités et perceptions : Evaluer le paysage stratégique européen en amont du Conseil Européen sur la défense*.

<sup>7</sup> Revue Stratégique de Sécurité Nationale – conclusion. Voir : <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/WNIOSKISPBN.pdf>



contribution à l'approfondissement des connaissances et à la prise de conscience de la société polonaise de l'état de la sécurité de la Pologne et des Polonais ».

## Les intérêts de sécurité de la Pologne

Le Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne vise à décrire l'intégralité du système de sécurité de la Pologne. Il reprend de ce point de vue le schéma en quatre parties de la Revue Stratégique. La première partie est consacrée au diagnostic de l'état de la sécurité nationale, point de départ pour définir les intérêts nationaux et les objectifs stratégiques. L'analyse part de la situation géopolitique de la Pologne, définie comme « entre l'Ouest et l'Est », facteur déterminant de l'identité nationale et étatique dans le passé<sup>8</sup>, ainsi que les intérêts nationaux et les objectifs stratégiques d'aujourd'hui.

Le point essentiel du diagnostic de l'état de sécurité nationale est l'analyse du potentiel stratégique : potentiel de défense (dont la diplomatie), l'industrie d'armement et les Forces armées. Ces dernières doivent être prêtes à réaliser 3 missions principales : la défense du pays et la réaction contre une agression dans le cadre des engagements alliés (l'OTAN), la stabilisation de la situation internationale (y compris, avec mandat international, ainsi que les opérations de réaction aux crises et d'aide humanitaire), enfin l'appui à la sécurité intérieure et l'aide à la société.<sup>9</sup>

Le « Livre Blanc » souligne l'effort systématique dans le renforcement du potentiel stratégique des Forces armées. La professionnalisation et la transformation de l'armée polonaise, notamment la modernisation technique, ont pour objectif d'améliorer les capacités opérationnelles de défense. Le potentiel sécuritaire doit affronter de multiples défis : la criminalité organisée, le terrorisme y compris le cyberterrorisme et l'immigration illégale. Sur ce point, le « Livre Blanc » met en avant les faiblesses, notamment le nombre trop important des services, l'insuffisance des systèmes d'alerte et le manque de coordination des administrations.

Le potentiel social et économique contribue de diverses manières au potentiel stratégique de la Pologne. Le document souligne l'influence négative des difficultés dans des domaines tels que la démographie,<sup>10</sup> les sciences et technologies, le chômage élevé, les barrières à l'entrepreneuriat. En revanche, le développement de l'économie polonaise (la croissance ininterrompue du PIB malgré la crise mondiale) constitue une contribution positive au potentiel stratégique. Toutefois, le déficit des finances publiques est un point faible ainsi que l'état des infrastructures.<sup>11</sup> La sécurité énergétique est également un défi important. Le « Livre Blanc » insiste sur les

<sup>8</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, pp. 28 - 33

<sup>9</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, p. 43

<sup>10</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, pp. 74 - 76 et 134 - 136

<sup>11</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, pp. 88 - 93



perspectives positives liées à l'exploitation du gaz de schiste. D'après le diagnostic, les intérêts nationaux demandent des réponses adéquates, notamment en matière de politique familiale efficace et de politique de migration. Dans le domaine économique, il est nécessaire d'amplifier l'innovation, l'efficacité et la compétitivité.<sup>12</sup>

En prenant en compte l'expérience historique, la Constitution de la République de Pologne (qui décrit dans son article V les intérêts constitutionnels de l'Etat polonais : l'existence de l'Etat polonais indépendant dans ses frontières, la liberté et la sécurité des citoyens, le développement équilibré du potentiel social et économique, le patrimoine national et la protection de l'environnement) et le diagnostic du potentiel stratégique de l'Etat, le Livre Blanc identifie les intérêts nationaux de sécurité suivants. Tout d'abord, l'Etat polonais doit disposer d'un potentiel de sécurité efficace (capacité dissuasive), ensuite, la Pologne doit être membre de systèmes internationaux de sécurité viables, et enfin, la sécurité doit bénéficier d'un appui social et économique adéquats en fonction des besoins et des possibilités. Aux intérêts ainsi définis correspond un ensemble d'objectifs stratégiques opérationnels et préparatoires.<sup>13</sup>

Sa deuxième partie est consacrée à l'analyse de l'environnement de la sécurité. Dans sa prévision sur l'évolution de ce dernier, le « Livre Blanc » prend en compte trois dimensions : globale, régionale et nationale. La dimension globale comprend les menaces militaires et non militaires : de nombreux conflits locaux qui peuvent se transformer en conflits plus importants, la prolifération, les menaces asymétriques, le terrorisme, les Etats faillis, le rôle faiblissant des organisations internationales et la demande croissante en ressources énergétiques, eau et alimentation.

Dans la dimension régionale, quatre éléments sont mis en avant. Tout d'abord, l'OTAN en tant que garant essentiel de la sécurité de la Pologne. Le défi est la consolidation de l'Alliance autour des garanties de défense collective (article 5 du Traité de l'Atlantique Nord). Ensuite, l'UE et les menaces pour la construction européenne liées à la crise de l'euro, les déficits des finances publiques des Etats membres, la nécessité d'actualiser la Stratégie européenne de sécurité de 2003. Puis le maintien de l'engagement stratégique et économique des Etats-Unis en Europe. L'incertitude due à la réorientation stratégique des Etats-Unis vers l'Asie et le Pacifique. Enfin, les relations entre la Russie et l'Occident en tant que facteur important pour la sécurité de la Pologne. Le Livre Blanc met l'accent sur un scénario négatif, lié à la continuation de la politique russe de reconquête de sa puissance.<sup>14</sup>

Toutefois, les défis et les menaces les plus importants pour la Pologne sont non-militaires. Il s'agit avant tout d'assurer le développement économique, de stabiliser les finances de l'Etat et de mener une politique sociale prenant en compte la baisse démographique. Le Livre Blanc insiste également sur la sécurité dans le cyberspace, et

<sup>12</sup> *Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne*, pp. 139 - 144

<sup>13</sup> « Catalogue d'intérêts nationaux et d'objectifs stratégiques » dans *Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne*, pp. 104 - 105

<sup>14</sup> « *Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne* », pp. 114 et 126 - 127

le risque lié à la décapitalisation de l'infrastructure industrielle et de transport, y compris le risque des catastrophes industrielles et techniques.

Cependant, le Livre blanc, publié avant l'éclatement de la crise ukrainienne, n'exclut pas les menaces militaires. Elles peuvent prendre la forme de l'émergence soudaine d'un potentiel militaire à proximité des frontières polonaises<sup>15</sup> ou d'une démonstration de force. D'autres menaces militaires ne peuvent également pas être exclues comme des frappes ponctuelles dans le but d'exercer un chantage.

Peu probable à l'heure actuelle selon le document polonais, la guerre à grande échelle ne peut toutefois pas être exclue. Mais une telle situation serait précédée par un changement de longue durée de la situation politique et stratégique dans le monde, ce qui permettrait de préparer une réaction y compris collective dans le cadre de l'OTAN.

### Trois scénarios d'évolution pour l'Europe

Cette évaluation de l'environnement de sécurité permet d'écrire trois scénarii d'évolution possibles. Tout d'abord, un scénario d'intégration (positif) dans lequel les tendances positives dominent dans l'environnement global, régional (européen) et sur le plan national. Ce scénario prévoit la fin de la crise de l'euro, le retour à la croissance économique et à la compétitivité dans l'Union européenne. La présence politique et militaire des Etats-Unis serait maintenue en Europe, en particulier grâce à la réalisation de la partie américaine du système otanien de la défense antimissile (European Phased Adaptive Approach, EPAA). L'OTAN resterait une alliance militaire puissante et crédible. Une telle situation permettrait à la Pologne de poursuivre son développement économique et de consolider sa position sur la scène internationale sans changer les principales lignes de sa politique de sécurité. La Russie abandonnerait sa politique de puissance vis-à-vis de ses voisins et chercherait à se démocratiser. La réalisation de ce scénario permettrait à la Pologne de parvenir au statut de « puissance régionale » avec comme atout, sur la scène internationale, de disposer de forces spéciales développées et de capacités pour combattre des cybermenaces.<sup>16</sup>

Un scénario de désintégration (négatif) est également dessiné, dans lequel les phénomènes négatifs et dangereux à l'extérieur et à l'intérieur du pays dominant. Suite aux problèmes économiques et financiers, la divergence des intérêts des Etats membres de l'UE ainsi que les tendances eurosceptiques et centrifuges seraient de plus en plus prononcées. En conséquence, l'apparition d'une « Europe à deux vitesses » pourrait mettre la Pologne en dehors du « noyau dur » (groupe de pays prenant des décisions stratégiques). Dans le cas extrême, la désintégration de l'UE pourrait avoir lieu. Ce scénario prévoit également la diminution de l'engagement militaire des Etats-Unis en

<sup>15</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, p. 128

<sup>16</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne, pp. 145 - 146

Europe. Il en résulterait l'effondrement du système transatlantique de défense qui s'appuie sur l'OTAN, l'UE et les relations stratégiques avec les Etats-Unis. Dans cette situation, la Russie accentuerait sa politique néoimpériale notamment dans l'espace post-soviétique. Sur le plan intérieur, ce scénario serait complété par une crise économique et des tensions sociales. L'ensemble de ces phénomènes négatifs pourrait conduire, dans le cas extrême, à une perte de souveraineté.<sup>17</sup>

Troisièmement, un scénario évolutif prévoit le cas d'un relatif équilibre entre les phénomènes positifs et négatifs précédents. Il prévoit la continuité du processus d'intégration en Europe, mais à un rythme ralenti. La position globale de l'UE serait donc affaiblie au profit des pays émergents. L'UE maîtriserait progressivement les phénomènes de crise, mais les initiatives en faveur de « l'Europe à deux vitesses » seraient toujours présentes. Le rôle dirigeant du tandem Allemagne-France serait accepté dans la mesure où son existence ne toucherait pas aux intérêts vitaux des pays membres de l'UE. Sur le plan militaire, ce scénario prévoit la diminution (mais moins importante que dans le scénario négatif) de l'engagement des Etats-Unis en Europe. L'OTAN existerait toujours, mais les pays européens commenceraient à assumer une part plus importante des dépenses de l'Alliance. Quant à la Russie, ses tentatives ayant pour but de reconquérir l'espace post-soviétique, ne devraient pas aboutir à une intégration institutionnalisée avec Moscou. Dans ce scénario, la Pologne resterait un Etat à l'économie développée à un niveau technique moyen et de la production de masse. Après 2020, une baisse de compétitivité très marquée interviendrait tant à l'échelle mondiale que régionale. La politique de sécurité serait une continuation de la politique menée jusqu'à l'élaboration du « Livre Blanc », mais avec des corrections résultant de la tendance de perte d'influence (à long terme) de l'UE, donc de la Pologne. L'OTAN et l'UE resteraient toujours les points de référence, mais l'effort le plus important concernerait le développement des capacités de défense polonaises. Par ailleurs, la Pologne pourrait chercher des garanties supplémentaires de sécurité notamment par des accords bilatéraux (Etats-Unis) ou avec quelques pays choisis, au détriment de la PSDC. La vision plutôt pessimiste de l'évolution de l'environnement de sécurité de la Pologne exigerait un effort considérable au niveau de l'investissement dans la modernisation des forces armées polonaises afin de faire face aux futures menaces.<sup>18</sup>

La troisième partie du document cherche à définir des stratégies opérationnelles. Ainsi, aux trois scénarii décrivant l'évolution de l'environnement de sécurité de la Pologne correspondent trois options de stratégie opérationnelle. Tout d'abord, l'option de l'internationalisation maximale de sécurité qui correspond au scénario d'intégration (positif). Ensuite, l'option d'autonomie et d'autosuffisance stratégique qui correspond au scénario de désintégration (négatif). Enfin, l'option équilibrée d'internalisation et d'autonomie qui correspond au scénario évolutif.<sup>19</sup>

Le Livre blanc recommande la troisième option, même si la Pologne, en cas de nécessité, doit être prête à réaliser les deux autres options. La réalisation de la troisième option

<sup>17</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne », pp. 147 - 149

<sup>18</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne », pp. 150 - 152

<sup>19</sup> Livre Blanc de Sécurité Nationale de la République de Pologne », pp. 193 - 194

passer par les priorités opérationnelles qui sont développées dans la Stratégie de Sécurité Nationale de la République de Pologne. Tout d'abord, le maintien de la capacité d'action dans tous les domaines et tous les secteurs de la sécurité nationale, en particulier là, où l'action des alliés, pourrait être difficile. Ensuite, le renforcement de la sécurité internationale par l'approfondissement des processus d'intégration dans l'espace euroatlantique (l'OTAN, la PSDC de l'UE, partenariats stratégiques, y compris avec les Etats-Unis). Enfin, l'appui et la participation sélective dans les interventions internationales (obligatoirement avec mandat international).

A la stratégie opérationnelle correspond la Stratégie préparatoire, décrite dans la quatrième partie du « Livre Blanc ». Elle a pour fonction de préparer le système de sécurité à se défendre contre les menaces militaires et non-militaires, avec des alliés ou de façon autonome.

## **La doctrine Komorowski et la modernisation de l'outil militaire polonais**

La réflexion stratégique initiée par la Revue stratégique et le Livre blanc a nourri ce que l'on peut caractériser comme la doctrine Komorowski en Pologne. Il s'agit d'une nouvelle politique engagée par le président polonais dans le domaine de la sécurité, consistant à réorienter les priorités de l'engagement militaire extérieur vers des orientations liées directement à la sécurité et la défense du pays.

D'après la doctrine Komorowski, si l'OTAN constitue un pilier important de la défense polonaise, c'est sur le potentiel national de défense que doit s'appuyer le pays pour garantir sa sécurité. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire pour la Pologne d'augmenter ses dépenses de défense. Garanties à 1.95% du PIB depuis 2003, elles augmenteront durablement à 2% du PIB à partir de 2016.<sup>20</sup>

Les programmes de modernisation de l'armée sont une suite logique de cet engagement plus ferme dans le domaine de la défense. En septembre 2013, le gouvernement polonais a adopté un programme pluriannuel « Priorités dans la modernisation technique des Forces armées polonaises ». Le document précise les programmes clés et en fixe le budget jusqu'à 2022. Il s'agit de 14 programmes opérationnels, dont le coût total sur dix ans a été estimé à 130 milliards de zlotys (environ 33 milliards d'euros). Il s'agit d'un saut technologique important qui permettrait à l'armée polonaise d'atteindre les standards occidentaux en matière d'équipements. Ceci est d'autant plus nécessaire en raison du vieillissement du matériel et de l'armement, en particulier des systèmes de missiles, du manque de capacité dans le domaine de la défense antimissile et de la diminution du potentiel de la Marine de guerre de par l'absence de vision claire concernant son développement ainsi que des programmes d'acquisition chaotiques. Par

---

<sup>20</sup> *Doctrine de Komorowski, la priorité à la défense du pays.* Voir : <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4549.Doktryna-Komorowskiego-czyli-priorytet-dla-obrony-wlasnego-terytorium.html>

ailleurs, le manque chronique d'hélicoptères limitait fortement la mobilité de l'armée polonaise. Ce Plan fixe pour dix ans à venir les domaines prioritaires, en particulier le système antimissile, les hélicoptères, les drones et le développement de la Marine.<sup>21</sup>

Par ailleurs, la Revue stratégique et le Livre blanc ont donné une impulsion à l'élaboration de la nouvelle Stratégie de sécurité nationale validée le 5 novembre 2014 par le Président Bronislaw Komorowski. Elle remplace le document de 2007. Document très concis, la Stratégie s'inscrit dans la logique du « Livre Blanc », en l'actualisant et le conceptualisant. Elle décrit, en quatre parties, les intérêts nationaux, suivis des objectifs stratégiques dans le domaine de la sécurité, du diagnostic et de la prévision de l'environnement international et national. Ensuite, la stratégie au sens propre se décline en stratégie opérationnelle (action de l'Etat) et en stratégie préparatoire (préparation du système de sécurité).

Il faut souligner l'influence du conflit dans l'Est de l'Ukraine sur la perception des menaces dans la Stratégie, notamment des menaces militaires y compris l'éclatement de conflits au caractère local ou régional.<sup>22</sup> En conséquence, la Stratégie prévoit le renforcement des capacités nationales de défense (développement des capacités opérationnelles, acquisition de nouveaux matériels militaires, d'un nouveau système de défense anti-aérienne y compris anti-missile) en particulier là, où l'action des alliés peut être limitée. Par ailleurs, le texte souligne que la Stratégie est conforme aux stratégies de l'OTAN et de l'Union européenne.

Enfin, le Livre blanc et la Stratégie de sécurité nationale insistent sur la sécurité dans le cyberspace. Le 22 janvier 2015, le Bureau de Sécurité Nationale a publié la Doctrine de cybersécurité de la République de Pologne. Ce document servira de base aux actions conjointes des institutions étatiques (services de sécurité et de l'ordre public et les forces armées), du secteur privé ainsi que des organisations non gouvernementales. L'objectif stratégique en est la nécessité « d'assurer la sécurité du fonctionnement de la République de Pologne dans le cyberspace », y compris la sécurité des systèmes informatiques nationaux et en particulier de l'infrastructure informatique publique de l'Etat mais aussi des entreprises privées, notamment du secteur financier, énergétique et de la santé.<sup>23</sup>

Parmi les menaces extérieures, la doctrine énumère les cybercrises et les cyberconflits, la cyberguerre et le cyberespionnage de la part d'autres Etats et organisations non gouvernementales. La Doctrine indique d'autres sources de menaces dans le cyberspace comme les organisations extrémistes et terroristes ainsi que des groupes criminels transnationaux dont les attaques dans le cyberspace peuvent avoir des motivations idéologiques, politiques, religieuses, criminelles ou économiques.

<sup>21</sup> *Plan de Modernisation Technique des Forces Armées dans les années 2013-2014* ». Voir :

[http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2015/05/program\\_uzbrojenia\\_8\\_maj\\_2015.pdf](http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2015/05/program_uzbrojenia_8_maj_2015.pdf)

<sup>22</sup> *Stratégie de Sécurité Nationale de la République de Pologne*, pp. 21 – 22.

<sup>23</sup> *Doctrine de Cybersécurité de la République de Pologne*, p. 5.

La cyberdéfense active comprendra des actions offensives dans le cyberspace et la préparation à la cyberguerre. Les forces armées doivent disposer de capacités de défense et de protection de leurs propres systèmes informatiques (et des informations stockées) mais également de capacités d'actions offensives dans le cyberspace.<sup>24</sup> D'après les recommandations de la doctrine, les capacités à assurer la cybersécurité devraient être intégrées à d'autres capacités des Forces armées, afin d'amplifier le potentiel de dissuasion. Les forces armées doivent être prêtes à mener (avec des alliés ou d'une façon autonome) des opérations à grande échelle en cas de cyberconflit, y compris de cyberguerre.

La doctrine recommande enfin d'acquérir des compétences et des capacités à produire des solutions technologiques polonaises afin d'assurer un niveau acceptable dans le cyberspace, et l'élaboration de programmes de formation pour des spécialistes afin de répondre aux besoins du système de cybersécurité. Le contenu de la doctrine sera développé dans la Directive politique et stratégique de défense, mais aussi dans les programmes de développement des forces armées.

---

<sup>24</sup> *Doctrine de Cybersécurité de la République de Pologne*, pp. 19 - 20



## ITALIE : UN RENOUVEAU STRATÉGIQUE PÉRENNE ?<sup>25</sup>

---

Etat fondateur de l'Union européenne, acteur de poids de la défense européenne, porté du point de vue politique par la dynamique imprimée depuis 2014 par son Premier ministre Matteo Renzi, l'Italie d'aujourd'hui est un pays qui compte en Europe. Elle dispose en outre d'une industrie de défense robuste qui comprend Finmeccanica, l'un des quatre grands groupes européens de défense.

Paradoxalement, c'est pourtant aussi parmi les grands pays européens celui dont la politique à court, moyen et long terme est encore la plus malaisée à lire. A court terme, la politique italienne est parcourue de soubresauts fréquents, qui ressortent tant de son modèle constitutionnel que de l'instabilité de son paysage politique. Les gouvernements Monti, Letta et Renzi se sont succédés, sur fond d'ennuis judiciaires de Silvio Berlusconi. L'élection du président de la République Sergio Mattarella en janvier 2015 et les élections européennes de mai 2014, lors desquelles le Parti démocrate est le seul parti au pouvoir en Europe à avoir consolidé sa position, ont consacré la stratégie de Matteo Renzi. A moyen terme, la vision italienne est partagée entre différentes tendances qui peuvent se révéler divergentes et parfois contradictoires, notamment un tropisme européen prononcé et un attachement atlantiste qui reste fort. Enfin, l'Italie ne disposait pas non plus avant 2015 de véritable vision stratégique de long terme : le dernier livre blanc italien datait de 2002 et tirait les conséquences des mutations de l'environnement stratégique suite au 11 septembre 2001.

Sous la pression économique, l'Amiral Giampaolo Di Paola, ministre de la Défense sous le gouvernement de Mario Monti, avait lancé en 2012 une réforme des armées avec l'adoption d'une loi-cadre ayant pour objectif d'arriver à terme à économiser plus de 3 milliards d'euros par an en frais de personnel afin d'abonder le budget d'équipement. En sus de la crise économique, l'Italie a dû subir celle de sa principale entreprise de défense, Finmeccanica, endettée du fait d'acquisitions inconsidérées d'activités déficitaires et d'une organisation éclatée en plusieurs entreprises.

L'arrivée du Parti démocrate au pouvoir en 2013 était l'occasion de publier un nouveau livre blanc. En premier lieu, il était nécessaire de cadrer officiellement la politique du pays en matière de défense, notamment vis-à-vis de la majorité gouvernementale, avec une aile gauche du parti démocrate résolument antimilitariste. La bataille contre l'avion de combat F-35 était devenue le symbole de cette opposition aux dépenses militaires.

En second lieu, il était nécessaire de fixer la ligne politique entre l'insertion dans la construction européenne et la relation transatlantique. Les gouvernements Berlusconi avaient fait pencher le curseur du côté des Etats-Unis – on se souvient de la lettre des 8 pour soutenir l'intervention en Irak en 2003 – mais également de nombreux choix en

---

<sup>25</sup> Le présent chapitre se base pour partie sur une étude réalisée par l'Institut de relations internationales et stratégiques pour le compte de la DGRIS du Ministère de la défense.



matière d'armement, que ce soit par des acquisitions aux Etats-Unis (avion F-35), mais également avec des coopérations industrielles. Le Parti démocrate était supposé être plus européen, Matteo Renzi s'est exprimé en ce sens. L'étude analyse donc le livre blanc à l'aune de ce questionnement et donne une grille d'analyse sur ce que pourraient être les décisions que prendront les Italiens dans les années à venir, dans les domaines industriels et technologiques. Elle analyse également la portée des positions soutenues par l'Italie au niveau de l'Union européenne et le rôle de la nouvelle haute représentante, Federica Mogherini, qui avait été nommée auparavant ministre des Affaires étrangères par Mattéo Renzi.

En troisième lieu, il était nécessaire de donner corps à la réforme des forces armées qui avait été initiée par l'Amiral di Paola en 2012 et de la faire ainsi avaliser politiquement afin de lui donner toute légitimité face aux forces armées. Enfin, il était nécessaire de fixer la politique industrielle d'armement italienne, ce qui renvoie pour partie au débat coopération avec les Etats-Unis/coopération avec les pays de l'Union européenne.

Le nouveau livre blanc italien, mis sur le métier en 2014 et publié en 2015, avait donc vocation à combler ce vide. Si le livre blanc répond à certaines de ces questions, il convient parfois de le lire entre les lignes. Tout d'abord parce que le livre blanc ne décide pas de tout, il renvoie notamment à une révision stratégique de défense qui décidera des capacités opérationnelles et d'une stratégie industrielle de défense, deux documents qui doivent être publiés à la fin de l'année. Enfin, il restera sans doute certaines interrogations : tout d'abord quant au niveau du budget de la défense ; ensuite quant au mode de financement de l'industrie ; enfin des choix technologiques qui seront faits. Des indications sont données dans le livre blanc sur ces choix technologiques et industriels.

## **Le livre blanc italien : une « remise à plat » et des orientations stratégiques inédites**

La mise en chantier, en 2014, d'un « livre blanc sur la défense et la sécurité internationale » participe de la volonté politique d'ébaucher une réflexion d'ensemble sur le futur de la défense italienne. L'Italie n'a eu que deux précédents livres blancs : celui de 1985 (le plus complet) et celui de 2002, que certains observateurs considèrent davantage comme une « mise à jour »<sup>26</sup>.

Ce projet est apparu lors d'un conseil suprême de défense auprès de la présidence de la République en novembre 2013, alors que Mario Mauro était ministre de la Défense. Son successeur, Roberta Pinotti (gouvernement de Matteo Renzi, depuis le 22 février 2014)

---

<sup>26</sup> Voir : <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/04/23/italy-produces-defense-white-paper/26231421/>

a repris à son compte cette initiative qui a été formalisée lors d'un conseil suprême de défense en mars 2014, en affichant l'objectif de « redéfinir le cadre stratégique de référence pour l'instrument militaire, ses objectifs en termes d'efficacité [...] et les lignes de réorganisations structurelles ». Cet objectif est alors partagé par sa collègue des Affaires étrangères, Federica Mogherini, et Roberta Pinotti, et également soutenue par le Président du conseil Matteo Renzi. La motivation de ce livre blanc est double : dans un contexte de forte pression budgétaire, il s'agit pour le ministre de mettre en œuvre une méthodologie des choix en matière de structure des armées et du format, guidée par une évaluation du rôle de l'Italie et des scénarios d'emploi/risques.

Cet exercice a également pour vocation la promotion de la transparence et du débat en matière de politique de défense à l'intérieur de la majorité politique, mais aussi dans l'ensemble de la société. Il émerge en effet en Italie, une critique croissante des dépenses militaires alors que se développent les idées pacifistes au sein des partis politiques.

La critique vient tout d'abord de la gauche. L'affirmation du M5S comme premier parti lors des dernières élections législatives a poussé les partis politiques traditionnels, en coalition, à vouloir réduire le consensus autour de cette formation antisystème, en siphonnant ses thèmes et son électorat. Ainsi les « dépenses militaires » sont critiquées en général et particulièrement le programme de chasseur F-35, symbole fort, non seulement de par son volume financier mais également du fait qu'il vienne des États-Unis. La gauche du Parti Démocrate (PD, principal parti de la coalition du gouvernement) reprend ces thématiques, qui sont également portées par des mouvements d'opinion (pétitions d'intellectuels et d'artistes).

D'un autre côté, depuis le gouvernement de M. Monti (décembre 2012), les équipes gouvernementales italiennes intègrent une composante catholique parfois opposée à l'action militaire, en particulier dans le cadre d'interventions hors du territoire national – notamment, la Communauté de Sant'Egidio qui place ses hommes au ministère des Affaires étrangères et dont Mario Giro, actuel secrétaire d'État aux affaires étrangères, a été l'un des responsables. Un consensus négatif diffus se fait jour à l'endroit de la dépense et de l'action militaires. Ce consensus est renforcé par le contexte de crise des finances publiques dans lequel aucune force politique, même de droite, n'épargne la défense face aux coupes prévues où à prévoir. Enfin, même après les événements en Ukraine, nombre de responsables italiens ne considèrent pas la Russie comme une menace potentielle directe vis-à-vis de laquelle il conviendrait de maintenir, voire de renforcer, les politiques de dissuasion. Cette perception est partagée par toute la classe politique italienne, depuis Silvio Berlusconi (qui n'a jamais caché ses liens d'amitié avec Vladimir Poutine) et ses partisans, jusqu'à la gauche traditionnellement pacifiste et encline à considérer la Russie avec indulgence.

R. Pinotti, la ministre de la Défense, a cependant une longue expérience au sein de la commission de Défense du Sénat, et a montré à plusieurs reprises sa volonté de maintenir les capacités de la défense italienne. Elle a ainsi relancé le processus de

rédaction du livre blanc, en s'appuyant sur un groupe de douze personnes, présidé par le conseiller militaire de la Présidence du Conseil, le Général Carlo Magrassi. Y ont participé des membres du cabinet tels que le Général Stefano Cont, chef du service de politique militaire ; des représentants des institutions de la présidence de la République et du ministère des Affaires étrangères ; ainsi que des experts consultants du ministère de la Défense.

Le document s'inscrit dans la tradition de « remise à plat » privilégiée par Matteo Renzi, et le résultat est conforme à l'ambition fixée. Le nouveau livre blanc italien est un véritable document stratégique, ce que n'étaient pas les documents de 2005 et 2002. Certains observateurs considèrent même qu'il s'agit du premier document depuis trente ans qui fait œuvre de stratégie, dans la mesure où il tente d'articuler les fins de la politique de défense italienne aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre<sup>27</sup>.

Au sein de la Commission du livre blanc figuraient un représentant du bureau militaire du président et un représentant du ministère des Affaires étrangères pour jouer le rôle de courroie de transmission. Les conclusions de ce groupe de travail restreint<sup>28</sup> n'ont pas été communiquées avant la publication du livre blanc. Les autorités craignaient les fuites et les pressions de l'industrie et des armées, du fait même du caractère ambitieux des réformes qu'il porte. Il se caractérise en effet par une « dépossession » des trois armes, et aura un impact fort sur les questions de format et de capacités, dans un contexte de contrainte budgétaire importante<sup>29</sup>, et de réévaluation systématique du rôle de l'Italie dans son environnement régional<sup>30</sup>. Le livre blanc a de ce point de vue une vocation didactique : en faisant œuvre de transparence et de débat en matière de défense au sein de la majorité politique, du ministère de la Défense, mais aussi dans l'ensemble de la société, il doit faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de ces réformes<sup>31</sup>.

Le livre blanc part d'une analyse du contexte stratégique pour y identifier les risques et menaces majeurs. Il en tire une vision de la zone d'intérêt et des responsabilités italiennes, pour en déduire les conséquences capacitaires, opérationnelles, industrielles,

<sup>27</sup> Voir <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/2015/04/23/italy-produces-defense-white-paper/26231421/>

<sup>28</sup> Une dizaine de rédacteurs ont en effet été mis à contribution, dont le conseiller militaire de la Présidence du Conseil, le chef du service de politique militaire, des représentants de la Présidence de la République et du Ministère des Affaires étrangères ; et des experts consultants du Ministère de la Défense, comme Michele Nones, directeur du programme sécurité et défense de l'Istituto Affari Internazionali (IAI), un think tank italien.

<sup>29</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* » Ministère de la Défense Italien, 2015 et en ce qui concerne la transformation de la structure du personnel « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6. Par. 163-167

<sup>30</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « Il quadro strategico »

<sup>31</sup> Voir l'Introduction à « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa : Linee Guida* ». Ministère de la Défense Italien, 2014. « Alla luce del fatto che l'obiettivo del Libro Bianco é di delineare la strategia di evoluzione dello Strumento militare nei prossimi quindici anni, accanto all'azione di « acquisizione di consapevolezza » é stato anche possibile maturare alcuni precisi elementi di riferimento che costituiranno linee guida per i lavori successivi ». « En visant à définir les grandes lignes pour l'évolution de l'instrument militaire dans les prochaines quinze ans, le Livre Blanc a permis soit une véritable *prise de conscience* soit la création d'un nouveau point de départ pour l'ensemble des réformes à venir ».

technologiques, organisationnelles et administratives. Il porte ainsi une ambition qui s'étend en amont des priorités de politique étrangère et stratégique à un agenda de réformes en aval, qui devrait déboucher sur des mesures réglementaires et une mise en place législative<sup>32</sup>. Il prend acte en effet du besoin de réforme nécessaire pour moderniser l'appareil militaire italien et préconise une série conséquente de réformes<sup>33</sup>.

Sur le plan stratégique tout d'abord, le livre blanc italien est un document innovant. Il expose dans sa première partie une vision proprement italienne des menaces. Il décrit de manière très explicite, et pour la toute première fois, l'Italie comme une puissance régionale<sup>34</sup> et brosse une image très précise de zone d'intérêt italienne. La région euro-méditerranéenne est mise au même niveau que la région euro-atlantique, où le pays est traditionnellement engagé tant à l'intérieur de l'OTAN que de l'Union européenne (paragraphe n° 50 et 81). La zone Euro-Méditerranée est même conçue comme le véritable barycentre des intérêts italiens<sup>35</sup>, et la région dans laquelle l'Italie aspire à être un acteur clé. L'Euro-Méditerranée est ainsi définie comme le « zone de priorité pour les interventions nationales » (paragraphe n° 50). Il s'agit de la zone pour laquelle les forces armées italiennes « doivent être prêtes à prendre la responsabilité directe pour répondre aux crises, et participer à des opérations de gestion de crise » (paragraphe n° 71), dans certains cas « en prenant la direction de ces opérations ».

Comme le précise le livre blanc au paragraphe n°138, préparer des opérations internationales de crises de ce type implique de travailler au maintien du spectre entier de capacités dans cette région, y compris pour les conflits de haute intensité, et des capacités permettant à l'Italie d'agir en coalition. Le maintien de forces armées efficaces doit permettre de mettre en œuvre la politique de défense nationale, qui consiste à protéger les intérêts stratégiques et vitaux de l'Italie (paragraphe n° 54). La réduction de l'appareil militaire italien doit ainsi permettre d'accroître ses capacités de projection et d'en développer sa dimension expéditionnaire. Le livre blanc n'étire pas la zone d'intérêt italienne au-delà<sup>36</sup>, ce qui constitue en soi un choix stratégique d'importance. Le périmètre de la zone Euro-Méditerranée s'étend de la rive sud jusqu'au Sahel, en remontant sur la péninsule arabique par la Somalie. Il pose l'Italie comme un acteur clé de la Méditerranée, des côtes italiennes jusqu'au sud de l'Europe.

<sup>32</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10 « Pianificazione Strategica e Implementazione del Libro Bianco »

<sup>33</sup> Voir 2.2.

<sup>34</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2-3

<sup>35</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 p. 12 et Chap. 3 p.18

<sup>36</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « la sicurezza della regione euro-mediterranea » Dans le Par. 44 : « cinque aree con caratteristiche differenti : i Paesi dell'Unione Europea, l'area balcanica, del Mar Nero, quella mediterranea del Medioriente e il Maghreb (...) » criticità e dipendenza energetica «rendono la stabilità della regione euro-mediterranea un vitale interesse nazionale». « Cinq régions avec des caractéristiques distinctes : les pays de l'Ue, la région des Balkans, de la Mer Noire, la région méditerranéenne du Moyen Orient et le Maghreb (...) » les problèmes particuliers et la dépendance énergétique « sont les raisons pour lesquelles la stabilité de la région euro-méditerranéenne est un intérêt vital de la nation ».

La dimension euro-atlantique, si elle est présente, est moins mise en avant. L'OTAN figure bien dans le document et fait figure de réassurance nationale. Cependant, l'Alliance ne figure que dans le versant stratégique du document, et encore pas de manière marquée sur la question de la Méditerranée et du Sud, qui sont pourtant le cœur des intérêts italiens<sup>37</sup>. Les Etats-Unis sont peu cités. Le moment « Bush-Berlusconi » n'a guère eu de conséquences dans la durée, hormis la présence de Finmeccanica sur le continent américain, dont la valeur s'est aujourd'hui fortement dépréciée. L'opposition politique aux interventions des Etats-Unis en Irak et en Afghanistan est toujours présente. Il apparaît plus largement que les intérêts italiens objectifs vis-à-vis de l'Alliance atlantique deviennent progressivement plus difficiles à définir, à mesure que les intérêts américains se portent vers le Pacifique et que l'attention de l'OTAN se tourne vers sa frontière orientale.

*A contrario*, les aspects saillants et détaillés sont principalement européens, notamment en matière de coopération capacitaire et militaire. L'essentiel de la politique italienne se déploie en effet au niveau de l'Europe, et dans le théâtre européen. Elle s'étend ensuite à la Méditerranée. La vision est ensuite globale pour le commerce. De ce fait, l'ensemble des projets réformateurs envisagés dans le livre blanc est doté d'une visée et d'une vision européenne, en particulier lors qu'il s'agit de se projeter dans le futur<sup>38</sup>. Cela n'empêche pas le document d'en passer par une affirmation inédite à l'époque récente : celle de la souveraineté nationale italienne<sup>39</sup>.

## Des choix capacitaires à l'avenant

Si le livre blanc italien fait œuvre de stratégie, et tente d'articuler les fins de la politique de défense italienne aux moyens nécessaires pour les mettre en œuvre, il représente également un exercice pédagogique destiné à travers les lignes à défendre les grands programmes d'armement comme le F-35, bien que celui-ci ne soit à aucun moment cité. Le choix de Cameri comme hub de maintenance du F-35 en Europe a renforcé le programme. Il est possible que les attentats de Paris aient pour effet de l'affermir davantage. Ces attentats de janvier 2015, qui sonnent comme un rappel à la nécessité d'assurer la sécurité nationale, ont en effet eu un impact sur la position de l'Italie en matière de défense. Les voix critiques et pacifistes s'en trouvent affaiblies. L'opposition au F-35, programme américain, était en partie symboliques : il est une injure pour les pacifistes qui forment l'aile gauche du parti démocrate. Or le livre blanc a également de ce point de vue une vertu pédagogique vis-à-vis de la gauche en Italie.

<sup>37</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2 « La sicurezza della regione euro-atlantica » et Chap. 3. « Una regione euro-atlantica più sicura »

<sup>38</sup> Voir par exemple « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 2, Page 18, Par. 72 ou Chap. 9 Page 61-62, Par. 273-276

<sup>39</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 3 Page 15-17, Par. 54-65 « Interessi e obiettivi nazionali »

Les Italiens ont perdu nombre de capacités qui n'ont pas été renouvelées après les opérations au Kosovo, au Liban et en Afghanistan. Les Italiens ont eu jusqu'à 10 000 hommes en opérations extérieures et les matériels terrestres et les hélicoptères qui ont été usés par ces opérations n'ont pas été renouvelés. Cela occasionne des difficultés significatives de déploiement aujourd'hui, et en Afghanistan l'Italie a du faire beaucoup d'entraînement opérationnel. Pour l'heure, les Italiens essaient de maintenir toutes les capacités, mais cela présente certaines difficultés, et l'un des enjeux du Livre blanc est de maintenir des capacités cohérentes.

Pour ce qui est de la Marine, certains brossent un portrait catastrophique. Le plan naval dont le financement est décidé à la fin de l'année 2014 donne une réponse qui peut certes paraître insuffisante mais qui est destinée à faire face aux défis de l'immigration et aux problèmes de surveillance des frontières maritimes. Pour ce qui est de la sécurité intérieure, les militaires font de la sécurité passive de longue date en Italie. L'Armée de l'air a subi une forte réduction du nombre d'avions et des difficultés de maintenance. Les Tornado et AMX sont vieillissants et le F-35 est donc attendu avec impatience. Ce qui reste principalement en jeu pour les armées c'est la capacité de conduire des OPEX.

Dans le domaine du spatial, d'importants développements récents ont à nouveau mis à jour une forme d'imprévisibilité dans le mécanisme de décision politique italien. Jusqu'à début décembre 2014, ni Ariane 6, ni la seconde tranche de Cosmo Skymed (satellite radar) n'étaient financés. Ariane 6 sera finalement financée à hauteur de 800 millions d'euros sur 9 ou 10 ans pour le contrat de développement, sans apport cependant pour les deux premières années. C'est un mécanisme similaire à celui mis en œuvre sur le F-35, où les Italiens ne financent qu'un nombre réduit d'avions au départ, en reportant le paiement du programme sur les années ultérieures. Pour Cosmo Skymed, le financement sera de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros par an. La réalisation du lanceur Vega et la présence de l'entreprise Avio sur les technologies des moteurs spatiaux ont changé la donne. L'intérêt de faire du spatial avec Vega une réalité, et une réalité italienne, est devenu apparent. Cela a produit un changement de perception et un regain d'intérêt dans le domaine spatial. Un décret-loi a abouti au printemps 2014 à la création d'un comité de coordination spatial et aérospatial sous la tutelle du président du conseil. Il a aussi conduit à la création spontanée d'un comité parlementaire sur l'espace, qui compte aujourd'hui 50 membres (alors que l'institut italien des affaires internationales (IAI) peinait à trouver un parlementaire qui s'occupe du spatial début 2014). Du fait de cet intérêt retrouvé, mais aussi sous la pression conjuguée des Français et des Allemands et de la crainte de voir le retour industriel diminuer, les Italiens ont en somme fait le nécessaire pour financer Ariane 6. Reste qu'une semaine avant le vote de la loi de stabilité italienne, aucune indication ne transparissait sur son éventuel financement.

Au niveau européen, le pays soutient le poids plus significatif que la Commission européenne est vouée à prendre dans le domaine de la recherche duale. Le Conseil européen de juin a pris acte du rôle accru de la Commission européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense en matière de recherche duale (civile et militaire)



et d'investissement, qui peut permettre d'avancer collectivement là où les moyens des États membres font défaut. Sur l'utilisation des groupements tactiques, sur l'article 44 destiné à faciliter la génération de force et le déploiement d'opérations européennes, sur le dossier des incitations fiscales pour encourager la coopération de défense en Europe, ou sur la standardisation et la certification commune, les progrès sont limités. Au bilan il n'y a pas eu d'avancées substantielles sur les dossiers techniques soutenus par l'Italie, au-delà de la question des migrations.

## La réforme de l'institution militaire

L'absence relative en Italie depuis 1985<sup>40</sup> de réflexion stratégique a eu pour conséquence un manque d'adaptation des forces armées aux variations du contexte international. En 1997, la réforme conduite par le ministre Beniamino Andreatta actait le passage en Italie d'une armée de conscription à une armée professionnelle, dans la lignée du livre blanc de 1985<sup>41</sup>. Le Concept stratégique de 2005 se livrait à une analyse du nouveau paysage international, dans le contexte de la guerre contre le terrorisme, sans réelles répercussions opérationnelles. L'absence d'un document qui tente d'articuler les priorités de la politique étrangère et de défense italienne et les missions de ses forces armées se fait sentir. L'Italie souffre toujours d'une hypertrophie des dépenses de personnel et de retraites (aujourd'hui, 73% du bilan de la Défense est absorbé par les dépenses pour le personnel), et un manque de crédits d'investissement et d'entraînement.

La question essentielle est de réduire les moyens en les rendant plus efficaces. La réforme « di Paola » de 2012 représente une tentative de mettre en œuvre les réformes structurelles longtemps différées. La loi n°244<sup>42</sup> dans laquelle elle s'incarne décrit ainsi l'organisation des forces armées à horizon de dix ans en termes de personnel et d'infrastructures<sup>43</sup>. Elle implique des mesures radicales en termes de réduction du format, de pyramide des âges et des grades. Les décrets d'application de la loi Di Paola n'ont pas tous été publiés, mais la loi a défini la marche à suivre. Le livre blanc affine celle-ci en lui donnant un caractère stratégique et politique susceptible notamment de contrer les critiques de gauche sur les dépenses militaires. Le livre blanc se situe donc dans le prolongement de la réforme Di Paola, et doit permettre d'en entériner les

---

<sup>40</sup> Voir parties 1.1. et 3.1.

<sup>41</sup> A. Marrone: The White Paper's Importance in the Italian Context, p.4. Voir <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509e.pdf>

<sup>42</sup> Loi n°244 du 2012. La mise en œuvre de la réforme prévoit une réduction du personnel de 190.000 militaires et 30.000 civils à 150.000 militaires et 20.000 civils.

<sup>43</sup> A. Marrone: The White Paper's Importance in the Italian Context, p.4. Voir <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509e.pdf>



réformes pour diminuer les effectifs des armées et abonder les dépenses d'investissement et d'entraînement<sup>44</sup>.

Mais le livre blanc va également plus loin que la réforme di Paola. Cette dernière revenait en effet à réformer l'outil militaire italien de manière « homothétique » : elle le réduisait sans réellement en modifier les missions ou les fonctions. Le livre blanc se livre au contraire à une véritable réévaluation fonctionnelle de l'instrument militaire italien. Il cherche certes à réduire l'outil, mais aussi à dépasser la dimension des trois armes pour privilégier une logique interarmée. Le document cherche en effet à combler le fossé persistant entre les services. Malgré la création d'un état-major, des duplications et des chevauchements continuent d'exister entre l'Armée, la Marine et les forces aériennes. La réforme vise donc à renforcer l'action politique du ministre et de la capacité de l'armée italienne à agir de manière cohérente et unifiée. La préparation opérationnelle restera du ressort des trois services, mais le commandement en sera transféré à l'état-major, même lorsqu'une opération n'est conduite que par un seul service (paragraphe 173). Un commandement opérationnel sera créé sous l'autorité du Chef d'état-major des armées. Les forces italiennes devront s'inscrire dans une logique interarmes en matière de services de santé et de logistique : les chaînes logistiques pour le NH90 au sein de l'Armée et de la Marine, par exemple, devraient être intégrées ; de même pour le F-35 entre la Marine et l'Armée de l'air<sup>45</sup>. Dans la même logique, les promotions aux rangs supérieurs (généraux et amiraux) seront fondées sur le degré d'expérience interarmée ou l'expérience internationale est pilotée par une commission de l'état-major, plutôt que par les trois armées. Le document annonce ainsi une réforme de la pyramide des âges<sup>46</sup> quitte à bloquer les carrières des officiers, et intégrer davantage de jeunes<sup>47</sup>.

Plus largement, la réforme Pinotti propose un nouveau modèle de gouvernance pour le ministère de la Défense, qui se répartit en cinq « fonctions stratégiques » de manière à réduire les duplications non nécessaires : le pilotage politique, le pilotage militaire et stratégique, la génération de forces et la préparation opérationnelle, le déploiement opérationnel, et le soutien (paragraphe n°147). Du point de vue du pilotage politique, le livre blanc précise que « dans la perspective d'un renforcement de l'action d'orientation politique et du contrôle, il est nécessaire de garantir au ministre de la Défense la complète autonomie et les instruments d'action appropriés, soit pour l'exercice de la fonction d'orientation politico-administrative, soit pour la vérification des résultats de l'action administrative et de gestion »<sup>48</sup>. Cela doit permettre au ministère de surmonter

<sup>44</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, plus précisément Page 38-40, Par. 168-169 et Chap. 8 dédié aux ressources humaines

<sup>45</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 8, Page 52, Par. 226, Point b). Et V. Camporini, *A Reform Act of the Italian Military*, p. 8.

<sup>46</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, Page 39, Par. 169, Point c).

<sup>47</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 8, Page 52, Par. 227.

<sup>48</sup> Voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 6, Page 35, Par. 151-155. Au Par. 151 : « La direzione politica é la prima delle funzioni individuate che saranno oggetto di adeguamento e rafforzamento ». Au Par. 153 : « (...) é necessario garantire al Ministro della Difesa

l'asymétrie d'information<sup>49</sup> qui existe entre le pouvoir politique et militaire, de manière à prendre des décisions informées et à mener un véritable suivi de leur mise en œuvre. Le livre blanc aboutit ainsi à un renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées, ainsi que de celui du pouvoir politique<sup>50</sup>.

Le livre blanc envisage enfin de créer une réserve opérative efficace et rapidement utilisable, qui soit composée d'officiers, sous-officiers et de troupes pour les exigences militaires et civiles. Cela permettrait de renforcer le lien entre l'armée et la nation, que la fin de la conscription et l'évolution vers une armée de métier avaient distendu. Selon le livre blanc (paragraphe 125 à 129), la réserve devra disposer de capacités spécialistes, comme les compétences médicales ou paramédicales, d'ingénieurs ou d'experts de communication et de droit des contrats, de capacités complémentaires, normalement utilisées dans des théâtres à bas risque, de capacités supplémentaires, pour accompagner et renforcer les forces permanentes, et de capacités de mobilisation qui puissent amplifier celles des forces régulières en cas de mobilisation pour contrer une menace.

Basé sur les recommandations du livre blanc, l'état-major militaire italien a été chargé de conduire une évaluation qui traduira les recommandations du livre blanc en matière capacitaire et opérationnelle. Le Chef d'état-major « élaborera une nouvelle structure organisationnelle de l'instrument militaire, comportant aussi les nouvelles directives nécessaires à sa mise en œuvre. Elles seront ensuite examinées par le ministre de la Défense »<sup>51</sup>. Une série de lois doit être élaborée sur cette base pour enchâsser les changements qui nécessitent des mises à jour réglementaires. Ces propositions doivent accoucher enfin sur une nouvelle structure d'organisation de l'armée<sup>52</sup>.

La question principale consiste aujourd'hui à savoir de quelle manière les ambitions très importantes contenues dans le livre blanc se traduiront dans les faits. L'ensemble des réformes que préconise le livre blanc vont en effet se décliner à court et moyen terme dans des documents tant opérationnels, organisationnels, budgétaires que de stratégie industrielle et technologique, civile et militaire, et dans une série de lois au Parlement italien. Dans l'absolu, le livre blanc comprend un agenda de réformes qu'il sera difficile à mettre en œuvre, et qui se heurteront aux différents lobbys qui y sont opposés. Reste que les oppositions des différentes armées pourraient se neutraliser et faciliter paradoxalement l'adoption des réformes. Le livre blanc par ailleurs a été doté du statut de « directive ministérielle » (paragraphe 294) afin de renforcer son autorité et son

---

la piena autonomia e adeguati strumenti d'azione, sia per l'esercizio di funzione d'indirizzo politico-amministrativo, sia per la verifica dei risultati di azione amministrativa e di gestione ».

<sup>49</sup> A. Marrone, *The New Governance of the MoD*, IAI, p.11.

<sup>50</sup> *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*, IAI, juin 2015, ch.2, p. 8.

<sup>51</sup> « Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, *La nostra Difesa* ». Chap. 10, Pages 66-68

<sup>52</sup> Pour ce qui concerne la mise en œuvre des directives du livre blanc voir « *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, La nostra Difesa* », Ministère de la Défense Italien, 2015. Chap. 10, Pages 66-68 « Pianificazione strategica e implementazione del Libro Bianco ». Dans le document on lit, au paragraphe 296, page 67 : « Nel termine di sei mesi (...), il Capo di Stato Maggiore della Difesa predisporrà, per l'approvazione del Ministro, una nuova struttura organizzativa dello Strumento militare, inclusiva delle misure normative necessarie alla sua implementazione ».

effectivité. Ce statut rend son exécution par les autorités du ministère de la Défense obligatoire, en vertu de la loi n°244, issue de la réforme di Paola<sup>53</sup>. Dans l'hypothèse où l'une ou plusieurs des réformes préconisées par le livre blanc aboutiraient, l'impact éventuel serait important. Reste que le lancement et le suivi des réformes dépendront principalement du fait que la ministre de la Défense actuelle, et plus largement le gouvernement qui soutient cet agenda, reste ou non en place de manière durable – et *in fine* de la volonté politique dont ils feront preuve.

---

<sup>53</sup> A. Marrone, *The New Governance of the MoD*, IAI, p.11.

## L'ESPAGNE : UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SÉCURITÉ

---

L'ambition de la stratégie de sécurité nationale espagnole, publiée en 2013, est de définir une approche globale susceptible de répondre aux risques et menaces du nouvel environnement stratégique de manière efficace, et d'établir une structure institutionnelle capable de conduire de façon cohérente l'effort national de défense.<sup>54</sup> La première partie du document présente ainsi un panorama de l'environnement sécuritaire actuel de l'Espagne. La sécurité y est considérée comme une condition du développement, du progrès, du bien-être des citoyens espagnols, ainsi qu'à l'achèvement des idéaux de justice et de prospérité. Elle y est également présentée comme un service public qui doit rassembler un maximum de soutien social et politique tout en étant constante dans le temps long, « au-delà des intérêts politiques des différents gouvernements ».<sup>55</sup>

La Stratégie défend l'idée que les risques traditionnels sont accompagnés d'autres d'un genre nouveau, transnationaux et trans-sectoriels. L'interconnexion des différentes menaces, permise par l'utilisation des nouvelles technologies et la mondialisation, en renforce d'autant la dangerosité. Cette situation créant un état permanent d'incertitude et d'insécurité, il est vu comme indispensable d'adopter une approche globale, inclusive et dynamique. Répondre à ces menaces et tirer bénéfice de cet environnement nouveau requiert donc « une approche multidisciplinaire et une action conjointe. »<sup>56</sup>

La Stratégie espagnole se base sur quatre piliers principaux : unité d'action – implication et coordination de tous les acteurs publics et privés concernés -, anticipation et prévention – dissuader et détecter les risques et menaces -, utilisation efficace et renouvelable des ressources – les résultats seront vérifiés pour assurer une gestion optimale -, résilience – comprise comme la capacité à affronter et récupérer d'une crise.<sup>57</sup>

### La sécurité de l'Espagne dans un monde globalisé

Considérant la nature des menaces contemporaines, la Stratégie espagnole s'ouvre en soulignant qu'il n'est « plus possible de distinguer les menaces extérieures et intérieures »<sup>58</sup> dans un monde multipolaire. En conséquence, il est nécessaire pour le

---

<sup>54</sup> Voir *L'Observatoire stratégique européen*, Espagne: <http://stratobs.eu/profile-spain-26.php>

<sup>55</sup> *The National Security Strategy: Sharing a Common Project*. Madrid: Departamento De Seguridad Nacional, Presidencia Del Gobierno, 2013. 4.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p.6

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 11

pays d'être en mesure de projeter des forces à l'étranger de manière à pouvoir influencer efficacement sur les défis globaux. Cette position, toutefois, n'est pas partagée par tous les Européens, la France, l'Italie et le Royaume-Uni comptant parmi les rares nations à partager le point de vue de Madrid.

La première zone d'intérêt examinée par la Stratégie espagnole est l'Europe, avec une attention particulière donnée à sa dimension méditerranéenne.<sup>59</sup> Bien que l'Espagne sache qu'une plus grande intégration n'est pas souhaitée par certains pays de l'UE, plusieurs gouvernements étant menés par des partis eurosceptiques, le développement politique, militaire et économique de l'Union est malgré tout défendu par Madrid comme une nécessité afin d'assurer la prospérité future des européens. Dans l'optique d'assurer la sécurité de ses populations et de celles de ses alliés, l'Espagne défend ainsi spécifiquement le renforcement de la PSDC, du SAEE et de la AFSJ, position impliquant un rapprochement logique avec la France. En matière de Défense, la Stratégie souligne que l'UE dispose d'une expertise unique dans la gestion de crise civilo-militaire. Basée sur une approche globale, la méthode a prouvé sa valeur dans la résolution de conflits. Madrid supporte également les processus d'élargissement de l'UE, sans toutefois nommer de pays candidat en particulier. La section Europe de la Stratégie s'achève sur le cas de Gibraltar, « une anomalie dans l'Europe d'aujourd'hui et un dysfonctionnement dans les relations entretenues par deux pays partenaires et alliés ».<sup>60</sup>

Par la suite, la Méditerranée, et sa côte Sud en particulier, est abordée. L'Espagne tente de dresser le bilan du Printemps Arabe : si l'ascension de gouvernements élus et responsables est vue comme un pas en avant significatif, la dislocation de certaines entités étatiques constitue une menace sérieuse pour la stabilité de la région saharosahélienne – et donc pour la sécurité de l'Europe elle-même, considérant l'intérêt économique et stratégique de cet espace africain. Cette analyse rejoint celle des partenaires européens de Madrid. En conséquence, l'Espagne reste consciente de la fragilité de la région Méditerranéenne, et « soutiendra les efforts conduits par les différents pays [concernés] [...] pour assurer le développement économique et social ainsi que de parvenir à une meilleure stabilité politique » dans le but de restaurer un environnement calme et prospère dans la région.<sup>61</sup> En raison de leur proximité géographique et historique avec la péninsule ibérique, les pays du Maghreb revêtent un intérêt particulier pour l'Espagne, qui souhaite développer une coopération renforcée en matière de contrôle migratoire, de contre-terrorisme, de lutte contre les trafics illicites et de développement économique. L'Espagne soutient également l'objectif d'une solution pacifique aux conflits israélo-palestinien, chypriote, et ouest-saharien.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 13. M. Rajoy décrit l'Espagne, dans l'avant-propos de la Stratégie, comme un « État-membre méditerranéen de l'Union Européenne » (p.4).

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 15

En raison de profondes relations historiques, politiques, culturelles, sociales et économiques avec la région, l'Amérique latine demeure un espace d'importance stratégique pour l'Espagne. Malgré la persévérance d'un certain nombre de difficultés dans ces pays, les relations sont primordiales et leur apport globalement positif. L'Alliance Pacifique en particulier – rassemblant le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou –, représente 40 % des investissements espagnols dans la région et demeure un point de contact significatif connectant Madrid à l'espace Pacifique asiatique : une relation et une opportunité unique pour l'Europe, puisque l'Espagne dispose du statut d'observateur permanent au sein de l'Alliance.<sup>63</sup>

Les relations avec l'Amérique du Nord se concentrent essentiellement sur les États-Unis d'Amérique (USA), « l'un de nos plus importants alliés et un partenaire essentiel et prioritaire pour affronter les défis et saisir les opportunités qui émergent dans un monde globalisé »<sup>64</sup> – une opinion largement partagée parmi les autres pays membres de l'OTAN ou de l'Union Européenne, qui considèrent l'alliance avec les USA comme la pierre angulaire de leur sécurité collective.

En ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, la Stratégie souligne les paradoxes de la région : d'un côté, le développement économique représente une source réelle d'espoir pour l'avenir de cet espace ; de l'autre, des conflits persistent et l'instabilité s'aggrave, menaçant la survie même de certains États. Ainsi, l'Espagne identifie la Corne de l'Afrique, le Golfe de Guinée et le Sahel comme ses trois principales zones d'intérêt sur le continent. Si les conséquences du changement climatique ne sont pas mésestimées, « les trafics illégaux, les conflits ethniques, le terrorisme, l'existence d'États faillis, le sous-développement et l'extrémisme idéologique »<sup>65</sup> expliquent l'essentiel de l'instabilité et nourrissent une insécurité qui affecte les intérêts de la communauté internationale toute entière, particulièrement au regard de l'accès aux ressources, de l'approvisionnement énergétique ou des voies commerciales. L'action conduite au Mali est considérée avec une attention particulière, en cela qu'elle est cruciale dans le combat mené contre les trafics illégaux et le terrorisme, montrant « les possibilités importantes de coopération avec ces pays dans le but de renforcer leur sécurité et la nôtre ».<sup>66</sup> L'Espagne partage cette position et cette analyse de la région avec une vaste majorité de ses partenaires européens, incluant la France et le Royaume-Uni.

L'Espagne considère que ses intérêts et sa prospérité ne peuvent être assurés dans les années à venir qu'à travers un renforcement de ses liens avec l'Asie, « épice de la géopolitique annonçant le monde à venir ».<sup>67</sup> A propos de cette région, un paradoxe se fait jour : si des tensions persistent autour de l'Afghanistan, du Pakistan et de la Corée du Nord, la croissance économique rapide de la région est vue comme un

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 16

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 17

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 18

facteur de stabilité. En conséquence, Madrid souhaite intégrer ces pays au sein de l'ordre international existant. La collaboration dans les domaines du contre-terrorisme et de la sécurité devra aussi être favorisée.

Puis, la Russie est abordée. Introduite comme un acteur-clé sur le marché européen de l'énergie, Moscou est présenté, par la suite, comme un partenaire stratégique incontournable dont l'action est nécessaire pour résoudre les tensions perdurant aux frontières immédiates de l'UE. L'Espagne défend donc la coopération avec ce pays, en cohérence avec la position adoptée par l'OTAN en 2010, au sommet de Lisbonne.

« Les défis et menaces globales ne peuvent avoir que des solutions globales. Dans cette optique, l'Espagne continuera de promouvoir et soutenir les forums internationaux de rencontre et de dialogue ». <sup>68</sup> Bien que ces institutions doivent être réformées, l'Espagne reconnaît l'ONU comme la principale plateforme de coopération internationale et de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par ailleurs, l'OTAN demeure un élément-clé de la sécurité espagnole, et la dernière doctrine otanienne est strictement suivie par l'Espagne, qui reconnaît qu'une réduction des budgets de défense en Europe, alors que le reste du monde les augmente, crée une dangereuse bascule stratégique – une analyse partagée par beaucoup d'européens. D'autres organisations internationales telle que l'OCDE et le G20 sont également vues comme des enceintes propices à bâtir la confiance et promouvoir le commerce, l'investissement et le développement durable.

## Risques et menaces contre la sécurité nationale

Après un examen des régions d'intérêt pour l'Espagne, la Stratégie aborde les risques et menaces eux-mêmes, ainsi que les « facteurs multiplicateurs qui peuvent générer de nouveaux risques ou menaces, ou bien démultiplier leurs effets ». <sup>69</sup> Tout en essayant d'anticiper les futurs développements des tendances actuelles, le texte défend également la nécessité d'identifier les opportunités offertes par le contexte.

Tout d'abord, la Stratégie affirme que le risque de conflit armé conventionnel a diminué de façon significative grâce à l'interdépendance développée entre les États. Toutefois, les conflits internes se font plus nombreux, et ont d'importantes conséquences sur la communauté internationale puisqu'ils permettent les trafics illégaux et le commerce irrégulier d'armes à feu, non seulement au sein du territoire disputé, mais aussi dans les régions avoisinantes. En conséquence, l'Espagne doit être prête à affronter des conflits futurs de nature différente, soit parce qu'ils seront asymétriques ou conduits sur de

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 21

La pauvreté, l'inégalité, l'extrémisme idéologique, la démographie, le changement climatique et l'utilisation malhabile mais répandue de nouvelles technologies constituent certains de ces facteurs.



nouveaux champs de bataille (espace et cyberspace). Résultant de cette instabilité, l'intervention militaire demeurera inévitable, mais limitée en portée et en ambition en raison de la situation économique. Quoi qu'il en soit, l'ambition espagnole reste de maintenir ses propres forces à un niveau suffisant pour assurer une dissuasion crédible, tout en demeurant un partenaire de confiance dans le cadre d'une coalition. Il est également intéressant de noter que l'Espagne considère la possibilité qu'un conflit se développe y compris sur son propre territoire.<sup>70</sup>

« Le terrorisme est une menace directe portée contre la vie et la sécurité des citoyens; il vise à miner nos institutions démocratiques ainsi que nos intérêts stratégiques et vitaux, nos infrastructures, nos approvisionnements et nos services critiques. Prévenir, contrer et défaire le terrorisme, peu importe son origine, est une priorité gouvernementale. »<sup>71</sup> Ainsi défini, le terrorisme est essentiellement considéré au travers de ses volets nationalistes (ETA) et djihadistes (Al-Qaeda, EI). En ce qui concerne le dernier, plusieurs éléments parmi lesquels la position et l'histoire de l'Espagne, ou encore son engagement contre le djihadisme, expliquent la réalité concrète du risque. Le pays bénéficie d'une expérience singulière en matière de contre-terrorisme, acquise au cours des trente dernières années, mais nécessite un effort politique et institutionnel pour sabrer la radicalisation sur son propre sol et garantir une meilleure résilience.

Troisièmement, le cyberspace est identifié comme un nouvel horizon de risques et d'opportunités, mais où les frontières s'effacent. « La dépendance de la société au cyberspace et son accès facile rendent communes les interférences dans cet espace, et sont donc une source d'inquiétudes. »<sup>72</sup> Les cyberattaques, peu chères et avec une prise de risque minimale, sont vues comme un puissant instrument pour frapper indifféremment des entreprises, des institutions ou des individus, causant des dommages sérieux sur les plans économique et moral. Mais « la cyber-sécurité peut être minée par des facteurs techniques ou des phénomènes naturels », puisqu'elle repose sur des infrastructures qui peuvent être amoindries ou endommagées.<sup>73</sup> C'est pourquoi la garantie de l'intégrité, de la confidentialité et de la disponibilité des réseaux est une priorité du gouvernement – une position qui n'est pas partagée clairement par tous les européens.

Depuis la crise économique de 2008, l'Espagne considère désormais l'instabilité économique et financière comme un risqué majeur, d'abord parce qu'il engendre des oppositions politiques et sociales, mais aussi parce qu'il renforce d'autres risques existants et affaiblissant la capacité de l'État à les contrer. Logiquement, l'Espagne condamne les activités financières illégales, les paradis fiscaux et les déficiences fonctionnelles des organismes de supervision du secteur. Elle appelle pour plus de flexibilité et de résilience, ainsi qu'une intégration européenne approfondie et plus

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 25

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 26

<sup>73</sup> *Ibid.*

protectrice. Le pays fait partie des rares Européens à aborder directement cette question.

La vulnérabilité énergétique demeure un risque central aux intérêts espagnols, puisque le pays repose exclusivement sur les importations pour satisfaire sa demande nationale. Reconnaissant que « l'énergie est un facteur-clé du progrès économique et du fonctionnement correct de la société », <sup>74</sup> la Stratégie souligne le risque grandissant de conflits pour le contrôle des ressources énergétiques, ainsi que la hausse de la demande internationale parallèle à l'envol économique des puissances émergentes. « La distribution de ces ressources est vulnérable, puisqu'elles sont transportées par la mer *via* des zones critiques tels que le détroit d'Hormuz ou le canal de Suez. » <sup>75</sup> En conséquence, l'Espagne considère la sécurité des infrastructures et des réseaux de transport comme une problématique centrale, et celle-ci doit être assurée à la fois vis-à-vis d'attaques délibérées ou de désastres naturels.

En ce qui concerne la prolifération des armes de destruction massive et leurs systèmes de lancement, l'Espagne supporte la stratégie mise en place par l'UE en 2003, ainsi que l'action de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Toutefois, elle dénonce l'absence de protocole de vérification au sein de la Convention sur les armes biologiques. La Stratégie souligne que « les endroits où se développe le plus rapidement la prolifération des armes de destruction massive sont aussi celles où les tensions sont les plus fortes ; cela renforce le risque d'utilisation de ces armes ». <sup>76</sup> De plus, le document insiste également sur la volonté espagnole de renforcer les contrôles conduits sur les exportations d'agents et technologies à usage dual, puisque « ces matériels pourraient finir entre les mains de certains États aux orientations inquiétantes, mais aussi dans celles de groupes terroristes ou d'agents non-étatiques ». <sup>77</sup>

Les flux migratoires illégaux sont une préoccupation croissante de l'Espagne, en raison de son positionnement géographique et de son appartenance à l'Union Européenne. L'incapacité des migrants à s'adapter et leur échec à s'identifier à la société espagnole affaiblit la cohésion sociale, en particulier dans les zones où émergent des ghettos urbains. Les migrants sont aussi eux victimes de formes d'exploitation et de réseaux ou trafics criminels. Ces tendances peuvent renforcer le sentiment d'exclusion et de sujétion à des idéologies radicales et intolérantes, qui peuvent être utilisées par des organisations terroristes pour atteindre leurs propres objectifs. <sup>78</sup>

Les activités d'espionnage sont considérées comme une menace majeure à la sécurité espagnole. De plus, « ces activités sont de plus en plus basées sur des programmes technologiquement avancés », <sup>79</sup> ce qui peut permettre l'accès à des données sensibles.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 29

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 30

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 31

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 32

L'espionnage économique doit être traité avec des moyens appropriés et sérieux, en raison de sa capacité à influencer les décisions politiques de nature économique. Il est une menace capable d'affecter à la fois le système économique et le bien-être des citoyens.

Parce qu'elle est directement affectée par les désastres naturels (séismes, éruptions volcaniques, désertification), l'Espagne est particulièrement concernée par l'impact du changement climatique. Ces catastrophes sont une menace sérieuse contre l'environnement, mais aussi pour l'économie du pays et la sécurité de ses citoyens. De plus, en raison de sa position, le pays est concerné par des mouvements importants de populations, les trafics illégaux d'animaux ou de produits dérivés, rendant indispensable de prendre en considération le risque de pandémie.

« Dans le cas espagnol, la mer dispose d'une valeur stratégique essentielle » puisque le pays dépend des routes maritimes pour presque 90 % de ses importations (incluant l'énergie) et environ 60% de ses exportations.<sup>80</sup> De plus, l'Espagne exerce sa juridiction sur un vaste espace maritime (1,5 millions de kilomètres carrés) et assume ses responsabilités considérant l'exploration et l'exploitation raisonnée des ressources s'y trouvant, ainsi que dans le domaine de la sécurité maritime et de navigation.

Les infrastructures essentielles et les services critiques, sur lesquels les sociétés modernes s'appuient de plus en plus, garantissent la sécurité des citoyens ainsi que leur bien-être social et économique, leur santé et l'assurance des fonctions sociales élémentaires. Elles assurent aussi le fonctionnement effectif des institutions de l'État et des autorités publiques. L'Espagne est menacée non seulement pas des causes naturelles, des erreurs humaines imprévisibles et des échecs technologiques, mais aussi par des agressions physiques délibérées et des cyber-attaques. Chacun de ces cas peut causer des dommages significatifs, et nécessite de rester vigilant.

## Lignes d'action stratégique

Ce chapitre définit les objectifs et les lignes directrices afférentes aux domaines d'action prioritaires mentionnés précédemment, et visant à préserver la sécurité nationale. La plupart d'entre eux incluent des partenariats public-privé, une conscience sociale des enjeux, et de la collaboration internationale.

L'objectif est de traiter les conflits armés qui pourraient survenir suite à la défense des intérêts ou valeurs de l'Espagne ou de ses partenaires. Pour atteindre cet objectif, l'Espagne conservera des capacités militaires qui rendront possible un panel étendu de missions et un niveau de dissuasion crédible au sein du système de sécurité collective.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 35

L'adaptation des forces armées se poursuivra, visant un usage efficient des ressources, particulièrement *via* le partage de capacités entre alliés – une nécessité depuis la crise économique de 2008. De plus, une conscience des enjeux et de la culture de Défense doit être favorisée, particulièrement en direction des jeunes. Enfin, l'industrie de défense espagnole doit être renforcée par le biais de collaborations entre les services publics, les universités et les industriels.

Un autre objectif de l'Espagne est de neutraliser la menace terroriste et de réduire la vulnérabilité de sa société, surtout en s'attaquant à la radicalisation. Le pays va suivre une structure similaire à celle de la Stratégie européenne de contre-terrorisme, et va s'appuyer sur quatre piliers : la prévention (action à la source pour empêcher le recrutement) ; protection (diminuer les opportunités d'attaque) ; poursuite (renforcer les capacités d'investigation et de collecte d'informations) ; réponse (minimiser les conséquences d'une attaque, soutenir les victimes, garantir un redémarrage rapide des secteurs essentiels d'activité).

Le principal objectif de l'Espagne dans le cyberspace est de garantir l'utilisation sécurisée des systèmes et réseaux en renforçant la prévention, la détection et les capacités de réponse. Le pays entend renforcer son arsenal législatif en la matière. La sécurité des systèmes d'information et des infrastructures ou réseaux de communications doit être garantie en permanence pour protéger les services essentiels et les informations classifiées. Une collaboration public-privé sera mise en place pour améliorer la résilience au travers d'une culture de la cyber-sécurité, et les professionnels seront entraînés à promouvoir la cyber-sécurité ainsi qu'à dynamiser l'industrie espagnole via un plan de R&D&I. Enfin, une collaboration internationale dans ce domaine sera promue pour assurer un cyberspace sécurisé internationalement.

L'Espagne entend prévenir les organisations criminelles organisées de s'établir sur son sol, conduire devant la justice celles y opérant déjà et empêcher le développement de leurs activités criminelles. La Stratégie souligne la nature transnationale de ces entités et de leurs activités, et recommande de renforcer la coopération internationale tout en harmonisant la législation entre partenaires. Cette ambition pourrait conduire à mener des actions dans des pays tiers. Par la suite, il sera nécessaire de renforcer les procédures ainsi que l'allocation de ressources dans le but de combattre la corruption. Le crime organisé doit être combattu par une direction centralisée et une coordination accrue entre les forces de police et les corps juridictionnels. Les agences de renseignement doivent renforcer leur collaboration via l'échange d'information. Enfin, le texte souligne que tous les acteurs, publics comme privés, doivent être impliqués dans la lutte contre le crime organisé.

Un autre objectif de l'Espagne est de promouvoir un développement économique durable, de contrebalancer les déséquilibres du marché, de combattre les activités financières criminelles, de renforcer la présence économique de l'Espagne à l'international et de garantir la résilience des services économiques et financiers

essentiels. Un tel focus sur l'économie peut s'expliquer par le choc qu'a représenté la crise économique de 2008, puisque les partenaires européens mieux portants ne partagent pas cette préoccupation espagnole. Madrid entend renforcer son modèle de croissance économique, sa productivité ainsi que ses capacités d'innovation et sa compétitivité, créer des emplois, maintenir des comptes publics équilibrés, garantir la stabilité des prix et la cohésion sociale. Le pays défend également une économie ouverte et mondialisée, ainsi que la transparence du système financier. Les mécanismes régulateurs et de supervision seront renforcés pour assurer leur efficacité et prévenir les crises systémiques. De plus, en tant que membre de l'UE, l'Espagne souhaite contribuer à une gouvernance économique et financière effective qui devra étudier des mesures de surveillance pour les paradis fiscaux. Enfin, des procédures de coopération entre les organisations privées et les autorités publiques seront définies.

En matière d'énergie, le but de Madrid est de diversifier ses sources, de garantir la sécurité du transport et de l'approvisionnement, ainsi que de promouvoir les énergies durables. Pour les approvisionnements, l'Espagne va soutenir les énergies renouvelables qui permettent une production régulière à des prix soutenant la compétitivité, ainsi que l'usage de ressources autochtones. Le pays va également promouvoir une politique énergétique européenne commune favorisant les interconnexions entre États-membres de façon à réduire les vulnérabilités individuelles. Enfin, la recherche et l'exploitation de ressources d'hydrocarbures sera renforcée. En ce qui concerne la distribution, l'Espagne entend renforcer les différentes formes de stockage, améliorer la fiabilité des chaînes de distribution, et développer une coopération public-privé pour assurer la préservation des infrastructures vitales. En termes de consommation, le pays souhaite favoriser la préservation d'énergie, un cadre légal transparent et la compétitivité des entreprises.

L'Espagne entend prévenir la prolifération, empêcher les terroristes ou les criminels d'accéder à des substances dangereuses et protéger les populations. Ses principales orientations sont ainsi : un multilatéralisme effectif et une active coopération pour prévenir tout accès illégal aux matériels et produits ; l'application des traités internationaux et du plan national de biosécurité ; le renforcement des politiques et pratiques de contrôle à l'exportation des produits et technologies à usage dual, ainsi que la lutte contre les trafics afférents. Enfin, l'Espagne soutient l'universalisation du code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques, et défend le développement d'une capacité de défense antibalistique dans le cadre de l'OTAN.

Se situant aux limites de l'UE, l'Espagne souhaite prévenir, contrôler et encadrer les flux migratoires transfrontaliers en renforçant la surveillance et le contrôle des voies d'accès dans le cadre de la législation européenne. La coopération avec les pays d'origine et de transit de ces flux est une obligation dans le but de faciliter leur développement et de réfréner les tendances actuelles. Les lignes de conduite incluent : combattre le crime organisé, l'immigration clandestine et la traite ; porter attention aux groupes les plus vulnérables ; promouvoir l'intégration sociale. Enfin, l'Espagne souhaite collaborer autant que possible avec les ONG et le secteur privé.

En ce qui concerne le contre-espionnage, l'Espagne a pour principal objectif de prévenir, détecter et neutraliser les agressions d'autres États, de leurs services de renseignement, mais aussi de groupes ou d'individus isolés cherchant à obtenir illégalement des informations. Dans cette perspective, les règles de protection documentaires seront revues, et les capacités des agences nationales de renseignement renforcées. La sensibilisation de tous les personnels, mais aussi des citoyens hors du territoire national, est impérative. La coopération internationale sera renforcée également.

Le gouvernement fédéral, les régions autonomes et les collectivités locales ont un rôle à jouer en matière d'action préventive concernant les différents types d'urgences et de désastres pouvant survenir. Ils doivent apporter les réponses appropriées conformément aux priorités établies, et utiliser efficacement les ressources limitées à disposition. Un réseau d'alerte national sera mis en place, dont l'objectif sera d'établir un système de planification intelligent permettant l'identification, l'estimation, la prévention et la réponse à apporter aux différents risques. La culture de la prévention sera soutenue en direction des citoyens, dans les écoles en particulier. L'Espagne souhaite développer la coopération internationale dans ce domaine.

Considérant la sécurité maritime, les principaux objectifs de l'Espagne sont : préserver la liberté de navigation, protéger le trafic maritime et les infrastructures critiques, prévenir et répondre aux activités criminelles en mer, protéger et préserver les côtes, les ressources marines et l'environnement sous-marin, ainsi que de prévenir et réagir en cas d'accident en mer. Pour ce faire, Madrid entend adopter une approche globale, favorisant l'action coordonnée et coopérative entre les autorités publiques. Les ressources limitées disponibles seront rationalisées et optimisées. L'Espagne souhaite également pratiquer l'échange d'information et différentes activités conjointement avec ses partenaires, et renforcer la coopération avec le secteur maritime privé.

L'Espagne aspire à renforcer les infrastructures pourvoyant des services essentiels à la société. La coopération entre entités publiques et privées nécessite d'être renforcée et d'offrir des moyens d'accès et des procédures de communication fiables rendant possible la coopération et l'échange d'information sensibles. Une planification sera mise en place pour mieux identifier, estimer, prévenir et répondre aux risques afférents. De plus, les infrastructures seront classées par ordre de sensibilité, et les ressources allouées rationalisées en conséquence. Les procédures permettant à un système endommagé de continuer à fonctionner devront être identifiées et généralisées, notamment via la fourniture des pièces de rechange appropriées. Une coopération avec l'EPCIP sera nécessaire.

## Un nouveau système de sécurité nationale

Dans le but de réagir convenablement aux menaces, l'Espagne a besoin d'un système institutionnel fort et flexible, capable de s'adapter et de rendre compte aux citoyens.

Concernant la gouvernance de ce système, Le Premier ministre conduit et donne le ton d'une politique nationale de sécurité composée de réponses adaptées pour chacun des risques identifiés, et qui inclue toutes les autorités publiques. Le Conseil de sécurité national, rassemblant les ministres et secrétaires concernés, assiste le Premier ministre dans sa tâche en définissant des plans de secours, en vérifiant le degré d'application de la Stratégie et des politiques qui en découlent, et en conduisant la révision de ce document central. Il dirige et coordonne également la gestion de crise au nom du Premier ministre. De plus, des comités spécialisés peuvent être constitués dans des domaines nécessitant la coordination de plusieurs entités gouvernementales.

Une réorganisation progressive des structures de l'État est nécessaire pour assurer leur adaptation à la vision globale de la sécurité inscrite dans la Stratégie de sécurité nationale. Des instruments nationaux de gestion de crise seront revus afin de faciliter la prise de décision, mais de clarifier, standardiser et rendre inter-opérant, de permettre une supervision facilitée et constante, et enfin de mettre à jour le management de la Stratégie et de ses politiques lorsque nécessaire.



## ENTRE RETOUR STRATÉGIQUE ET SORTIE DE L'UNION EUROPÉENNE : L'AVENIR INCERTAIN DU ROYAUME-UNI

---

L'évolution de l'environnement britannique depuis 2010 a été aussi profonde qu'inattendue. A l'entrée en fonction du gouvernement de coalition à la suite à l'élection de David Cameron au poste de Premier ministre, rien ne laisse présager l'état du Royaume au lendemain du référendum du 23 juin 2016. Ne semblaient plausibles ou envisageables ni la sortie de l'Union européenne, que le Premier ministre ne souhaitait pas, ni l'hypothèse de soumettre la question à référendum, puisque cette option ne figure pas à l'inventaire du programme sur la base duquel David Cameron est élu en 2010<sup>81</sup>.

Lorsque parait en 2010 la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR), accompagnée de la *National Security Strategy* (NSS), douze ans s'étaient écoulés depuis la précédente *Strategic Defence Review*. Les décisions prises dans le document stratégique britannique de 2010 avaient été largement soumises aux contraintes budgétaires imposées par le Trésor britannique. Elles pouvaient laisser penser<sup>82</sup> que son intention était davantage de réduire le coût des politiques de défense et plus largement de sécurité (pour la première fois, la politique de sécurité était envisagée dans son ensemble et non sous le seul angle de la défense) que de mettre en œuvre des objectifs stratégiques, qui par ailleurs n'y étaient pas clairement définis.

La SDSR de 2010 ayant établi un plan décennal pour l'avenir des forces armées (le plan « *Future Force 2020* »), il était attendu que la SDSR de 2015 se place dans la continuité de la précédente et maintienne un objectif de réduction des coûts. Cependant, l'évolution du contexte international depuis 2010 (printemps arabe, crise des migrants, terrorisme, cyber-terrorisme, crise avec la Russie) a poussé le gouvernement à revoir l'approche de la sécurité définie en 2010. Le contenu de la SDSR de 2015 semble de ce fait plus cohérent avec la NSS qui l'accompagne que cela n'avait été le cas en 2010, l'objectif principal n'étant plus la réduction des dépenses mais d'éviter le « repli stratégique » du Royaume-Uni.

Les ambitions stratégiques du pays sur la scène internationale sont désormais compromises par le résultat du référendum britannique. La sortie du pays de l'Union européenne risque de porter un coup sérieux à l'influence britannique sur le plan européen et international, ainsi qu'à sa capacité à porter son modèle, ses valeurs et ses intérêts. Pis, les fractures spatiales sont nettes aujourd'hui entre l'Angleterre et le Pays

---

<sup>81</sup> Un referendum n'y est prévu qu'en cas de délégation de pouvoirs supplémentaires vers Bruxelles. Voir : <http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7165000/conservative-manifesto.html>

<sup>82</sup> Voir par exemple : Michael CODNER et Michael CLARKE (dir.), *A Question of Security: The British Defence Review in an Age of Austerity*, Londres : I. B. Tauris et Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2011; Paul CORNISH et Andrew DORMAN, « Dr Fox and the Philosopher's Stone: the alchemy of national defence in the age of austerity », *International Affairs*, 87 (2), 2011, pp. 335-353; Nick RITCHIE, « Rethinking security: a critical analysis of the Strategic Defence and Security Review », *International Affairs*, 87 (2), 2011, pp. 355-376; Hew STRACHAN, « The Strategic Gap in British Defence Policy », *Survival*, 51 (4), 2009, pp. 49-70.

de Galles d'une part, qui se sont respectivement prononcés en faveur d'un Brexit à 53 % et 52 %, et l'Ecosse, Londres et l'Irlande du Nord, qui ont fait le choix d'un maintien dans l'Union européenne respectivement à hauteur de 62 %, 59 % et 56 %. Une sécession de l'Ecosse – où est localisée la dissuasion nucléaire britannique – serait particulièrement problématique pour le Royaume-Uni. Pour faire face à cette situation bouleversée, la SDSR de 2015 devra être mise à jour au prisme des conséquences du vote du 23 juin 2016, qui sont aujourd'hui difficilement prévisibles.

## La fin de l'austérité pour les forces armées

Les premières annonces du Premier ministre et du Chancelier de l'Echiquier suite aux élections de mai 2015 laissaient entendre que le ministère de la Défense serait affecté par le vaste projet conservateur de réduction des dépenses publiques, au risque de ne pouvoir atteindre l'objectif fixé par l'OTAN de consacrer 2 pour cent du PIB à la défense<sup>83</sup>. Cependant, le budget publié le 8 juillet 2015 a maintenu les dépenses au-dessus de l'objectif des 2 pour cent notamment grâce à une augmentation du budget de la défense supérieure de 0,5 pour cent à l'inflation chaque année jusqu'en 2020 et à l'octroi de 1,5 milliard de livres au *Joint Security Fund*<sup>84</sup>. Le 23 novembre 2015, jour de la publication de la NSS et de la SDSR, David Cameron a de plus annoncé que 12 milliards de livres supplémentaires seraient consacrées à la défense, en particulier aux programmes d'équipement<sup>85</sup>, portant ainsi le budget consacré à l'équipement pour la période 2015-2025 à 178 milliards de livres.

La décision de préserver le budget de la défense fut reçue comme une surprise après les premières annonces du gouvernement et dans le contexte général d'austérité et de réduction du déficit public. On peut y lire la volonté de David Cameron de maintenir le Royaume-Uni parmi les contributeurs principaux de l'OTAN, en particulier face aux critiques des responsables américains de la défense<sup>86</sup> et aux inquiétudes de Barack Obama<sup>87</sup>. Toute diminution drastique du budget de la défense aurait signifié une perte d'influence pour le Royaume-Uni au sein de l'Alliance et plus largement sur la scène

---

<sup>83</sup> Terry MACALISTER, « George Osborne's £4.5bn savings plan: what's being cut? », *The Guardian*, 4 juin 2015. Accessible en ligne : <<http://www.theguardian.com/politics/2015/jun/04/george-osborne-45bn-savings-plan-whats-being-cut-department-guide>>, consulté le 9 février 2016.

<sup>84</sup> George OSBORNE, Summer Budget Speech, Chambre des Communes, Londres, 8 juillet 2015. Accessible en ligne : <<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-summer-budget-2015-speech>>, consulté le 9 février 2016.

<sup>85</sup> David CAMERON, déclaration sur la NSS et la SDSR, Chambre des Communes, Londres, 23 novembre 2015. HC Deb 23 Nov 2015, vol. 602 col. 1049-1052.

<sup>86</sup> Deborah HAYNES et Richard LLOYD PARRY, « Fresh warning to government over cuts to UK defence », *The Times*, 2 juin 2015. Accessible en ligne : <<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/defence/article4457864.ece>>, consulté le 9 février 2016.

<sup>87</sup> Oliver WRIGHT, « David Cameron warns President Obama he cannot promise to maintain defence spending », *The Independent*, 7 juin 2015. Accessible en ligne : <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-warns-president-obama-i-cant-promise-to-maintain-defence-spending-10303723.html>>, consulté le 9 février 2016.

internationale, alors que Cameron n'avait cessé de répéter pendant la campagne de 2015 qu'il souhaitait que le pays continue à pouvoir y assumer un rôle de premier plan. De plus, une réduction des forces armées britanniques ne pouvaient se justifier alors que les conséquences du printemps arabe, la prise de la Crimée par la Russie, la guerre civile en Ukraine, la guerre civile en Syrie et la montée de l'Etat Islamique constituaient autant de risques pour la sécurité de l'Europe et du monde. Mais si la décision de maintenir l'objectif d'un budget de la défense équivalent au minimum à 2 pour cent du PIB a été bien accueillie au Royaume-Uni comme par les alliés, ce sont surtout les décisions prises dans la SDSR qui en détermineront l'efficacité.

## De nouvelles capacités

Préparée en quelques mois entre les élections de mai et le mois d'octobre 2010, la NSS et la SDSR avaient été sévèrement critiquées pour le manque de réflexion stratégique dont elles témoignaient. Par opposition, publiées dans un document unique<sup>88</sup>, la NSS et la SDSR de 2015 répondent avec davantage de cohérence aux défis stratégiques et aux menaces que le gouvernement a identifiés. Ainsi le Livre blanc de 2015 plaide-t-il pour un Royaume-Uni capable de protéger ses ressortissants, de projeter son influence dans le monde et de promouvoir sa prospérité<sup>89</sup>, dans un contexte international bien plus instable qu'en 2010.

Afin d'atteindre les objectifs fixés dans la NSS, la SDSR remplace le plan *Future Force 2020* par un autre plan appelé *Joint Force 2025*. Celui-ci a pour objectif de renforcer la capacité des forces armées à travailler en coopération avec les agences de sécurité et de renseignement et de mener des opérations seules ou au sein d'une coalition. De plus, tandis que *Future Force 2020* prévoyait une force expéditionnaire composée de 30 000 hommes, le nouveau plan porte cette force à 50 000 hommes<sup>90</sup>. Lorsqu'elles ne sont pas déployées à cette échelle, la SDSR prévoit que les forces armées puissent être déployées simultanément sur un grand nombre d'opérations de moins grande ampleur<sup>91</sup>. De plus, les forces armées doivent pouvoir mettre à disposition 10 000 soldats en soutien aux autorités civiles en cas d'attaque terroriste<sup>92</sup>.

Contrairement à la SDSR de 2010 qui insistait sur les équipements qui ne seraient pas renouvelés, la SDSR de 2015 met l'accent sur les nouveaux équipements dont bénéficieront les armées. Parmi les décisions principales, la marine se voit confirmer la prochaine mise en service des deux porte-avions de classe Queen Elizabeth, portant chacun un escadron d'avions multirôles F-35 Lightning II et soutenus par trois nouveaux

<sup>88</sup> HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, Cm 9161, Londres : The Stationery Office, 2015.

<sup>89</sup> « Protect our people », « Project our global influence », « Promote our prosperity », les trois objectifs de sécurité nationale. *Idem*, pp. 11-12.

<sup>90</sup> *Idem*, par. 4.40.

<sup>91</sup> *Idem*, par. 4.41.

<sup>92</sup> *Idem*, par. 4.98.

bâtiments de soutien logistique<sup>93</sup>. La SDSR prévoit la réduction de treize à huit du nombre de frégates Type 26 acquises par la marine, tout en promettant de publier une stratégie de construction navale en 2016 qui permette d'augmenter le nombre de destroyers et de frégates à l'horizon des années 2030<sup>94</sup>.

Concernant l'armée de terre, l'annonce majeure est celle de la création de deux nouvelles brigades appelées « *Strike Brigades* », à la capacité de déploiement rapide tout autour de la planète<sup>95</sup>. Par ailleurs, la SDSR réaffirme l'engagement du gouvernement de ne pas réduire les effectifs de l'armée de terre en maintenant un minimum de 82 000 personnels<sup>96</sup>.

Quant aux forces aériennes (toutes armées confondues), outre la création de deux escadrons de F-35, la SDSR annonce l'acquisition d'au moins 20 nouveaux drones « Protector », soit le double des « Reaper » qu'ils remplaceront<sup>97</sup>. Le programme Nimrod MRA4, abandonné en 2010, sera remplacé par 9 avions de patrouille maritime et de lutte anti-sous-marine Boeing P-8, basés en Ecosse et chargés de la protection de la force de dissuasion nucléaire et des porte-avions<sup>98</sup>.

Le choix du F-35 signale la volonté des Britanniques de maintenir leur contribution à la relation spéciale avec les Etats-Unis, notamment en permettant l'interopérabilité des porte-avions mais aussi le travail en commun des escadrons volant sur les mêmes appareils<sup>99</sup>.

Les relations avec la France, qui prirent une nouvelle dimension suite à la signature des traités de Lancaster House en 2010, seront également renforcées, notamment grâce à l'entrée en service de la Force expéditionnaire commune interarmées (CJEF) en 2016<sup>100</sup>.

Programme ambitieux visant à permettre au Royaume-Uni d'atteindre les trois objectifs stratégiques fixés dans la NSS, la SDSR a été globalement bien accueillie par les acteurs de la défense, bien qu'il reste encore des questions non résolues après sa publication.

## Des questions en suspens

Le programme des dépenses projetées dans la SDSR ne peut s'accorder avec l'objectif global de réduction du déficit public que si, en réalité, les investissements dans le personnel et l'équipement des forces armées sont compensés par la réduction des dépenses sur d'autres postes liées à la défense. Ainsi, la SDSR annonce une réduction de

---

<sup>93</sup> *Idem*, par. 4.47.

<sup>94</sup> *Idem*, par. 6.55.

<sup>95</sup> *Idem*, par. 4.48.

<sup>96</sup> *Idem*, par. 4.51.

<sup>97</sup> *Idem*, par. 4.49.

<sup>98</sup> *Idem*, par. 4.49.

<sup>99</sup> *Idem*, par. 5.32.

<sup>100</sup> *Idem*, par. 5.34-5.36.

30 pour cent du nombre de fonctionnaires civils travaillant au sein du MoD<sup>101</sup>, soit environ 14 000 personnes, avant 2020, ainsi que la vente de 30 pour cent du parc immobilier du ministère<sup>102</sup>. Cependant, comme une étude récente l'a montré<sup>103</sup>, la réduction de 30 à 40 pour cent du personnel au sein de la division de l'équipement (« *Defence Equipment and Support* », DE&S) du MoD n'a permis de réaliser que 9 million de livres d'économie sur un budget total de 1,2 milliards de livres par an, ce qui s'explique en grande partie par le fait que, le DE&S s'est trouvé dans la nécessité d'avoir recours à des prestataires privés extérieurs au MoD, ce qui remet en cause les bénéfices économiques d'une politique de réduction des effectifs du ministère.

Plus inattendu de la part du gouvernement conservateur, qui s'est clairement engagé à renouveler le programme de dissuasion nucléaire, la décision de remplacer les quatre sous-marins de classe Vanguard (programme « *Successor* ») est reportée, et le remplacement des missiles Trident n'est pas à l'ordre du jour. La décision de reporter l'entrée en service des nouveaux sous-marins Successor aux années 2030 et la reconnaissance dans la SDSR des coûts supplémentaires engendrés par le programme<sup>104</sup> soulèvent la question de la capacité des Britanniques à maintenir leur programme de dissuasion nucléaire dans les années à venir. Plus généralement, les délais de livraison des nouveaux équipements auront des conséquences sur la capacité de déploiement des forces armées britanniques.

Ainsi la SDSR de 2015 promet-elle la mise en œuvre d'un programme d'équipement ambitieux qui correspond aux ambitions stratégiques de la NSS. Toutefois, les délais dans la réalisation de ce programme, le report de certaines décisions et les incertitudes financières laissent penser que le Royaume-Uni devra revoir sa stratégie s'il n'est pas en mesure de mener à bien dans les prochaines années les projets exposés dans le Livre blanc.

La décision du gouvernement de ne pas procéder aux coupes budgétaires dans le budget de la défense annoncées dans les mois qui suivirent les élections de mai 2015, mais au contraire d'insister dans la SDSR sur les nouvelles capacités dont seraient dotées les forces armées est le signe de sa volonté de rompre avec les accusations d'isolationnisme dont les conservateurs ont fait l'objet pendant la campagne électorale<sup>105</sup>. Le vote de décembre 2015 autorisant les frappes aériennes en Syrie semble confirmer que le Royaume-Uni restera présent sur la scène internationale et possède les ressources nécessaires aux interventions internationales.

Néanmoins, la priorité du gouvernement britannique étant la diminution du déficit, réalisable uniquement grâce à la réduction des dépenses de chaque ministère, la

---

<sup>101</sup> *Idem*, par. 4.61.

<sup>102</sup> *Idem*, par. 4.62.

<sup>103</sup> National Audit Office, *Reforming Defence Acquisition*, HC946, Londres : The Stationery Office, 2015, p. 18.

<sup>104</sup> HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, op. cit., par. 4.75-4.76.

<sup>105</sup> Thibaud HARROIS, « Little Britain? The Debate on Britain's Foreign and Defence Policy », *Revue française de civilisation britannique*, 20 (3), 2015. Accessible en ligne : <<https://rfcb.revues.org/580>>, consulté le 9 février 2016.

question des ressources nécessaires pour doter les armées des équipements listés dans la SDSR reste ouverte, ainsi que celle de la capacité du Royaume-Uni à réaliser les objectifs stratégiques définis dans la NSS.

Aujourd'hui, l'avenir de ce retour du Royaume-Uni sur la scène stratégique est compromis par le vote historique du 23 juin 2016. La sortie du pays de l'Union européenne remet en cause la capacité britannique à peser sur le cours de choses, et constitue une menace sur l'unité du Royaume du point de vue intérieur. Une sécession de l'Ecosse – où est localisée la dissuasion nucléaire britannique – serait particulièrement problématique pour le Royaume-Uni. Pour faire face à cette situation bouleversée, la SDSR de 2015 est déjà peu applicable. Elle devra être actualisée à la lumière des conséquences du vote du 23 juin 2016, qui sont encore cependant tout à fait incertaines. ■



# APRÈS LE « BREXIT » : QUELLE STRATÉGIE DE DÉFENSE POUR L'EUROPE ?

PAR

**OLIVIER DE FRANCE** / DIRECTEUR DE RECHERCHE A L'IRIS

**JEAN-PIERRE MAULNY** / DIRECTEUR ADJOINT DE L'IRIS

**DOROTA RICHARD** / DOCTEUR EN SCIENCES POLITIQUES ET RELATIONS INTERNATIONALES, SPÉCIALISTE DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

**THIBAUD HARROIS** / UNIVERSITÉ PARIS III, SPÉCIALISTE DU ROYAUME-UNI

LES NOTES DE L'IRIS / JUIN 2016

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES  
2 bis rue Mercoeur  
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

@InstitutIRIS

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)