



Institut royal supérieur de défense  
Centre d'études de sécurité et défense



# Livre blanc français de la défense 2013 : lignes de forces autour de la sécurité-défense européenne

André Dumoulin



FOCUS PAPER 29  
Décembre 2013

**ISSN 2295-0915**

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée depuis notre site [www.irsd.be](http://www.irsd.be)

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut royal supérieur de défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :  
Directeur du Centre d'études de sécurité et défense  
Institut royal supérieur de défense  
Avenue de la Renaissance, 30  
1000 Bruxelles  
ou par courriel à : [+IRSD-CESD-SCVD@mil.be](mailto:+IRSD-CESD-SCVD@mil.be)



# Résumé

Ce rapport examine les éléments constitutifs de la sécurité-défense européenne qui se retrouvent dans le « Livre blanc. Défense et sécurité nationale » français paru en juillet 2013. Si la relance de la sécurité-défense européenne est une des priorités pour la France, l'insistance porte sur le maintien d'un double engagement UE-OTAN, la nécessité de coopérer davantage dans le capacitaire de manière pragmatique tout en insistant sur quatre concepts majeurs qui peuvent, au demeurant, s'avérer antinomiques : coopération, garantie de souveraineté hexagonale, protection des intérêts nationaux et capacité à « entrer en premier ». Il s'agira aussi pour Paris de tenter d'éviter l'effacement stratégique et d'entraîner les alliés européens dans une démarche de responsabilisation via des coopérations à la carte.

Mots clefs : Livre blanc de la défense, France, Belgique, enseignements, PSDC





## L'auteur

André Dumoulin est chercheur au Centre d'études de sécurité et défense de l'Institut royal supérieur de défense et chargé de cours à l'Université de Liège.  
Ses centres d'intérêt sont la sécurité-défense européenne, la politique de défense de la France et les questions de dissuasion nucléaire.





# Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>Auteur</b>	<b>5</b>
<b>Table des matières</b>	<b>7</b>
<b>Abréviations et acronymes</b>	<b>9</b>
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<b>Partie 1 : Bilan des travaux autour de l'élaboration du Livre blanc français de la défense 2013</b>	
Contexte général	15
Processus et nouvelle méthode d'élaboration	18
<b>Partie 2 : Lignes de forces « européistes » du Livre blanc français de la Défense</b>	
Contenu et premiers enseignements	23
Réaction des acteurs politiques et militaires et des think tanks français en lien avec la sécurité-défense européenne	31
<b>Conclusions</b>	<b>35</b>
<b>Annexe 1 : Programmes principaux en coopération figurant dans le tableau de synthèse du rapport d'exécution 2011 de la loi de programmation militaire</b>	<b>41</b>





# Abréviations et acronymes

AE	Affaires étrangères
AED	Agence européenne de défense
ALL	Allemagne
BITD	Base industrielle et technologie de défense
CED	Communauté européenne de défense
CESD	Centre d'études de sécurité et de défense
CREC	Centre de recherche des écoles de Saint-Cyr Coëtquidan
CSP	Coopération structurée permanente
EATC	European Air Transport Command
ESP	Espagne
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FR	France
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
DGA	Direction générale de l'armement
DN	Défense nationale
DSI	Défense & sécurité internationale
FIRI	Force Interarmées de réaction immédiate
FREMM	Frégate française multimission
GT	Groupe de travail
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IFOP	Institut français d'opinion publique
IFRI	Institut français de relations internationales
IHEDN	Institut des hautes études de défense nationale
IRIS	Institut des relations internationales et stratégiques
IRSD	Institut royal supérieur de défense
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'École militaire
IT	Italie
LMP	Loi de programmation militaire
LoI	Letter of Intent
LRU	Lance-roquettes unitaire
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MIDE	Missile d'interception à domaine élargi
MLRS	Multiple Launch Rocket System
MUSIS	Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRBC-E	Nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
ONU	Organisation des Nations unies
ONUCI	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
OPEX	Opération extérieure
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PS	Parti socialiste
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SAMP/T	Sol-air de moyenne portée/terrestre
SEAE	Service européen d'action extérieure
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SGDSN	Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale
SICRAL	Italian system for secure communications and alerts
UE	Union européenne.
UEO	Union de l'Europe occidentale
UMP	Union pour un mouvement populaire



# Introduction

Au lendemain des élections, le président de la République française, François Hollande, a demandé que soit rédigé un nouveau Livre blanc de la défense et la sécurité nationale, après ceux<sup>1</sup> de 1972, de 1994 et de 2008<sup>2</sup>. Sous la forme d'une « Lettre de mission », il reprenait une demande déjà formulée par le président Sarkozy à propos de l'actualisation<sup>3</sup> de l'analyse du contexte stratégique du Livre blanc de 2008 mais dont la parution avait été fixée après l'élection présidentielle du printemps 2012 !

Dans la préface du document présenté officiellement le 29 avril 2013 avec plusieurs semaines de retard, il est précisé que cette démarche était devenue nécessaire au vu des nouvelles évolutions stratégiques.

Le caractère solennel et officiel est ici garanti par la « commande » élyséenne et par le statut que revêt ledit document en tant que « Livre blanc de la sécurité et de la défense ».

Cette expression désigne « *des rapports officiels, de périodicité variable, dressant un bilan de la situation géostratégique, faisant état des ressources disponibles et en développement et indiquant les missions des forces armées nationales. Parfois ce document s'accompagne d'indications sur les axes de développement pour l'avenir. Un livre blanc ne constitue pas un ouvrage doctrinal au sens opérationnel du terme. En revanche, comme il expose dans leurs grandes lignes les buts stratégiques du gouvernement et la conception du rôle des forces armées, on en fait parfois le manifeste déclaratoire de la doctrine stratégique nationale.* »<sup>4</sup>

Une autre définition le décrit comme « un document de référence qui définit pour une période donnée les objectifs d'une politique publique, le cadre dans lequel elle s'exerce et les grands choix qu'elle propose »<sup>5</sup>.

Relevons aussi que pour les Britanniques, les Allemands et certains États dits « neutres », le terme de « Livre blanc », dont l'expression est d'origine anglaise (White Book, White Paper), impose une politique de défense prescriptive, « dirigiste » et donc relativement contraignante

1 *Livre blanc sur la défense nationale*, tome 1 et tome 2, Paris-Armées, 1972 et 1973 ; *Livre blanc sur la défense 1994*, « Collection des rapports officiels », La Documentation française, Paris, juin 1994 ; *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, juin 2008 ; Jean-Raphaël Alventosa, « Livre blanc, planification, programmation », dans *Défense nationale*, numéro spécial, « Vers une défense nouvelle », Paris, 14 juillet 1996 ; JAC Lewis, « French White paper fails to address short-term needs », dans *Jane's Defence Weekly*, 12 March 1994, p. 15 ; Marc Théleri, « Du rapport d'étape au Livre blanc », dans *Air fan*, Paris, novembre 1993, pp. 12-13 ; Actes du colloque organisé par l'IRIS, « Contribution au Livre blanc sur la défense », dans *Relations internationales et stratégiques*, n°12, Paris, hiver 1993.

2 Pour une synthèse des différents Livres blancs antérieurs à celui de 2013, cf. « La politique de défense après le Livre blanc de 2008 », dans [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), 29 septembre 2011.

3 Le SGDN doit conduire, « dès à présent, avec les administrations concernées et en faisant appel à des experts français et étrangers, une réflexion interministérielle sur l'évolution du contexte stratégique depuis 2008 ». [http://www.sgdn.gouv.fr/site\\_article115.html](http://www.sgdn.gouv.fr/site_article115.html), 6 décembre 2011.

4 Définition de François Géré, *Dictionnaire de la pensée stratégique*, Larousse, Paris, 2000, p. 159.

5 <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc-2008>.

Le Livre blanc a pour objectif principal d'éclairer les choix de sécurité et de défense du pays sur le moyen terme. Ce sont des balises qui ont plusieurs avantages, à savoir :

- ❖ codifier, sinon imposer des priorités (dimension « instrumentante ») et donner une orientation et une signification (amiral Lanxade, 1994) ;
- ❖ préciser les lignes de forces et les nouveaux objectifs prioritaires d'un nouveau gouvernement autour de l'élection présidentielle ;
- ❖ garantir une mise en œuvre satisfaisante des choix politico-militaires et des orientations en politique extérieure ;
- ❖ justifier et valider des décisions déjà prises<sup>6</sup> ;
- ❖ définir le degré de dépendance, d'association et de soutien aux autres organisations que sont l'Union européenne à travers la PSDC et l'Alliance atlantique ;
- ❖ aider à la définition d'éléments spécifiques : modèle d'armée retenu, concept de sécurité nationale, doctrine intégrée autour des objectifs de l'intervention, crédibilité de la dissuasion, définition des risques et menaces, stratégie capacitaire, aspects budgétaires, approche globale interministérielle, place de l'humain, composante industrielle, etc. ;
- ❖ informer l'opinion publique, l'Assemblée nationale et les relais d'opinions sur les nouvelles orientations définies par l'Élysée et le gouvernement ;
- ❖ constituer une source d'inspiration utile pour les autres États membres de l'UE et de l'OTAN qui envisagent de poursuivre l'adaptation de leurs forces armées (mutualisation et partage, coopération structurée permanente, coopérations renforcées) ou qui souhaitent contribuer, en multinational, aux côtés de la France ;
- ❖ interagir avec la programmation militaire pluriannuelle 2014-2019<sup>7</sup> et les programmes R&D et R&T ;
- ❖ renforcer les politiques de mutualisations (nationales et de coopérations multinationales) dans le domaine de la défense et des opérations de gestion de crise ;
- ❖ aider les industriels à déterminer les lignes de forces en matière d'équipements ;
- ❖ tenter de limiter les restrictions budgétaires nationales du ministre du Trésor en matière de défense ;
- ❖ accroître la coopération, la cohérence et l'efficacité au plan européen par la définition collective de priorités et de visions partagées, la formation des Européens à une culture commune ;
- ❖ stimuler le dialogue de coopération avec les États partenaires et surtout avec les alliés nord-américains ;
- ❖ faire passer un « message » aux adversaires potentiels sur les capacités militaires hexagonales et le niveau de résilience.

---

6 Grégory Daho, « Les effets de l'objectivation des discours sur le “désordre international” sur les transformations du champ de la défense en France », intervention, Congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 2011.

7 Le projet de loi de programmation militaire (LPM) sur six ans (2014-2019) a été présenté par le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, au Conseil des ministres le 2 août 2013, avant une première lecture au Sénat en octobre et un vote prévu avant la fin de l'année. Relevons qu'un numéro spécial de la *Revue de Défense nationale* sur le Livre blanc et la loi de programmation militaire paraîtra en novembre 2013.

Les axes prioritaires, les enjeux et les adaptations marquent tous les Livres blancs et sont en quelque sorte une carte de visite d'une politique de sécurité et de défense. Document de référence, il peut cependant ne pas être respecté comme l'histoire du ministère français de la Défense nous l'a laissé entrevoir. Pour Alain Richard, ancien ministre de la Défense (1997-2002), les livres blancs ont tendance à éluder les choix à faire<sup>8</sup>. Pour Henrotin<sup>9</sup>, le modèle de Livre blanc 2013 ne peut être vu comme l'explicitation d'une grande stratégie mais « comme un document hybride ». Il serait, à la fois, « analyse géostratégique de l'environnement international et feuille de route militaire – voire industrielle de défense – tout en orientant un certain nombre de choix ».

Reste qu'un Livre blanc pose une série de balises très utiles pour les partenaires européens et alliés afin de mieux saisir les priorités, les inflexions ou les confirmations politico-militaires dans des champs aussi variés que le doctrinal, le diplomatique, l'industriel, le capacitaire, l'institutionnel et l'opérationnel.

---

8 Intervention d'Alain Richard, Débat, « Vers une Europe de la Défense ? De la sécurité collective à la défense commune : l'exemple des politiques industrielles d'armement », Ateliers de la Citadelle, Lille, 7 juin 2013.

9 Joseph Henrotin, « De la durabilité de la puissance militaire française », dans *DSI*, hors série n°31, « La France et sa défense. L'après-Livre blanc », Areion, Paris, août-septembre 2013, p. 9.



# Partie 1 : Bilan des travaux autour de l'élaboration du Livre blanc français de la défense 2013

## 1. Contexte général

La politique de défense de la France a été fortement bouleversée ces dernières années, entre retour, en avril 2009, dans la structure intégrée de l'Alliance atlantique<sup>10</sup>, opérations extérieures (Afghanistan, Libye, Mali), tensions budgétaires, débat nucléaire et élections présidentielles. Si le « retour » dans l'OTAN a été assimilé et accepté par les deux partis politiques principaux au nom des logiques de rationalité et d'intérêts, la place laissée à la Politique (européenne) de sécurité et de défense (PSDC) est moins facile à déterminer. Nicolas Sarkozy, alors président de la République, avait affirmé qu'il « conditionnerait un mouvement dans les structures intégrées par une avancée sur l'Europe de la défense »<sup>11</sup> mais en matière de renforcement de l'Europe de la défense et la rénovation de l'Alliance, les résultats se sont fait attendre. Pourtant, l'objectif était de jouer de l'effet d'entraînement<sup>12</sup> au profit de la PESD/PSDC et de l'OTAN dans une logique du « gagnant-gagnant », tout en revisitant et en approfondissant l'esprit de Saint-Malo<sup>13</sup>.

Si une logique européiste « apaisée »<sup>14</sup>, sur fond de normalisation franco-otanienne, devait pouvoir renforcer la PSDC qui, elle-même, ne peut plus être concurrentielle mais complémentaire à l'Alliance atlantique, la politique de sécurité-défense de l'Union européenne ne fut pas favorisée.

Les nouvelles synergies franco-otaniennes, qui rassurent les autres partenaires européens, avaient davantage pour objectifs d'améliorer l'interopérabilité française avec l'Alliance, d'obtenir des postes à responsabilité au plus haut niveau, de réduire les coûts et de traduire une autre vision idéologique autour du président Sarkozy. Mais le *deal* entre le rapprochement avec l'OTAN et l'accélération de la mise en œuvre de la PSDC n'a pas été vraiment réalisé, qu'il s'agisse de l'édification d'un véritable quartier général européen, la montée en puissance de l'Agence européenne de défense (AED) ou une plus forte implication des Européens aux opérations et missions européennes. Aussi, « une Europe de la défense crédible et forte au sein d'une Alliance rénovée »<sup>15</sup>, telle que souhaitée par le président Sarkozy, ne fut pas au rendez-vous.

Certes, plus d'Europe pour plus d'OTAN, le pari fut et reste complexe. La difficulté tient des relations franco-américaines, mais également du poids respectif des alliés européens dans l'OTAN. Et les trois

---

10 Cf. Frédéric Bozo, *Alliance atlantique : la fin de l'exception française ?*, Document de travail, Fondation pour l'innovation politique, Paris, 2008 ; André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ?*, Bruylant, Bruxelles, 2006 ; Tomas Valasek, *France, NATO and European Defence*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2008 ; Justin Vaïsse, « Les relations franco-américaines après l'élection de François Hollande », Policy Paper n°241, Fondation Robert Schuman, Paris, 21 mai 2012.

11 *New York Times*, 24 septembre 2007.

12 Une défense française permet à la France de jouer un rôle d'entraînement dans la construction de l'Europe (cf. Michèle Alliot-Marie, *La Croix*, 11 juillet 2003).

13 Cf. la déclaration commune du sommet franco-britannique, Londres, 27 mars 2008.

14 Dans les années 1990, les tensions franco-américaines aboutirent à des querelles institutionnelles, « théologiques », entre les deux grands alliés (et leurs « satellites ») autour du thème de l'europanisation de la sécurité-défense (Cf. André Dumoulin, « Questions autour de l'OTAN », session IHEDN, Besançon, 16 mars 2006 ; André Dumoulin, « UEO-OTAN : complémentarité, subsidiarité ou rivalité ? », dans *Relations internationales et stratégiques*, n°18, IRIS, Paris, été 1995).

15 Extrait du discours du président français, Nicolas Sarkozy, devant le Congrès américain, Washington, 7 novembre 2007.

grandes questions de l'époque mitterrandienne restent encore d'actualité<sup>16</sup> : comment réconcilier le statut particulier de la France et sa participation croissante dans les nombreuses activités de l'Alliance ? Comment peser sur les évolutions de l'institution atlantique ? Et enfin, comment faire émerger une défense européenne digne de ce nom ?

Les discours électoraux autour des présidentielles de 2012 furent de bons indicateurs des positionnements français à venir. Dans un article commandé par *la Revue de Défense nationale*<sup>17</sup>, le candidat Nicolas Sarkozy défend la réintégration au sein du commandement intégré de l'OTAN et considère qu'il faut poursuivre et renforcer les actions entreprises<sup>18</sup>, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'Europe. Parallèlement, le candidat François Hollande précise que « l'alternance politique en France devra être l'occasion d'une vigoureuse relance de la construction de la défense européenne ». Et de citer, comme objectifs, la définition des contours d'une vision commune et d'une mise en cohérence des politiques, la convergence avec tous les partenaires européens, la dynamisation des organes de la PSDC et la base industrielle et technologique de défense (BITD).

À propos de l'OTAN, il s'agira d'évaluer les bénéfices tirés de la décision de 2009. À la même époque, d'autres interlocuteurs intervinrent également pour poser plusieurs pistes européistes : programmations communes en matière d'équipements avec quelques partenaires (Louis Gautier, expert défense, PS, 8 février 2012), accélérer la mutualisation des moyens (Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, UMP, 15 février 2012), conduire la politique européenne de défense aussi à travers l'OTAN (Gérard Longuet, alors ministre français de la Défense, 8 mars 2012).

À la suite des élections, les responsables politiques ainsi que le nouveau président de la République, François Hollande, ont posé un certain nombre de démarches autour de la révision de la politique de sécurité-défense hexagonale. En dehors du lancement des travaux autour du Livre blanc (*cf. infra*), certains actes et discours du gouvernement français sont autant d'indicateurs en matière de positionnement au sujet de la place accordée aux organisations multinationales.

Jean-Yves Le Drian, nouveau ministre français de la Défense, a réalisé durant l'été 2012 une tournée européenne destinée à revitaliser l'Europe de la défense<sup>19</sup>. L'occupant de l'hôtel de Brienne a estimé que la décision de Sarkozy de retour dans les organes intégrés de l'OTAN, « qui avait été présentée comme un préalable à l'approfondissement de l'Europe de la défense, [...] a conduit au contraire à l'affaiblir en décourageant les partenaires européens qui ont toujours vu en la France un moteur à la construction d'une Europe de la défense ». L'idée serait de rééquilibrer l'action française en faveur de l'Europe. Pour Le Drian, c'est le moment de la relance de l'Europe de la défense et l'Europe doit être productrice de sécurité, au sens où elle assume sa propre sécurité :

*« Au sommet de l'OTAN de Chicago, il s'est dit des choses qui ne s'étaient jamais dites avant sur l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante. Cette nécessité devient encore plus incontournable avec les nouvelles positions américaines qui sont, de ce point de vue, incitatives. [...] Nous allons prendre des initiatives. D'une part, auprès de la Grande-Bretagne, pour que l'application du traité de Lancaster House se fasse. Nous l'assumons, mais il faut l'ouvrir à d'autres partenaires. [...] D'autre part, nous travaillerons autour du couple franco-allemand et du triangle de Weimar avec nos amis polonais, en y associant tous ceux qui veulent contribuer. Il faut d'abord recréer l'esprit, il n'existe plus. Puis établir les points concrets de mise en œuvre. Cela peut donner lieu à une spécialisation des tâches, un renforcement de*

16 Elles furent encore reprises par François Fillon, alors Premier ministre UMP, lors du débat sur la motion de censure, Assemblée nationale, Paris, 8 avril 2008.

17 Parution en avril 2012. D'autres candidats furent également sollicités dans le même numéro. En janvier et février 2012, ce furent différents experts de partis politiques français qui prirent position. Des entretiens furent également sollicités par la revue *DSI* pour parution en avril 2012.

18 L'auteur cite les avancées en matière de mutualisation et partage, du pool *A-400M*, du programme *Galileo*, de l'opération *Atalante* et de la nouvelle coopération franco-britannique.

19 « Le ministre français de la Défense en visite à Bruxelles », [www.Bruxelles2.eu](http://www.Bruxelles2.eu), 22 août 2013.



*capacités communes, une programmation d'équipements futurs... Nous ne voulons pas d'une forme d'abandon. Si nous ne prenons pas les initiatives, qui le fera ? Par ailleurs, il serait opportun de relancer l'idée d'une stratégie européenne de sécurité, pour qu'il y ait une doctrine commune sur les intérêts et les objectifs. »<sup>20</sup>*

Lors des vœux aux armées du président de la République, le 9 janvier 2013, il fut question de la formation des forces armées maliennes avec l'Union européenne mais aussi de plusieurs éléments concernant l'UE et l'Alliance :

*« L'ensemble de ces enjeux, de ces risques, de ces menaces, de ces protections doivent être traités dans le cadre de nos alliances. À cet égard, je fais largement miennes les conclusions d'un rapport que j'avais commandé à l'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine<sup>21</sup> ; conclusions qui vont dans le sens d'assumer pleinement la présence de la France dans l'Alliance atlantique et dans l'organisation militaire qui lui est attachée, et d'être à l'initiative et de faire en sorte que nous puissions engager une responsabilité accrue de l'Europe dans cette alliance. D'importants efforts ont été entrepris depuis sept mois dans le sens de l'Europe de la défense. J'insiste beaucoup pour que nous mettions nos capacités en commun, que nous renforçons l'industrie européenne de défense, mais aussi que nous puissions participer ensemble à des opérations. L'année 2013 sera ainsi marquée par la préparation d'un Conseil européen très important qui se situera à la fin de l'année, où nous aurons à nous prononcer pour des avancées sur la Politique européenne de sécurité et de défense commune. La France y prendra toute sa part. Dans quelques semaines à peine, nous célébrerons le cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée [...]. Je veux donner à cette célébration un caractère historique, mais aussi un caractère prospectif. Que pouvons-nous faire, français et allemands ensemble ? [...] Mais nous avons des responsabilités au nom de l'Europe et y compris pour l'Europe de la défense. Je voudrais que ce moment puisse consacrer une nouvelle étape dans nos rapports et une nouvelle construction de l'Europe de la défense. »*

Deux jours plus tard, lors des vœux au corps diplomatique du président de la République, les premiers mots concernèrent la poursuite de la consolidation de l'Europe, la mission que la France se donne en tant que trait d'union entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, l'importance de la relation exceptionnelle avec l'Allemagne et celle de réunir les États partenaires de l'Union dans l'esprit communautaire.

Le 24 mai 2013, François Hollande intervenait encore sur la politique de défense à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en reprenant une série d'éléments contenus dans le nouveau Livre blanc de la défense : nouer des alliances industrielles à l'échelle européenne, travailler avec l'UE pour répondre aux crises, ouvrir une nouvelle étape de l'Europe de la défense car « la nécessité partagée de redresser nos finances publiques nous invite à mutualiser des capacités, à prendre davantage d'initiatives et à nous appuyer sur les matériels fabriqués en coopération, en tenant compte des savoirs faire de chacun ».

*« C'est ce que la France fait déjà avec le Royaume Uni, pour construire notamment une force d'intervention conjointe. C'est aussi ce que la France veut faire avec l'Allemagne, y compris pour des opérations militaires extérieures. De même, je souhaite poursuivre nos partenariats avec la Belgique, l'Italie ou l'Espagne et associer les nouveaux membres de l'Union européenne à cette démarche. À commencer par la Pologne et les pays du groupe de Visegrad car l'Europe de la défense, cela doit être l'Europe toute entière, y compris celle qui hier était de l'autre côté. Je ferai des propositions d'ici le Conseil européen de décembre 2013. Elles porteront sur nos présences dans les Balkans, en Méditerranée, au Proche-Orient, en Asie. Partout, l'Europe doit agir de façon mieux coordonnée. Réfléchit-elle à ce que nous pourrions faire mieux et peut-être moins cher ?*

---

20 Entretien du ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, avec le quotidien *Le Monde*, Paris, 7 juin 2013.

21 Hubert Védrine, « Les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », rapport au Président de la République, Paris, 14 novembre 2012.

*Elles concerneront aussi nos coopérations dans les domaines du transport aérien, des satellites d'observation, du ravitaillement en vol, des drones pour ne citer que quelques exemples. Les échecs du passé ne doivent pas nous décourager mais au contraire nous inviter à persévérer. Notre ambition, c'est de promouvoir, pour l'industrie de défense européenne, des champions européens. C'est déterminant pour le maintien d'une base industrielle et technologique compétitive.*

*Le grand sujet pour l'Europe n'est pas simplement d'avoir un grand marché, d'avoir une zone monétaire stable. Cela ce sont des conditions. C'est d'avoir aussi une politique industrielle. Et dans la politique industrielle, il y a l'enjeu de la défense.*

*La France est dans l'Europe mais elle agit aussi dans le cadre de l'OTAN. Le rapport présenté par Hubert Védrine [...] m'a conduit à confirmer notre présence dans le commandement militaire intégré de l'Alliance atlantique, tout en intensifiant notre influence en son sein. Mais il ne s'agit pas de perdre notre liberté de décision et d'action et encore moins de diluer le caractère national de notre défense ».*

Enfin, lors du discours du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, à l'Assemblée nationale, le 11 juillet 2013, il fut dit que les États européens sont dans l'obligation de « mutualiser, de partager, de trouver des points de cohérence ». Il s'agit de garantir une crédibilité générale, d'assurer la sécurité du continent et d'éviter le déclassement stratégique. Le ministre des Affaires étrangères cite également les opinions publiques, indiquant que les concitoyens français sont demandeurs d'Europe de la défense<sup>22</sup>, perçue comme un facteur d'efficacité et d'économies. Il développe aussi les difficultés européennes dont l'insatisfaisante réactivité dans la réponse aux crises, l'absence d'évaluation commune des situations sur le terrain, les lacunes capacitaires<sup>23</sup>, les incompréhensions et les malentendus en matière de coopération en armement, le différentiel d'intérêt à propos de l'Europe de la défense, le cantonnant pratiquement aux seules missions civiles. La méthode préconisée et qui sera proposée lors du Conseil européen de décembre 2013 doit passer par des avancées concrètes en partant de l'amélioration des outils et des structures en place, en évitant les débats trop institutionnels ou de doctrine. Il s'agira aussi de définir les priorités stratégiques de l'Union en matière de défense, nonobstant le maintien des intérêts spécifiques des nations.

## **2. Processus et nouvelle méthode d'élaboration**

La méthode d'élaboration du Livre blanc 2013 peut être déclinée en plusieurs temps : lettre de mission du président de la République au président de la commission du Livre blanc (13 juillet 2012), inscription au Journal officiel de la République française du décret portant création de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (27 juillet 2012)<sup>24</sup>, réunion de lancement des travaux de la commission (27 juillet 2012), organisation de 7 groupes de travail de la commission du Livre blanc et organisation des réunions et auditions<sup>25</sup> entre l'été 2012 et janvier 2013.

---

22 Cf. à ce sujet André Dumoulin, Delphine Deschaux-Beaume et Sylvain Paile (dir.), *Politiques de communication, médias et défense. L'OTAN et la PSDC : visibilité en Belgique et chez ses voisins*, Peter Lang, Bruxelles, 2013 ; André Dumoulin et Philippe Manigart (dir.), *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

23 Cf. Antonio Missiroli, James Rogers et Andrea Gilli, « Enabling the future. European military capabilities 2013-2025 : challenges and avenues », *Report n°16*, EUISS, Paris, May 2013 ; *Annual Report 2012*, European Defence Agency, Brussels, 2012.

24 *Relevons que dans le décret, on ne précise pas les noms des responsables des parlements, administrations et ministères, mais uniquement le nom des personnalités qualifiées extérieures sollicitées. L'identité officielle des responsables parlementaires, administratifs et ministériels est cependant précisée dans une annexe au Livre blanc 2013 (pp. 151-153), tout comme les personnalités auditionnées par la commission (pp. 154-155).*

25 À savoir 19 séances plénières, 9 séances d'audition (de 21 personnalités dont 9 étrangères), 2 séminaires.

Relevons que pour la première fois, elle comprenait deux Européens, un Allemand<sup>26</sup> et un Britannique<sup>27</sup>, dans une symbolique européenne, confirmant l'importance de la relation avec le Royaume-Uni, tout en « réintroduisant l'Allemagne »<sup>28</sup>. Au-delà, la méthode suivie en 2012-2013 fut à peu de chose près la même que celle suivie en 2007-2008, sauf que les données budgétaires n'ont jamais été communiquées aux membres de la Commission, ce qui aurait « nui gravement aux travaux »<sup>29</sup>.

Après finalisation en janvier 2013, le projet de Livre blanc fut remis au président de la République le mois suivant. Eurent lieu ensuite les échanges interministériels puis les arbitrages en Conseil de défense (avril 2013) sous l'autorité du président de la République, avant que le document officiel ne soit finalement rendu public le 29 avril 2013.

Parallèlement, le Sénat a constitué des groupes de travail dont l'objet n'était pas de se substituer aux commissions de l'exécutif mais d'y apporter réflexions et approfondissements. Ces travaux débutèrent « sous Sarkozy » dans le cadre de ce qui était à l'époque la revue du Livre blanc sur la sécurité et la défense décidée en septembre 2011, pour rebondir avec la lettre de mission du président Hollande en juillet 2012. Sept rapports d'information furent publiés :

- ❖ *Révision du Livre blanc sur la défense et la sécurité internationale : quelles évolutions du contexte stratégique depuis 2008 ?* (rapport n°207, 16 décembre 2011) ;
- ❖ *Les capacités industrielles militaires critiques* (rapport n°634, 4 juillet 2012) ;
- ❖ *Bases de défense : une réforme à conforter* (rapport n°660, 11 juillet 2012) ;
- ❖ *L'avenir des forces nucléaires françaises* (rapport n°668, 12 juillet 2012) ;
- ❖ *Maritimisation : la France face à la nouvelle géopolitique des océans* (rapport n°674, 17 juillet 2012) ;
- ❖ *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* (rapport n°680, 18 juillet 2012) ;
- ❖ *La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale* (rapport n°681, 18 juillet 2012).

Un 8<sup>e</sup> rapport d'information rédigé par Jean-Louis Carrère, président du Sénat, fit la synthèse des travaux préparatoires à la commission du Livre blanc (rapport 710, 26 juillet 2012) précisant que les commissions furent suivies par la majorité et l'opposition et que 16 déplacements et 132 auditions eurent lieu sur ces sujets.

À la même époque, d'autres rapports<sup>30</sup> purent également enrichir, en tout ou en partie, les travaux de la commission du Livre blanc. Citons également le rapport d'Hubert Védrine<sup>31</sup> remis au président de la République, François Hollande, et intitulé : « Les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense » (14 novembre 2012) et qui concluait aussi bien sur le renforcement de l'influence de la France au sein de l'Alliance que sur la mobilisation des partenaires européens en faveur de l'Europe de la défense.

---

26 À savoir Wolfgang Ischinger, président de la conférence de Munich pour les politiques de sécurité.

27 À savoir Sir Peter Ricketts, ambassadeur du Royaume-Uni en France.

28 Véronique Guillermand, « Vers une nouvelle stratégie de défense », dans *Le Monde*, 14-15 juillet 2012.

29 Selon Jacques Gautier (UMP), « Le Livre blanc 2013 : un exercice passionnant mais décevant », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2013, p. 91. Pour d'autres appréciations autour de la fabrication du Livre blanc, cf. « La France recentre sa politique de défense », *Le Figaro*, 26 avril 2013.

30 Citons « Quelle Europe, pour quelle défense ? » (Rapport n°713, Sénat, 3 juillet 2013) ; « A 400M. Tout simplement le meilleur » (Rapport d'information n°634 du Sénat, Paris, 4 juillet 2012) ; le document du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) préparatoire à l'actualisation du Livre blanc, sur la défense et la sécurité nationale. Il fut publié, avec trois mois de retard, le 12 mars 2012 sous le titre : « La France face aux évolutions du contexte international et stratégique », document rédigé à partir d'un mandat donné alors par le président Sarkozy au SGDSN. En outre, il faut également prendre en compte les différents rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat sortis en 2012 sur la loi de finances pour 2013 dans les différentes thématiques de sécurité-défense.

31 La Lettre de mission datait du 18 juillet 2012.

Quant au projet de loi de programmation militaire, il devait être finalisé en fonction du contenu du Livre blanc français 2013, avec un débat qui s'ouvrira, au Sénat, à l'automne 2013. Relevons déjà la parution de rapports d'information très détaillés de l'Assemblée nationale relatifs à une revue capacitaire des armées (n°1233, 10 juillet 2013) et celui en conclusion de travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la conduite des programmes d'armement en coopération (n°1234, 10 juillet 2013).

## Premières réactions durant le processus de rédaction

Plusieurs réactions, jeux de dramatisation<sup>32</sup>, ballons d'essai et autres documents politiques furent publiés préalablement et durant la période de rédaction du Livre blanc français. Parmi ceux-ci, nous pouvons relever au sujet de la problématique politico-militaire de la sécurité européenne, plusieurs lignes de forces :

- a) L'inquiétude sur les coupes budgétaires<sup>33</sup>, l'épuisement stratégique des moyens français<sup>34</sup> ou le « court-termisme »<sup>35</sup>, y compris les faiblesses capacitaires européennes : moyens de transport de troupes et de matériels en raison du décalage du programme d'avion de transport *Airbus A-400M*<sup>36</sup>, absence d'autonomie en matière de drones de surveillance, etc. Le rapport de la commission Défense du Sénat comme contribution au futur Livre blanc (juillet 2012) devient une référence médiatique visant à mettre en avant le danger d'une armée « échantillonnaire dotée de "quelques capacités polyvalentes" mais vulnérable par son format réduit »<sup>37</sup>.
- b) Malgré un certain déclassement stratégique, la mise en évidence d'une capacité d'entraînement de la France vis-à-vis des autres Européens<sup>38</sup>, en confirmant le traité franco-britannique, « en réveillant » le franco-allemand, en donnant davantage de visibilité dans le franco-polonais<sup>39</sup> et en prenant en compte les capacités industrielles et démographiques de l'Italie, de l'Espagne et de la Pologne<sup>40</sup>.
- c) L'impact de la crise économique fait que le statu quo actuel est impossible à maintenir. Selon François Heisbourg (FRS), on va vers un fédéralisme plus poussé, ou vers un processus de désintégration au niveau européen avec le retour à l'Europe des nations. Il pourrait s'agir aussi de faire jouer des « coopérations structurées temporaires » à analyser comme une forme inattendue de validation de la réintégration de la France au sein de l'OTAN<sup>41</sup>. La crise peut être prise comme une opportunité pour renforcer l'Europe de la défense en mutualisant et en partageant les capacités<sup>42</sup>.

---

32 « La dernière ligne droite pour le Livre blanc français. Une règle d'or... », [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu), 25 mars 2013.

33 Christian Eckert, *Rapport n°251. Annexe 10. Défense. Préparation de l'avenir*, Assemblée nationale, Paris, 10 octobre 2012, pp. 7-8. Martial Foucault, « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *Focus stratégique* n°36, IFRI, Paris, avril 2012 ; Véronique Guillermand, « Défense : 6 milliards de report de commandes », dans *Le Figaro*, 1er août 2012 ; Guy Tessier (entretien), « Adapter toujours plus les moyens aux missions », dans *DSI hors - série 19*, « Les forces armées françaises. Réductions budgétaires vs enjeux capacitaires », Areion, Paris, août-septembre 2011, pp. 8-9 ; « Maintenir un effort minimal de défense de 1,5% du PIB », *Communiqué de presse des groupes politiques du Sénat*, Paris, 13 mars 2013.

34 Éditorial, « Armée amputée, France déclassée », dans *Le Monde*, 26 mars 2013.

35 Amiral Guillaud, audition, Assemblée nationale, Paris, 11 juillet 2012.

36 Quatre ans de retard et des surcoûts de près de 6,2 milliards d'euros (*Le Figaro*, 26 juillet 2012).

37 Georges-Henri Bricet Des Vallons, « Décadence et chute de l'armée française », dans *DSI*, hors série n°27, Areion, Paris, janvier 2013, p. 13 et sv.

38 « Dans un contexte de désarmement unilatéral des États européens, le simple maintien à niveau capacitaire fait d'ores et déjà de notre pays le leader politique naturel d'une Europe qui ne saurait longtemps se satisfaire de la prééminence économique de l'Allemagne ». (Patricia Adam, Présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Entretien, dans *Défense*, Union-IHEDN, n°162, Paris, mai-juin 2013, p. 11).

39 Conférence de Dominique David, « La France et l'Europe : que change l'élection présidentielle ? », IFRI-Bruxelles, 7 mai 2012.

40 En outre, ces trois derniers pays furent cités par l'amiral Guillaud, chef d'état-major des armées (Audition, Assemblée nationale, Paris, 11 juillet 2012). Cf. aussi Vivien Pertusot, « Defence and Foreign Policy Under President-elect François Hollande » ([www.rusi.org](http://www.rusi.org), 6 May 2012).

41 François Heisbourg, séminaire de l'IFRI autour de la révision du Livre blanc, Paris, 17 novembre 2011.

42 A ce sujet, cf. Christian Mölling and Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial crisis on European Defence*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, Brussels, 2011; Fabio

- 1<sup>er</sup> leurre : le « court-termisme ». Les décisions budgétaires prises dans les prochaines semaines ne doivent pas contraindre la déclinaison des conclusions du Livre blanc et de la prochaine LMP. Le budget 2013 et la loi de programmation sur les finances publiques ne doivent pas obérer l'avenir.
- 2<sup>e</sup> leurre : la « réformite à la découpe ». Rationaliser une seule brique avec une vision cloisonnée, c'est déstabiliser tout l'édifice. Des ajustements seront sans doute nécessaires au regard de la contrainte budgétaire, mais ils devront être imprimés avec souplesse. À défaut, notre outil de défense sera profondément impacté, avec – je viens d'en parler – une dégradation du moral qui montre déjà des signes préoccupants.
- 3<sup>e</sup> leurre : les transpositions hâtives. Les problématiques de nos alliés ne sont jamais exactement les nôtres ! Même à ambitions comparables ! Les Britanniques viennent d'opter pour l'externalisation du soutien de leur armée de terre : resteront-ils maîtres de leurs choix lors de leur prochaine OPEX ?
- 4<sup>e</sup> leurre : tout miser sur les partages et mutualisations capacitaires. La « *Smart defence* » de l'OTAN, le « *Pooling and Sharing* » de l'UE sont des opportunités intéressantes mais elles ne rempliront leur vocation que si elles sont vécues par tous comme un atout pour faire plus ensemble et non comme une excuse pour faire moins chacun. Elles ne doivent pas être des simples esquives financières, au détriment de la BITD nationale et européenne.

Amiral Guillaud, chef d'état-major des armées, audition, Assemblée nationale, Paris, 11 juillet 2012.

- d) La crise économique accélère le constat selon lequel il n'est plus possible de « tout faire tout seul ». La nécessité de faire des choix impose aussi de renforcer les coopérations mais aussi l'interopérabilité entre partenaires et alliés dans la mesure où les actions en coalition deviennent la norme<sup>43</sup>, même si tout le monde ne rentre pas en premier (cf. Libye, Mali). Cependant, certains analystes ont une défiance générale sur les coopérations, sinon sur leur illusion, à propos des alliés européens<sup>44</sup>.

---

Liberti, *Les dépenses de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus ?*, Fondation Notre Europe, Paris, juillet 2011.

43 Cf. Compte rendu de l'Université de la Défense 2012, Brest, 10-11 septembre 2012 ([www.meretmarine.com](http://www.meretmarine.com)). « Nous allons devoir faire des choix difficiles et il sera plus facile de renoncer à certaines choses si nous sommes sûrs d'avoir accès aux capacités britanniques. Je cite les Britanniques car ils ont la même volonté politique, la même analyse géostratégique globale du monde que nous et des capacités équivalentes aux nôtres ». (Amiral Guillaud, audition, Assemblée nationale, Paris, 11 juillet 2012).

44 Cf. diverses interventions au colloque sur « Quel format pour les armées françaises ? Avec quelle finalité ? », Club Participation et Progrès et Association Démocratie, Assemblée nationale, Paris, 26 novembre 2012.





## Partie 2 : Lignes de forces « européistes » du Livre blanc français de la défense

Nous nous focaliserons sur la visibilité UE et OTAN du document officiel français<sup>45</sup>. Il s'agira dans cette 2<sup>e</sup> partie de déterminer dans quel(s) chapitre(s), les notions de sécurité et de défense européenne sont mises en valeur, à la fois dans le champ de l'Union et dans celui de l'Alliance atlantique, et plus particulièrement dans sa version « pilier européen ». Nous tenterons ensuite de prendre en compte les réactions politiques et militaires ainsi que celles émanant des think tanks français à la parution du Livre blanc dans ses aspects européens. Enfin, nous proposerons quelques recommandations autour de la posture belge face à son grand voisin du sud.

### 1. Contenu et premiers enseignements

L'importance qui est accordée à l'Europe est très visible dans le Livre blanc 2013, que ce soit à propos de l'argumentaire sur les effets de la crise économique en Europe, le choix de faire participer un Britannique et un Allemand à l'élaboration du document hexagonal ou de l'intérêt à inscrire l'effort national autour de la sécurité de la France dans « le cadre plus large de la construction d'une défense européenne efficace »<sup>46</sup>. Pour Francis Delon du SGDN, « l'Europe constitue l'une des clés de voûte du Livre blanc français conformément à l'orientation qu'a souhaitée François Hollande »<sup>47</sup>.

La dimension économique de la sécurité-défense est mise en relation avec la crise économique mondiale et ses effets sur la réduction des dépenses militaires américaines. Cela va se traduire par « une pression accrue sur les Européens pour qu'ils prennent en charge les problèmes de sécurité qui les concernent » (pp. 9-10). Cependant, on insiste aussi sur le constat selon lequel, dans le domaine de la sécurité, la contrainte budgétaire s'est d'abord traduite par une baisse constante des budgets de la défense, « sans qu'une coordination entre Européens permette d'en atténuer l'impact sur l'effort global de l'Union » (p. 10).

L'Europe est également citée lorsqu'il s'agit de préciser les zones d'intérêt commun, qu'il s'agisse du monde arabe, des Balkans ou de l'Afrique.

Les notions de réponse collective et de confrontation aux mêmes risques et menaces sont mises en avant ; les partenaires et alliés sont alors associés à la construction de solidarité autant que de la recherche de capacités communes qui doivent naître de ces interdépendances.

Relevons que pour la France, ses partenaires premiers sont les États membres de l'Union européenne, « avec lesquels elle s'est reconnue, depuis plus d'un demi-siècle, une véritable communauté de destin » (p. 11).

Cette posture géopolitique impose pour elle des responsabilités dont celle de « porter une attention vigilante à ses propres capacités nationales » (p. 11).

---

45 Un résumé de 4 pages reprenant les grandes lignes du Livre blanc 2013 est accessible dans le dossier de presse officiel du 29 avril 2013. En outre, un dossier thématique de synthèse du Livre blanc 2013 incluant d'autres sujets transversaux fut distribué par le ministère de la Défense le même jour ([www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) ou [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)).

46 *Livre blanc. Défense et sécurité nationale 2013*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013, pp. 8-9 (préface et introduction).

47 Francis Delon, « Le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale 2013 : une contribution au Conseil européen sur la défense ? », Intervention, Séminaire IHEDN et Institut Egmont, Bruxelles, 14 juin 2013.

Un autre volet récurrent dans le Livre blanc 2013 est l'importance que les Européens doivent accorder collectivement au partage des moyens à engager de manière coordonnée entre États membres. Ici également, Paris estime « qu'elle contribuera d'autant mieux à une réponse collective qu'elle aura su garder une capacité d'initiative et d'entraînement » (p. 11). Cette expression de « capacité d'initiative et d'entraînement » est répétitive et développée autour des engagements nationaux dans les constructions institutionnelles, dont l'Union européenne (pp. 16-17) mais aussi dans le sous-chapitre sur l'indépendance et la souveraineté hexagonale (p. 21).

Il y a bien un appel, dès l'introduction du document officiel, à cette ouverture au dialogue politique entre Européens pour une nouvelle ambition où les dépendances ne seraient pas subies mais assumées tout en préservant les souverainetés nationales. En d'autres mots, concilier souveraineté et dépendances mutuelles.

Un rappel est également fait autour de l'approche dite globale, la France adoptant une démarche analogue à celle de la plupart de ses grands partenaires et de l'Union européenne (p. 11).

La France se perçoit comme une « puissance européenne au rayonnement global »<sup>48</sup>, rappelant aussi qu'elle fait partie d'un ensemble de 500 millions de citoyens unis par des valeurs communes de démocratie, de justice et de paix et que la construction européenne fut permise par la réconciliation franco-allemande (p. 16). Le Livre blanc insiste sur ce qui caractérise l'Union européenne : projet commun, économie de marché, respect des spécificités nationales, négociations et état de droit, méthode communautaire, refus du recours à la force, maîtrise de son destin. L'Europe fait bénéficier la France et réciproquement.

L'Europe, comme première puissance économique et commerciale demeure un modèle, tout en étant aussi le réceptacle des valeurs que l'Hexagone a toujours mises en avant par sa politique étrangère et européenne : « la réussite interne de l'Union constitue non seulement une clé de l'avenir politique et économique de la France mais aussi un fondement essentiel de sa sécurité, en contribuant à construire un monde qui correspond à ses valeurs » (p. 17).

En outre, l'Europe concourt à la sécurité collective en intervenant dans la gestion des crises régionales, tout en étant associée aux États-Unis et au Canada, vue comme une communauté transatlantique de valeurs et d'intérêts (p. 16).

Si au chapitre 2, l'on aborde les fondements de la stratégie de défense et de sécurité nationale, en insistant encore sur la préservation de l'indépendance et de la souveraineté de la France (p. 19), les capacités françaises doivent également lui permettre « de s'engager dans des politiques de dépendance mutuelle avec ses partenaires de l'Union européenne » (p. 21). L'objectif est bien de mieux se coordonner pour éviter lacunes et doublons capacitaires, tout en garantissant des interdépendances librement consenties. Il s'agit de préserver la souveraineté de chaque État membre en accroissant les moyens disponibles à l'échelle européenne. Ici, l'ordre des engagements repose d'abord sur l'Allemagne (p. 21), citant l'Eurocorps et souhaitant que le processus de professionnalisation de la Bundeswehr aboutisse à de nouvelles avancées entre les deux pays. À la suite, le Livre blanc développe la coopération franco-britannique autour des intérêts vitaux communs, les initiatives de Saint-Malo (1998), du Touquet (2003) et les accords de Lancaster House (2010) qui améliorent les coopérations bilatérales, stratégiques, opérationnelles et expéditionnaires. Enfin, la France souhaite ouvrir ses deux partenariats privilégiés à d'autres États membres de l'Union européenne, citant les groupes de Weimar, Weimar+, Visegrad+. Il est également précisé que « la France partage des intérêts de sécurité communs avec tous<sup>49</sup> les États membres de l'Union européenne et noue avec chacun des relations de défense et de sécurité appropriées » (p. 22). Ces initiatives autour de « convergences stratégiques entre Européens » le sont et le seront en complémentarité avec la PSDC. La France met également en avant l'idée selon laquelle le mode strictement national ne peut être conservé en termes capacitaires. Mieux, il

---

48 Titre du sous-chapitre 1 : « La France dans le nouveau paysage stratégique ».

49 Les mots soulignés dans le présent focus le sont par nous (NDLR).



s'agit pour elle d'accepter une plus grande spécialisation des nations européennes autour de pôles d'excellence, entre autres, en matière industrielle, en citant l'apport de la *Letter of Intent* (LoI) et d'autres coopérations, avec le soutien de l'Agence européenne de défense (p. 22).

La nouvelle posture stratégique et budgétaire américaine est mise en évidence avec une plus grande sélectivité dans les engagements extérieurs – à l'exception de l'article 5 de défense collective jugé intouchable – et plus particulièrement à propos d'une longue présence au sol. La réduction des effectifs terrestres, maritimes et nucléaires américains en Europe sur fond de crise budgétaire et de rééquilibrage partiel en zones asiatique et pacifique impose une responsabilisation plus assumée des Européens dans la sécurité du voisinage et de l'Afrique<sup>50</sup>. Nous serions face à un partage des tâches et des zones. « Les conditions des opérations menées en Libye et au Mali pourraient avoir préfiguré un mode d'action appelé à se reproduire dans des situations où les intérêts américains sont moins directement mis en cause. Sans être, dans ce cas, en première ligne politiquement et militairement, les États-Unis pourraient soutenir l'action des Européens, ceux-ci n'ayant cependant pas de garantie quant aux capacités éventuellement mises à leur disposition. » (p. 30)

Le Livre blanc met également en lumière les réticences européennes à disposer d'une plus grande part de responsabilité dans la sécurité du continent européen, et plus largement du monde, malgré les incitations américaines (p. 31). Avec un effort de défense passé sous la barre de 1% du PIB, certains pays européens alimentent en quelque sorte une PSDC qui, aujourd'hui, reste modeste. Or, la mondialisation, la crise économique, le poids des pays émergents, les États en déliquescence, les risques majeurs et les nouvelles menaces peuvent avoir des conséquences sur l'Europe en général et la France en particulier. L'exemple de l'instabilité des révolutions arabes est mis en avant.

Dans le chapitre 4, il est question des priorités stratégiques de la France avec cette question hautement politique : « Face aux risques et aux menaces, serons-nous seuls, ou pourrons-nous, dans certains cas, compter sur le concours de nos alliés et de nos partenaires européens ? » (p. 47) Le Livre blanc tente alors de hiérarchiser l'échelle des priorités :

- ❖ « protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation ;
- ❖ garantir avec nos partenaires et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique ;
- ❖ stabiliser avec nos partenaires et alliés les approches de l'Europe ;
- ❖ participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique ;
- ❖ contribuer à la paix dans le monde. »

La dimension européenne se retrouve inscrite dans le cadre de la récupération de ressortissants nationaux mais aussi d'Européens pris dans des crises hors zone. Les dimensions sécuritaires européennes et nord-atlantiques sont particulièrement mises en évidence autour d'une garantie commune de protection.

Le document insiste également dans un sous-chapitre suivant sur l'obligation de stabilisation du voisinage de l'Europe à organiser ensemble : Ex-Yougoslavie, Caucase, Russie, Turquie, Méditerranée, Sahel, Mauritanie, Corne de l'Afrique, Afrique sub-saharienne. Et de souhaiter que l'ensemble de ces zones soient considérées par les États membres de l'UE comme zones d'intérêt prioritaire ; ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, en sous-entendu (p. 56). Il est également fait mention de l'opération *Atalante* contre la piraterie.

Le chapitre 5 est entièrement consacré à l'engagement de la France dans l'Alliance atlantique et dans l'Union européenne. Il y est écrit que la stratégie de défense et de sécurité de la France dans l'Alliance et dans l'UE ne se conçoit pas en dehors de ces cadres (p. 61). La France refuse trois options : le repli sur soi, la délégation aux États-Unis et à l'OTAN et la défense européenne intégrée. Elle préfère le maintien de la

---

50 Nonobstant la création d'un commandement américain spécialisé, l'AFRICOM.

souveraineté des décisions, l'engagement plein dans une Alliance atlantique dynamique et le volontarisme à l'égard de l'Union européenne.

À propos de la France dans l'OTAN, Paris juge qu'elle assure la défense collective de ses membres, qu'elle est un instrument important du partenariat stratégique entre les deux rives de l'Atlantique et qu'elle peut constituer le cadre commun de l'action militaire s'il y a une volonté d'intervenir ensemble. L'analyse se doit de présenter les avantages de cette alliance politico-militaire tout en précisant les différents éléments qui peuvent servir la France, l'Europe et la défense européenne. La « *Smart Defence* » devra cependant « prendre en compte la nécessité de promouvoir des projets portés par l'industrie de défense européenne » (p. 63) sous-entendant toute l'importance que Paris veut accorder à la protection de ses propres industries de défense. L'idée est également d'insister sur la complémentarité entre les deux organisations, y compris entre les concepts de « *Smart Defence* » et de « *Pooling and Sharing* », tout en indiquant que le partage du fardeau souhaité par les États-Unis « ne pourra être envisagé de manière satisfaisante que s'il favorise le développement de l'industrie européenne de défense » (p. 64).

À propos de la France dans l'Union européenne, nous pouvons lire que la construction européenne en matière de défense et de sécurité est une priorité. Et de souhaiter que l'apport soit profitable à tous : lecture stratégique française des crises et propositions associées, apports des partenaires, du Service européen d'action extérieure (à renforcer) et des agences spécialisées de l'UE (AED, centre satellitaire de Torrejon...)

Paris souhaite une vision stratégique fondée sur une analyse partagée des risques et menaces, l'apport des parlementaires<sup>51</sup> autour des débats PSDC, le capacitaire pluridimensionnel de l'UE dans la gestion des crises et les impulsions politiques souhaitées du Conseil européen, à savoir : les missions PSDC, les capacités à développer en commun et les stratégies industrielles relatives au domaine de la défense. La rédaction à terme d'un futur Livre blanc européen est proposée pour exprimer une vision partagée en matière d'intérêts et d'objectifs de l'UE (p. 65).

Reste que la France insiste sur les limites du volontarisme politique de l'Union, la faiblesse dans la coordination des moyens civils et militaires, la lourdeur des procédures en matière opérationnelle, la faible réactivité (et le manque de capacité) lors d'interventions PSDC. Il est proposé de mieux utiliser les cadres existants, y compris la Commission, et de tirer parti de toutes les possibilités offertes par les traités, dont la coopération structurée permanente (CSP), les coopérations renforcées en matière de défense (traité de Lisbonne) et les coopérations bilatérales (franco-britannique, franco-allemande, beneluxienne, etc.) (p. 66).

Le Livre blanc français 2013 va jusqu'à écrire que « la France s'efforcera d'avancer dans cette voie avec les États de l'Union qui partagent la même ambition ». Dès lors, les capacités françaises peuvent jouer un rôle moteur dans le développement de la défense européenne. L'objectif sera de veiller à disposer des capacités critiques<sup>52</sup> nécessaires aux déploiements extérieurs, « tout en s'attachant à mutualiser les programmes correspondants avec les États les plus capables d'y contribuer ».

Il est aussi question du soutien de la France au concept de « *Pooling and Sharing* », à l'OCCAR, à la BITD dans sa version européenne, à l'AED et à la contribution spécifique de la Commission à propos de la PSDC, mais aussi à la dimension sécurité intérieure de l'UE avec son approche globale.

Dans le chapitre 6 sur « La mise en œuvre de la stratégie » française qui décrit les cinq fonctions prioritaires que sont la connaissance et l'anticipation, la dissuasion, la protection, la prévention, et enfin l'intervention, le rappel aux partenaires et alliés est codifié dans la dernière partie :

---

51 Cf. Bastien Irondele et autres, *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Études de l'IRSEM, n°22, Paris, 2012 ; Marietta Karamanli et Hendrik Daems, *Le suivi de la PSDC dans les parlements nationaux et au Parlement européen – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, document C/2069, Paris, 18 mai 2010 ; Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique européenne de sécurité et de défense (PSDC), Dublin, 24-26 mars 2013.

52 À savoir le renseignement, la surveillance, le ravitaillement en vol, le transport stratégique, etc.

- les opérations conduites de façon autonome, dont des évacuations de ressortissants français ou européens, des actions de contre-terrorisme ou de riposte ;
- les opérations en coalition – dans le cadre de l’Union européenne, d’une alliance établie telle que l’OTAN, ou formée pour la circonstance – dont la France prendra l’initiative et la tête ou dans lesquelles elle exercera une influence prépondérante ;
- les opérations en coalition dans lesquelles la France apportera sa contribution, mais dont le commandement sera assuré par une nation alliée, le plus souvent les États-Unis. (p. 83)

L’insistance tourne autour du principe de l’autonomie stratégique vu comme fondement de la capacité française en matière d’intervention extérieure. Il est question de développer des capacités dites critiques lui permettant l’initiative et l’action autonome, mais aussi la capacité à entraîner avec elle ses alliés et partenaires. Reste que le Livre blanc 2013 précise que « la plupart des opérations continueront cependant à être conduites en coalition ». Mais même dans le cas où la France ne serait pas nation-cadre, elle veut disposer des capacités « lui permettant de conserver en toutes circonstances sa liberté de décision et d’action et d’exercer une influence sur la conduite générale des opérations » (p. 83).

Dans le chapitre 7 sur « Les moyens de la stratégie », on insiste à nouveau sur l’autonomie stratégique qui doit permettre à la France de prendre l’initiative d’opérations qu’elle estimerait nécessaires pour protéger ses intérêts de sécurité et, le cas échéant, fédérer l’action de ses partenaires, notamment au sein de l’Union européenne. Les intérêts vitaux français doivent être préservés à partir de la maîtrise de capacités critiques. Lesdites capacités doivent faciliter la prise d’initiative mais aussi peser dans une coalition afin de conserver l’indépendance stratégique. Et de citer les frappes précises dans la profondeur, la capacité autonome « à entrer en premier »<sup>53</sup>, la capacité de commandement en tant que nation-cadre « pour une opération interalliée de moyenne ampleur ou un rôle d’influence dans une action multinationale ». De toute évidence, le message premier tourne autour du maintien de la souveraineté décisionnelle française avec cette volonté de préserver un certain ensemble capacitaire stratégique permettant de peser sur les partenaires, sinon de les conduire, dans son rôle d’une puissance moyenne. Cet ensemble doit être également de haut niveau afin de répondre aux menaces d’emploi de la force visant le territoire national mais aussi au cas où un pays membre de l’Union européenne ou de l’OTAN ferait l’objet d’une agression étatique directe (p. 89). À cet égard, il est question dans le « contrat opérationnel des armées » (pp. 90-93) d’une capacité des forces françaises à être engagées aussi dans une opération de coercition majeure (sous préavis de 6 mois), à mener en coalition<sup>54</sup>, sur un théâtre d’engagement unique, une opération de combat de haute intensité, où la France pourra assumer tout ou partie du commandement de l’opération.

La solidarité multinationale doit s’exprimer également autour du principe de mutualisation, sans que cela n’altère l’autonomie stratégique et la liberté d’action nationale. Il est alors rappelé les développements particulièrement importants au niveau de l’Europe de la défense conduisent la France à rechercher rapidement auprès de ses « partenaires européens une mise en commun des capacités indispensables à l’action » (p. 90). Cette mutualisation<sup>55</sup> est donc inscrite prioritairement dans le cadre intra-européen mais elle continue à rester conditionnée au maintien de la souveraineté hexagonale. Le modèle d’armée imaginée à l’horizon 2025 tournera autour de capacités de commandement et de contrôle permettant « aussi bien de planifier et de conduire des opérations autonomes ou en tant que nation-cadre d’une opération multinationale, que de contribuer au plus haut niveau à des opérations multinationales ». Dans ce cadre, les

---

53 Ce concept, fruit des engagements français en Libye et au Mali, sera cité plusieurs fois dans l’ouvrage. Nous pouvons penser que la force interarmées de réaction immédiate (FIRI) telle que définie dans le Livre blanc 2013 (p. 91) participera de cet ensemble capacitaire.

54 Dans ce cadre, on cite le renforcement des deux brigades françaises par des brigades alliées pouvant constituer une division type OTAN, dont la France pourra assurer le commandement. On donne aussi l’exemple de la capacité aéronavale dont la permanence « pourra s’inscrire dans le cadre de la force intégrée franco-britannique prévue par les Accords de Lancaster House » (p. 93).

55 Le Livre blanc 2013 cite l’observation spatiale, le transport aérien, le ravitaillement en vol, la surveillance des théâtres d’opérations et la logistique dans les zones de crise (p. 90). Il précise quatre pages plus loin que la mutualisation du renseignement d’origine satellitaire sera proposée aux partenaires européens, de même que la capacité à déployer et à exploiter les drones de surveillance.

forces terrestres, aériennes et maritimes se doivent d'être intégrables sans difficulté dans les dispositifs multinationaux.

Le Livre blanc 2013 aborde en plusieurs paragraphes toute l'importance qu'il accorde à l'approche globale européenne : « Il convient d'œuvrer à une meilleure coordination des acteurs institutionnels, des politiques intergouvernementales et communautaires et des instruments de gestion de crises, que ceux-ci soient civils ou militaires. En particulier, la coordination doit être simplifiée et renforcée entre le SEAE et l'ensemble des unités restant rattachées à la Commission, notamment celles qui s'occupent des questions de développement, d'aide humanitaire, de protection civile et de santé publique. De même, le SEAE doit pouvoir disposer de liens directs avec les agences relevant de la PSDC, notamment avec l'Agence européenne de défense et le Centre satellitaire de l'Union européenne. » (...) « Dans l'attente d'une vision stratégique partagée et d'un consensus en matière de politique étrangère, l'Europe de la défense se construira à travers ses opérations dans lesquelles ses capacités civiles et militaires se complèteront et se renforceront mutuellement. » (pp. 100-101).

Ainsi, l'approche globale dans la gestion des crises extérieures, autour de la démarche interministérielle, est mise en avant mais elle se veut inscrite dans le cadre des efforts du pays « visant à améliorer les capacités de gestion de crise de l'Union européenne » (p. 100). Pour Paris, la mise en œuvre effective de l'approche globale « permettra de dépasser l'opposition qui sépare parfois les États membres dans les priorités qu'ils accordent à la gestion civile ou à la gestion militaire des crises ». Cette priorité doit renforcer la PSDC.

À propos de la prévention, il est question de la protection du territoire et de ses approches avec, entre autres, le soutien français au développement par l'Union européenne d'une surveillance maritime intégrée<sup>56</sup>, les coopérations autour de la lutte contre le terrorisme, l'intérêt des accords frontaliers de sûreté aérienne et l'arrivée du nouveau système de commandement et de conduite *Air Command and Control System* de l'OTAN, tout en indiquant que la France s'assurera que le projet de dispositif « Ciel unique européen » préserve les espaces d'entraînement de ses propres avions. De même, la France place en avant la lutte contre la cybermenace dont elle estime que toute politique ambitieuse doit passer par le développement de relations étroites « entre partenaires internationaux de confiance » au premier rang desquels elle place le Royaume-Uni et l'Allemagne. Au niveau européen, elle soutient la mise en place d'une politique de renforcement de la protection contre le risque cyber des infrastructures vitales et des réseaux de communications électroniques.

Quant à la dimension européenne de la sécurité intérieure, elle concerne tant le soutien au système de navigation par satellite *Galileo* que des opportunités autour de la révision en 2014 du programme de Stockholm pour promouvoir un projet européen de sécurité. D'autres thématiques connexes sont également citées en soutien : mise en place du défi « sécurité » d'Horizon 2020, travaux relatifs à la clause de solidarité<sup>57</sup>, refonte des arrangements de coordination en cas de crise. Pour la France, il faut renforcer la cohérence des différentes politiques sectorielles actuellement mises en œuvre par l'Union européenne dans le domaine de la protection<sup>58</sup> et des technologies de sécurité. Le Livre blanc estime que l'application de ces

---

56 Cf. Maritimisation. Quelles conséquences stratégiques pour la France ?, *DSI* hors série 25, Areion, Paris, août-septembre 2012.

57 André Dumoulin, « De l'interprétation des articles des conditions de solidarité dans l'épreuve face à une agression territoriale dans les champs historiques et présents : les cas de l'Union de l'Europe occidentale, de la PSDC de l'Union et de l'OTAN. Examen des dimensions stratégiques, politiques et juridiques de leurs interactions et évolutions entre 1949 et 2012 » (Intervention lors du colloque international, 3<sup>es</sup> journées d'études Frontières : « Espaces frontaliers. Zones de contact, zones de conflit ? », Université de Liège, 25-26 avril 2013) ; Sara Myrdal et Mark Rhinard, « The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? », in *UI Occasional Papers*, n°2, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 2010 ; Ioan Mircea Pascu, *Les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle*, rapport A7-0356/2012, Parlement européen, Strasbourg, 22 novembre 2012 ; Council of the European Union, *Joint proposal for a Council Decision on the arrangements for the implementation by the Union of the Solidarity Clause*, Interinstitutional File: 2012/0370 (NLE), Brussels, 16 January 2013.

58 À savoir : terrorisme, gestion de crise, continuité d'activité, NRBC-E, cybersécurité.

différentes mesures peut constituer « une étape nécessaire sur la voie permettant de faire émerger une conscience commune et partagée des intérêts supérieurs de l'Europe ».

Quant au sous-chapitre sur l'industrie de défense et de sécurité, il contient beaucoup de références à l'Union européenne, que ce soit en termes d'autonomie stratégique, de contribution économique, d'approche renouvelée de la coopération, de rationalisation des procédures d'exportation entre États membres et de concertation sur les exportations hors UE, de prise en compte des initiatives de la Commission sur l'industrie de défense européenne et son rôle stratégique, de la recherche d'une harmonisation des spécifications opérationnelles et des calendriers de renouvellement des matériels entre capitales, de l'intérêt de la mutualisation et du partage, de la sécurisation des approvisionnements de la France et de l'Europe en matière des matériaux stratégiques, politique commune de la recherche, etc.

Les éléments majeurs mis en évidence sont que :

- ❖ les réductions budgétaires en France et dans le reste de l'Europe auront un impact majeur sur l'industrie de défense française, d'autant qu'il y a « surcapacité manifeste de l'industrie de défense européenne par rapport à la demande prévisible sur le marché européen » et exacerbation de la concurrence internationale ;
- ❖ l'intégration croissante des intérêts européens et de l'industrie de défense doivent être prise en compte ;
- ❖ tout en évitant les écueils que sont l'addition de spécificités multiples, la dérive des coûts, les duplications et les capacités dispersées en matière de coopération dans le domaine des programmes d'armement ; il s'agira d'étendre à d'autres partenaires européens<sup>59</sup> la mise en place de cadres communs pour le soutien des capacités technologiques et industrielles partagées. Il s'agit ici d'agir uniquement selon le principe d'efficacité industrielle et de performance économique ; l'objectif étant de constituer une base industrielle de défense européenne économiquement viable, avec pôles d'excellence, réalité des compétences et investissements réalisés ;
- ❖ la France est disponible pour pousser l'impulsion politique autour de la mutualisation et du partage en symbiose avec les politiques industrielles, les spécifications opérationnelles et les calendriers de renouvellement des équipements<sup>60</sup> ;
- ❖ l'AED et l'OCCAR sont à exploiter dans toutes leurs potentialités ; le premier pouvant très en amont organiser les futures coopérations technologiques et industrielles entre pays européens. L'objectif français serait de mettre en place un dispositif entre l'AED et l'OCCAR afin de pouvoir acquérir en commun des équipements sur le modèle des agences de l'OTAN ;
- ❖ la coopération en matière de programmes d'armement ne permettra pas de faire l'économie de restructurations industrielles à l'échelle européenne (p. 129).

Dans la « Conclusion récapitulative »<sup>61</sup> faisant 8 pages, la visibilité européenne et otanienne se retrouve à plusieurs endroits<sup>62</sup> :

**« Notre stratégie de défense et de sécurité nationale ne se conçoit pas en dehors du cadre de l'Alliance Atlantique et de notre engagement dans l'Union européenne »<sup>63</sup>.** Ces deux organisations complémentaires offrent une palette de réponses qui permettent à la France et à ses Alliés de faire face à un spectre très large de risques et de menaces. La France, qui a repris toute sa place dans le fonctionnement de l'OTAN, promeut une Alliance forte et efficace au service de ses intérêts et de ceux de l'Europe. Elle estime parallèlement que le contexte actuel, dans lequel l'Europe est appelée à assumer une plus grande part de responsabilité pour sa

59 Au-delà de la coopération industrielle franco-britannique sur les missiles.

60 À propos de la question du lien entre la recherche d'une harmonisation européenne des programmations militaires nationales et le contenu d'un futur Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, cf. André Dumoulin, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre "objet non identifié" et fenêtre d'opportunité », dans *La Revue internationale et stratégique* n°82, IRIS, Paris, été 2011, pp. 41 et sv.

61 Pages 133 à 141.

62 Extraits de phrases et mots soulignés par nous (NDLR).

63 Les phrases en gras le sont dans le document officiel français.

sécurité, rend indispensable une relance pragmatique de la politique de sécurité et de défense européenne. En clarifiant le chemin que la France a décidé d'emprunter pour assurer sa sécurité, le Livre blanc vise à ouvrir avec les membres de l'Union un dialogue approfondi appelant une nouvelle ambition, reposant sur des interdépendances organisées plutôt que subies. La France continuera à soutenir les initiatives européennes en matière de partage et de mutualisation de capacités militaires ».

[...]

- ❖ « L'intervention extérieure de nos forces s'inscrit dans un triple objectif : assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger, défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés, et exercer nos responsabilités internationales. Dans cette logique, la France entend disposer des capacités militaires lui permettant de s'engager dans les zones prioritaires pour sa défense et sa sécurité : la périphérie européenne, le bassin méditerranéen, une partie de l'Afrique - du Sahel à l'Afrique équatoriale -, le Golfe Arabo-Persique et l'océan Indien. Ces capacités lui permettent d'apporter sa contribution à la paix et à la sécurité internationales dans d'autres parties du monde.

L'évolution du contexte stratégique pourrait amener notre pays à devoir prendre l'initiative d'opérations, ou à assumer, plus souvent que par le passé, une part substantielle des responsabilités impliquées par la conduite de l'action militaire. La France estime qu'elle contribuera d'autant mieux à une réponse collective qu'elle disposera des capacités d'initiative et d'action autonomes lui permettant aussi d'entraîner et de fédérer l'action de ses alliés et partenaires. La France fait dès lors du principe d'autonomie stratégique le fondement de sa stratégie en matière d'intervention extérieure. Elle disposera des capacités lui conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement, ainsi que des capacités critiques qui sont à la base de son autonomie de décision et d'action opérationnelles. »

[...]

- ❖ « La connaissance et l'anticipation

Notre capacité de décision souveraine et d'appréciation autonome des situations, repose sur la fonction connaissance et anticipation, qui recouvre notamment le renseignement, domaine dans lequel notre effort sera accru. Les capacités techniques de recueil et d'exploitation du renseignement seront renforcées tandis que sera systématisé le principe de mutualisation entre services des capacités d'acquisition. Les capacités spatiales de renseignement électromagnétique et de renseignement image seront développées, la France étant disposée à appliquer pour ces capacités une approche reposant sur des interdépendances librement consenties entre partenaires européens. »

[...]

- ❖ « La prévention

La stratégie de défense et de sécurité nationale repose sur une capacité crédible de prévention et de gestion civilo-militaire des crises, laquelle doit pouvoir s'appuyer sur une stratégie et sur une organisation interministérielles consolidées, permettant la mobilisation efficace et coordonnée des moyens des ministères compétents. Cette démarche pilotée par le ministère des Affaires étrangères s'inscrira dans le cadre des efforts de la France visant à améliorer les capacités de gestion de crise de l'Union européenne. »

[...]

- ❖ « Le modèle d'armée

[...]

la mutualisation qui conduit à utiliser les capacités rares et critiques au bénéfice de plusieurs missions (protection des approches, dissuasion, intervention extérieure) ou à rechercher auprès de nos partenaires européens une mise en commun des capacités indispensables à l'action. »

[...]

❖ « L'industrie de défense et de sécurité

L'industrie de défense est une composante majeure de l'autonomie stratégique de la France. Avec plus de 4.000 entreprises, elle contribue de manière importante à notre économie, à l'innovation scientifique et technologique, comme à la création d'emplois. Dans un contexte marqué par une contraction du marché national et européen et par une concurrence internationale exacerbée, le Livre blanc réaffirme l'impératif de maintien en France d'une industrie de défense parmi les premières mondiales. Celle-ci permet à notre pays de disposer des capacités technologiques indispensables à son autonomie stratégique. Cette politique se développera suivant quatre axes principaux :

- le maintien d'un budget significatif en matière de recherche et de développement ;
- l'accompagnement des efforts de nos entreprises à l'international pour accroître le volume de leurs exportations, dans le cadre strict de nos mécanismes de contrôle et de nos engagements européens et internationaux ;
- l'exploitation systématique de toutes les voies de coopération en matière d'armement. Les progrès récemment réalisés par la France et le Royaume-Uni dans le domaine de l'industrie des missiles illustrent la faisabilité et la pertinence de cette approche. La France est disposée à étendre à d'autres domaines et à d'autres partenaires européens la mise en place de cadres communs pour le soutien d'une base industrielle de défense européenne économiquement viable ;
- le recours à tous les moyens dont dispose l'État, comme actionnaire, comme client et comme prescripteur, pour faciliter les restructurations industrielles qui s'imposent à l'échelle européenne. »

## **Réactions des acteurs politiques et militaires et des think tanks français en lien avec la sécurité-défense européenne**

Un certain nombre de réactions eurent lieu à la sortie, le 29 avril 2013, du Livre blanc de la défense. Dans le champ précis qu'est la position hexagonale officielle autour de la sécurité-défense européenne, plusieurs tendances peuvent être dégagées :

- ❖ Même si le Livre blanc n'est pas révolutionnaire et que la continuité est bien là (par rapport à celui de 2008)<sup>64</sup>, il y a mise en évidence de la cyberdéfense, du renseignement mais aussi de la confirmation de l'intégration française dans le commandement intégré de l'OTAN, avec prise de responsabilité et d'investissement dans une Alliance d'où les États-Unis se désengagent en partie. Le retour sur l'Afrique est aussi la reconnaissance que le Sahel est un enjeu et que la fermeture des bases avancées en Afrique n'est plus d'actualité. Ces éléments ont des conséquences dans les opérations en coalition.
- ❖ Une Europe de la défense ambitieuse est fragilisée<sup>65</sup> en France et dans les pays alliés suite à la crise économique et financière. La prudence ou l'attente autour de la PSDC repose également sur de possibles avancées d'influence française au sein de l'Alliance atlantique<sup>66</sup>. Le désengagement américain peut ouvrir une voie royale à la France et aux partenaires dans le cadre de la défense européenne<sup>67</sup>.

---

64 Camille Grand (FRS), Bilan de la défense française après le Livre blanc, vidéo séminaire, Laboratoire de recherche sur la Défense, IFRI, Paris, 27 juin 2013.

65 Cf. intervention d'Etienne de Durand, « Le Livre blanc de défense français : quelles implications pour la défense européenne », conférence, Bruxelles, IFRI-Bruxelles, 30 mai 2013 ; Amiral Edouard Guillaud, entretien, « Une armée qui gagne », dans *DSI* hors série n°31, « La France et sa défense. L'après-Livre blanc », Areion, Paris, août-septembre 2013, p. 19.

66 Idem.

67 Etienne de Durand (IFRI), Bilan de la défense française après le Livre blanc, vidéo séminaire, Laboratoire de recherche sur la Défense, IFRI, Paris, 27 juin 2013.

- ❖ Avec un budget de 1,3% du PIB, la France est fortement fragilisée alors que les partenaires européens réduisent à grande vitesse leurs dépenses de défense sans aucune coordination. Ainsi, les Pays-Bas viennent de décider de perdre leur capacité d'action autonome, en choisissant l'impasse capacitaire<sup>68</sup>. Nous ne sommes pas certains que les partenaires européens peuvent combler les lacunes capacitaires françaises en cas d'opérations<sup>69</sup>. Tout le monde ment autour de ses capacités. Que va-t-il rester en 2020 pour organiser la défense collective européenne et conserver une capacité d'action autonome ?<sup>70</sup>. Une réduction de la voilure<sup>71</sup> (forces aériennes et aéronavales françaises) pourrait complexifier les choix opérationnels, au point de ne plus pouvoir se permettre de perdre plus que quelques avions en cas de conflit, vu également la part de risque à compter sur les alliés dans leurs engagements<sup>72</sup>. Il est probable que la France devra renégocier ses propres grands contrats d'équipements<sup>73</sup>.
- ❖ Pour Francis Delon (SGDN), « le Livre blanc de 2013 souligne que la France et ses partenaires européens sont engagés dans une communauté de destin. La construction européenne en matière de défense et de sécurité sera donc un axe fort de la stratégie de la France. Une relance pragmatique de la politique de sécurité et de défense commune s'impose, dans un contexte marqué à la fois par la situation financière critique que connaissent plusieurs pays et l'insuffisante prise de conscience du caractère stratégique de la politique de défense et de sécurité. Comme le soulignait Hubert Védrine, l'OTAN a tellement bien réussi à protéger ses partenaires de l'Alliance qu'elle a découragé tout effort de défense chez ses alliés européens. Il est vrai que la charge de la défense est très inégalement répartie entre les États de l'Union. La France estime néanmoins que les pays européens doivent pouvoir définir les intérêts de sécurité communs essentiels pour l'Union »<sup>74</sup>. Cependant, si pour Benoist Bihan, le Livre blanc 2013 s'inscrit dans les interdépendances librement consenties (UE, OTAN), il y a déshérence de la pensée stratégique française<sup>75</sup>.
- ❖ Les décisions du Conseil européen doivent permettre de dépasser les insuffisances de l'Union en matière d'opérations extérieures, de favoriser le développement des capacités militaires et d'encourager la consolidation de l'industrie de défense. Le cadre européen a vocation à devenir le cadre de référence, dès lors qu'il s'agit de mobiliser toute la gamme des instruments civils et militaires requis pour mettre en œuvre une approche globale des crises. En outre, la France considère que le partenariat qui lie les États-Unis et l'Union européenne sera d'autant plus solide que cette dernière endossera les responsabilités qui lui incombent dans la gestion des crises qui affectent sa sécurité. Ce projet politique constitue une étape nécessaire pour faire émerger une conscience partagée de nos enjeux de sécurité communs et des moyens d'y faire face, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe. La volonté de la France de renforcer les politiques européennes internes contribuant à la sécurité et, dans le même temps, de relancer l'Europe de la défense, est complémentaire. Politique européenne de défense et politique européenne de sécurité concourent au même objectif : œuvrer ensemble à une Europe plus sûre<sup>76</sup>.

---

68 Idem.

69 Camille Grand, *Op. cit.*

70 Etienne de Durand, *Op. cit.*

71 Cf. aussi Joseph Henrotin, « Le Livre blanc du déclassement ? », dans *DSI*, Areion, Paris, juin 2013, pp. 40 et sv. ; Yves Fromion et Gwendal Rouillard, *Rapport d'information n°1233 relatif à une revue capacitaire des armées*, Assemblée nationale, Paris, 10 juillet 2013.

72 « La marine espère une quarantaine de Rafale et une quinzaine d'ATL 2 rénovés », *Mer et Marine*, 16 juillet 2013.

73 Comme l'indiquait déjà les sénateurs Reiner, Pintat et Gautier dans *Avis n°150. Tome VIII. Défense : équipement des forces*, Sénat, Paris, 22 novembre 2012, pp. 7-9.

74 Francis Delon, « Le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale 2013 : une contribution au Conseil européen sur la défense ? », Intervention, Séminaire IHEDN et Institut Egmont, Bruxelles, 14 juin 2013.

75 Benoist Bihan, « Le vide stratégique français à la lumière du livre blanc 2013 », dans *DSI*, Areion, Paris, juin 2013, pp. 30 et sv.

76 Francis Delon, *Op. cit.*



- ❖ Pour le Conseil européen spécial défense de décembre 2013, le Livre blanc français pose quelques balises et indique les deux écueils à éviter<sup>77</sup>. Il s'agit d'une opportunité pour relancer la dynamique européenne, améliorer les capacités en matière d'opérations extérieures et favoriser leurs mutualisations les plus essentielles pour les opérations les plus plausibles, notamment dans les domaines du transport stratégique, du ravitaillement en vol, des satellites de communication et de la sécurité intérieure dans l'espace européen.
- ❖ À la gauche du PS français, il s'est agi de mettre en garde contre l'austérité et l'atlantisme, dangers pour la souveraineté et l'indépendance de la France<sup>78</sup>. À droite, la critique concerne « le vide dans les choix stratégiques » et la notion « de variable d'ajustement » subie par la défense<sup>79</sup>.

---

77 À savoir, d'une part, se contenter de formules générales sur l'évolution géostratégique et incantatoire sur la nécessité de collaborer et d'autre part, esquiver le débat de fond sur l'Europe de la défense et ses moyens en se focalisant sur l'actualité des crises immédiates (Francis Delon, *Ibid*).

78 « Atlantiste », « calamiteux », le Livre blanc sur la défense s'attire des critiques », dans *Le Monde*, 29 avril 2013.

79 *Idem*.





# Conclusion

Le Livre blanc de la défense 2013 correspond bel et bien à une « désingularisation » de la stratégie française. Le retour dans le commandement intégré est assumé et les autorités hexagonales tentent d'intégrer trois concepts majeurs qui peuvent être, au demeurant, antinomiques : coopération, garantie de souveraineté<sup>80</sup>, protection des intérêts nationaux et capacité à « entrer en premier ». Il s'agit de tenter d'éviter l'effacement stratégique et d'entraîner les alliés européens dans une démarche de responsabilisation via des coopérations à la carte.

Les dépendances mutuelles dans l'OTAN et dans la PSDC ne sont pas ignorées. Bon nombre d'indicateurs (risques, menaces, globalisme, sécurité intérieure) correspondent aux préoccupations de la Stratégie européenne de sécurité de 2003 et sa mise à jour de 2008 ; quand bien même les deux documents ont des statuts très différents et que toute comparaison est sujet à caution. Reste que le Livre blanc 2013 pose les jalons d'un projet difficile : celui de repenser les ambitions et de construire à terme une nouvelle stratégie à l'échelle européenne.

La relance de la défense européenne est une priorité de la France<sup>81</sup>. Il s'agit d'une recherche autour d'actions autonomes dans des situations où les intérêts européens sont en jeu, sans impliquer les États-Unis, tout en conservant un double engagement, UE et OTAN. Le contexte budgétaire et les menaces dans le voisinage élargi imposent la coopération multinationale vue comme seule solution. La France souhaite amplifier la mutualisation et le partage, tout en mettant en garde sur le risque que le développement des capacités de l'OTAN à travers le programme *Smart Defence* aspire la totalité des moyens qui sont limités<sup>82</sup> et puisse « rendre sans objet des projets européens »<sup>83</sup>.

Sur fond de crise économique, le Livre blanc 2013 - prudent dans sa formulation puisque paru avant la Programmation militaire pluriannuelle (qui, elle, sera fragilisée par la prise en compte de critères budgétaires restrictifs)<sup>84</sup> -, donne néanmoins à voir une volonté de donner la PSDC un nouvel élan à partir de critères moins « théologiques » que pragmatiques, sans néanmoins effacer l'idée d'une réflexion à mener par la suite sur l'avenir de cette politique sectorielle de l'UE au profit de la politique étrangère dite commune.

---

80 Le mot « souveraineté » revient très souvent dans le Livre blanc 2013. « Il subsiste donc une certaine tradition stratégique française, dans laquelle le nouveau Livre blanc de défense s'inscrit de plain-pied. Et sa dernière mouture d'insister sur "l'autonomie stratégique" de la France, avatar contemporain de la souveraineté nationale et de "l'indépendance militaire" de l'ère gaullienne ». (Olivier de France, « Livre blanc de la défense : surmonter la crise et la contrainte budgétaire », dans *Le Monde*, 6 mai 2013). À propos des dilemmes de souveraineté vus par les sénateurs français, cf. Daniel Reiner et autres, Rapport d'information n°713 sur « Quelle Europe, pour quelle défense ? », Sénat, Paris, 3 juillet 2013.

81 Laurent Fabius, ministre français des Affaires étrangères, « Relance de la PSDC », Intervention devant les ambassadeurs polonais, Varsovie, 26 juillet 2012.

82 Ibid.

83 Hubert Védrine, « Les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », rapport au Président de la République, Paris, 14 novembre 2012, p. 23.

84 « Il n'est pas surprenant d'entendre ses commentateurs indiquer que le véritable déterminant serait la prochaine loi de programmation militaire » (Joseph Henrotin, « De la durabilité de la puissance militaire française », *Op .cit.* p. 9).

## Recommandations

- ❖ Constatant, à la lecture du Livre blanc 2013, la volonté française de donner priorité à la sécurité du voisinage de l'Europe pour se préserver des crises y naissant, tout en y associant les partenaires européens ; le partage des zones pouvant être considéré comme une double réponse : d'une part, le désengagement partiel américain d'Europe et consécutivement la prise de responsabilité par les Européens « dans leur zone géographique » ; d'autre part, la recherche de marges de manœuvre budgétaires en évitant les interventions lointaines ;
- ❖ soulignant que la France a pris en compte l'importance du « *Pooling and Sharing* » et de la « *Smart Defence* » mais que la vraie question pour le Premier ministre, Jean-François Ayrault, c'est la défense européenne « *qui a pris trop de retard et qu'il n'est pas juste que la Grande-Bretagne et la France assument seules tout l'effort* »<sup>85</sup> ;
- ❖ estimant que le Livre blanc 2013 et les commentaires associés en aval ont mis en avant le risque d'un déclassement stratégique européen<sup>86</sup> ; y compris autour du maintien de la BITD<sup>87</sup> ;
- ❖ considérant toute l'importance du traité franco-britannique de Lancaster House sachant que celui-ci n'est pas exclusif de la participation d'autres partenaires à des projets décidés en commun ;
- ❖ relevant que la France va profiter du Conseil européen de décembre 2013 spécifiquement consacré aux questions de défense pour tenter de relancer la dynamique européenne et concrétiser autant que faire se peut certains chapitres de son Livre blanc 2013 dans les limites de sa nouvelle programmation pluriannuelle en matière d'armements ;
- ❖ considérant que la France semble vouloir sortir des réflexions « idéologiques » sur la sécurité-défense européenne et probablement aussi de l'idée dans le court terme de rédaction d'un nouveau Concept stratégique<sup>88</sup>, au profit de décisions pragmatiques et concrètes<sup>89</sup> en matière de coopérations capacitaires via des formats restreints, associant quelques États européens mais « qui auront vocation à s'ouvrir progressivement à d'autres partenaires »<sup>90</sup> ;
- ❖ considérant cependant que l'empilement brique par brique des éléments constitutifs de la PESD, puis de la PSDC, de l'opérateur à l'identitaire<sup>91</sup>, pose actuellement la question de l'absence de vision stratégique et le manque de projet politique européen, y compris en matière d'orientation générale sur l'avenir de la PSDC ;

---

85 Réponse du Premier ministre, Jean-François Ayrault, à une question d'actualité, Sénat, 28 mars 2013.

86 « La vieille opposition entre atlantistes et «européanistes» a laissé la place aux divergences entre une minorité d'activistes (France, Royaume-Uni, pays nordiques qui ont la volonté mais de moins en moins les moyens) et une majorité de non-interventionnistes, soit par neutralisation/pacifisme, soit par focalisation sur les relations avec la Russie et la défense territoriale. ». (*Rapport d'information n°680 sur le format et l'emploi des forces armées post 2014*, Sénat, Paris, 18 juillet 2012). Cf. aussi Alexandre Negru, « Budget de défense, le déclassement en perspective ? », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2013.

87 Cf. à ce sujet les rapports de l'Assemblée nationale (n°256) et du Sénat (n°150) sur l'équipement des forces (respectivement 10 octobre 2012 et 22 novembre 2012).

88 Nous pouvons relever des différences de perception entre d'une part le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, qui défend l'idée d'une actualisation de la Stratégie européenne de sécurité pour fixer une doctrine commune sur les intérêts et les objectifs en matière de sécurité et de défense (entretien dans *Le Monde*, 7 juin 2012) et, d'autre part, le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius (Discours à l'Assemblée nationale, 11 juillet 2013) qui ne souhaite pas des débats trop institutionnels ou de doctrine lors du sommet UE de décembre 2013.

89 Et de citer le renseignement satellitaire, les drones de surveillance, le transport stratégique, le ravitaillement en vol, les stocks communs de rechanges, les contrats pour le maintien en condition opérationnelle,...

90 Francis Delon, *Op. cit.* Relevons qu'un rapport du Sénat français sur « Quelle Europe, pour quelle défense ? » (3 juillet 2013) va jusqu'à proposer la création d'un groupe pionnier autour du concept d'Eurogroupe de défense, en dehors des institutions européennes actuelles, mais au service de l'UE ou de l'OTAN indifféremment.

91 Expression tirée du sous-titre de l'ouvrage : André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

- ❖ estimant l'importance à accorder aux avancées déjà réalisées dans le cadre de la PESD/PSDC mais aussi et surtout des domaines de coopération bi- et multilatérale<sup>92</sup> qui peuvent servir d'aiguillon, de stimulant, de « prototype » dans le domaine concerné ;
- ❖ considérant que l'Hexagone tente à la fois de créer/renforcer un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique et de renforcer la coordination intra-européenne en amont hors des instances de l'OTAN, parallèlement au soutien à donner à une maturation PSDC ;
- ❖ relevant que l'Afrique demeure un continent d'intérêt majeur pour la France ;
- ❖ sachant combien la question de la perte de souveraineté en matière de mutualisation et de partage est plus difficile à assumer<sup>93</sup> pour les « grands » pays européens comme la France ;
- ❖ relevant que le Livre blanc français 2013 a été écrit aussi pour ouvrir un vrai dialogue avec les partenaires, afin que les cultures historiques différentes s'additionnent et permettent à l'Union européenne d'agir dans une approche globale et sur des principes et valeurs (Jean-Marie Guéhenno)<sup>94</sup> ;
- ❖ relevant qu'il n'existe plus actuellement - comme par le passé - de grand projet militaire structurant et nouveau en coopération européenne, à l'instar du programme Airbus A-400M ;
- ❖ prenant en compte la note de politique générale du ministère belge de la Défense (20 décembre 2012), les contenus des auditions de la Commission de la Défense nationale de la Chambre des Représentants sur la coopération militaire dans le cadre du Benelux et européen (2012), de l'Accord de gouvernement (1<sup>er</sup> décembre 2011), de la proposition de résolution de la Commission de la Défense nationale de la Chambre des Représentants relative à l'avenir de l'armée belge dans un cadre européen (26 avril 2013)<sup>95</sup> et du discours du ministre De Crem « Sécurité et Défense année 2013 : paradigmes changeants, nouveaux défis » (IRSD, 12 juin 2013)...

... nous pouvons recommander, dans le champ belge :

- a) de prendre en compte le principe de réalité selon lequel l'avenir de la sécurité-défense européenne passe encore et toujours par les « capitales qui comptent »<sup>96</sup> et que c'est dans une relation équilibrée avec ces trois « grands » européens que la Belgique peut s'y retrouver et coopérer afin, au final, d'être un soutien à une dynamique nouvelle ou être un maillon dans la recherche d'un effet d'entraînement collectif sur l'ensemble du corpus européen. Il y va également de la prise en compte de l'importance de l'axe franco-britannique en matière capacitaire, de la Déclaration du 15 novembre 2012 des ministres des Affaires étrangères et de la Défense d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne. Dans ce cadre, la coopération bénéluxienne est un modèle sans être un

---

92 André Dumoulin, « Politique européenne de sécurité et de défense commune. Le jeu des lettres et des « directoires », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 3/2011.

93 Cf. Vincent Desportes, « L'Europe de la défense, un impératif absolu », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, octobre 2012, p. 39.

94 Jean-Marie Guéhenno, Entretien, dans *Le Monde*, 30 avril 2013, p. 6.

95 Où les députés de la Commission de la Défense nationale recommandent « que la Belgique continue à jouer un rôle moteur dans la poursuite de la PSDC et prépare dès lors une position ambitieuse en vue du Conseil européen de décembre 2013 » (p. 7).

96 Sir Michael Alexander, « *Quel que soit le rôle de l'UE, les responsables savent tous que le développement d'une politique unique de sécurité et de défense peut être bâti seulement sur un consensus développé au départ entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni* ». *The Guardian*, 4 août 2010. Cf. aussi Stefan Lehne, « "The Big Three in EU Foreign Policy" », *The Carnegie Papers*, Carnegie Europe, July 2012.

absolu<sup>97</sup> et un jeu bilatéral entre les « Grands » reste un moindre mal avant d’imaginer un trio harmonieux<sup>98</sup> ;

- b) de fixer de manière motivée des balises pour retrouver l’esprit « du groupe des Quatre »<sup>99</sup> et de proposer avec quelques capitales « stratégiques » une coopération autour des niches que le royaume de Belgique s’estime en capacité « d’offrir » ; y compris les enseignements à tirer des programmes principaux de coopération des partenaires européens en général et de la France en particulier, dont une possible implication spécifique à la FIRI française. Cette démarche pourrait impliquer au préalable la création d’un tableau commenté des programmes de coopération belge sur le modèle des travaux parlementaires français<sup>100</sup> avant l’organisation d’un débat national à organiser sous la prochaine législature, fixant les balises d’une réflexion sur les abandons sectoriels de souveraineté et celle d’une réelle spécialisation belge dans un espace européen de solidarité, avec édition d’un « Livre blanc sur la politique étrangère et la défense nationale et européenne 2014 » ;
- c) de relancer la question de la CSP inscrite dans le traité, certes fragilisée diplomatiquement ses dernières années<sup>101</sup>, mais dont les éléments rejoignent les priorités hexagonales en général, et belges en particulier, en termes de coopération. Dans cet esprit et au vu des difficultés passées, les objectifs autour des critères devront obligatoirement se situer à équidistance entre l’inclusif utopique et l’élitisme ostracisant. Le lancement de la CSP par les pays les plus volontaristes (France<sup>102</sup>, Pologne<sup>103</sup>) pourrait aboutir à la proposition de créer un véritable quartier général permanent pour les opérations à localiser en Belgique (*à défaut d’une structure véritablement civilo-militaire de planification et de conduite des missions et opérations dans le cadre de l’UE*), mais qui pourrait annoncer, à terme, la création d’un véritable QG européen ;
- d) d’organiser une cellule élargie stratégique franco-belge sur la politique de sécurité africaine, nonobstant la clarification du contentieux « informel » autour de l’épisode rwandais ;

---

97 Cf. À ce sujet, *The Future of the Benelux Defence Cooperation*, Clingendael/Egmont Report, April 2013; Marc Kleysman, « Collaboration Benelux : la panacée ? », dans *Dbriefing*, La Défense, n°5, Bruxelles, 23 mai 2013 ; Pieter-Jan Parrein, *Some Ideas for European Defence Cooperation. From the Case Study of the Belgian-Dutch Navy Cooperation*, Focus Paper 25, RHID-CSDS, Bruxelles, December 2010.

98 « En tout cas, aucun progrès ne peut être attendu sans un accord de fond au départ au moins à deux avec l’abstention constructive du troisième. » (Louis Gautier, « Livre blanc de 2013 et défense européenne : *contra spem in spe* », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013, p. 18).

99 André Dumoulin, *Belgique et coopération structurée en matière de défense : le groupe des Quatre. Contexte, capacités, limites, scénarios*, Ibidem, n°3, ERM, Bruxelles, 2004.

100 Cf. « Programmes principaux en coopération figurant dans le tableau de synthèse du rapport d’exécution 2011 de la loi de programmation militaire », Rapport d’information n°1233 relatif à une revue capacitaire des armées, Assemblée nationale, Paris, 10 juillet 2013, pp. 79-81 (voir tableau en annexe 1 dans le présent *Focus Paper*).

101 Alain De Neve, *La coopération structurée permanente (CSP) : débats et hypothèses de mise en œuvre*, dans *Sécurité et Stratégie* n°110, IRSD, octobre 2011 ; Collectif, *La coopération structurée permanente, un cadre juridique riche en potentialités pour une Europe des défenses*, dans Synopsis, CREC, Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr, décembre 2012 ; Jolyon Howorth, « Strategy and the Importance of Defence Cooperation among EU Member States », *Egmont Security Policy Brief* n°12, Brussels, September, 2010 ; André Dumoulin et Patrice Cardot, « La coopération structurée permanente : le sésame ? », dans *DSI*, Areion, Paris, juillet-août 2008 ; Sven Biscop et Jo Coelmont, « Military Capabilities : From Pooling & Sharing to a Permanent and Structured Approach », *Egmont Security Policy Brief* n° 37, Brussels, September, 2012.

102 Cf. l’intervention de Laurent Fabius, ministre français des Affaires étrangères, « Relance de la PSDC », devant les ambassadeurs polonais, Varsovie, 26 juillet 2012.

103 Les Polonais souhaiteraient étudier avant fin 2013 le lancement de la CSP à quelques-uns mais ne veulent pas s’enfermer dans la notion de critères. Il s’agirait plutôt de déterminer quels sont les pays qui ont à la fois la volonté et les moyens de la lancer. (Cf. les déclarations de l’ambassadeur de Pologne en France lors du débat sur « Vers une Europe de la Défense ? De la sécurité collective à la défense commune : l’exemple des politiques industrielles d’armement », colloque, Atelier de la Citadelle, Mission Lille Eurométropole défense sécurité, Lille, 7 juin 2013). Relevons également que l’ambassadeur polonais des Affaires étrangères, M. Radoslaw Sikorski, a été invité à intervenir le 29 août 2013 autour du thème de l’Europe de la défense, à la XXI<sup>ème</sup> Conférence des ambassadeurs organisée par le Quai d’Orsay.

- e) de définir les modalités d'un Livre blanc « européen » programmatique avec quelques États pionniers qui veulent aller plus vite et plus loin dans le domaine de la défense européenne<sup>104</sup>. Le champ couvert ne pourra être institutionnel ou théorique mais associé en calque avec les éléments constitutifs concrets d'une coopération à la carte. Un Livre blanc européen sur la sécurité-défense élaboré par quelques capitales qui ont décidé de lancer la CSP pourrait être une base de référence pour tenter de coordonner « intelligemment » les définitions doctrinales et les programmations d'équipements militaires associées. L'objectif final est de soutenir une vision stratégique intégrale à élaborer en amont. Le calendrier d'élaboration ultérieure d'une version à 28 autour d'une véritable politique européenne commune des capacités et de l'armement devra prendre en compte les ballons d'essai autour d'une éventuelle actualisation de la Stratégie européenne de sécurité de l'UE autour d'une approche dite globale<sup>105</sup> (sécurité militaire et non militaire) souhaitée par la Commission européenne dans son plan d'action<sup>106</sup> présenté en juillet 2013 ;

### Positionnement de la Belgique dans la zone d'intérêts géopolitiques de la France et de l'Allemagne



Source : Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier*, Hachette, 1997, p. 102.

- f) de participer aux réflexions autour d'une implication juridique et doctrinale de la clause d'assistance mutuelle de l'UE ; la clause de solidarité ayant déjà fait l'objet de plusieurs avancées ces derniers mois<sup>107</sup> ;

104 Cf. André Dumoulin, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre “objet non identifié” et fenêtre d'opportunité », *Op. cit.* ; Olivier De France et Nick Witney, *Etude comparative des Livres blancs des 27 États membres de l'Union européenne : pour la définition d'un cadre européen*, Etudes de l'IRSEM n°18, Paris, 2012 ; André Dumoulin, « La sémantique de la stratégie européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », dans *Annuaire français de relations internationales 2005*, Centre Thucydide, Université de Paris 2, Bruylant, Bruxelles, 2005 ; André Dumoulin, « La relance du Livre blanc européen de la sécurité et de la défense », dans *DSI*, Areion, Paris, février 2007 ; Collectif, Report of an Independent Task Force, *European defence. A proposal for a White Paper*, EUISS, Paris, May 2004.

105 André Dumoulin, « Quid d'un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense », Séminaire sur la PSDC, École d'officiers de l'Armée de l'Air, Salon-de-Provence, 12 juin 2013.

106 Cf. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace*, Commission européenne, Bruxelles, 24 juillet 2013.

107 Council of the European Union, *Joint proposal for a Council Decision on the arrangements for the implementation by the Union of the Solidarity Clause*, Interinstitutional File: 2012/0370 (NLE), Brussels, 16 January 2013 ; André Dumoulin, *De l'interprétation des articles des conditions de solidarité dans l'épreuve face à une agression territoriale*

- g) de soutenir toutes initiatives prises par les capitales à partir des conclusions et enseignements tirés du sommet spécial défense de l'UE organisé en décembre 2013 et qui a suscité durant l'année de fortes attentes<sup>108</sup>, dès lors qu'elles étaient assorties de possibles avancées en matière de coopération, mutualisation, partage et solidarité entre Européens (dans l'esprit de Gand qui anima la présidence belge du second semestre 2010)<sup>109</sup>, y compris le renforcement des différentes agences de la PSDC ;
- h) de demander la réalisation d'un euro-baromètre spécial défense après celui de fin 2000, sachant toute l'importance de l'opinion publique pour le degré de soutien au domaine des interventions extérieures<sup>110</sup>, tout en prenant en compte les enseignements tirés de l'étude de l'IRSEM sur « La perception de la défense française chez nos alliés » (2010) et les enseignements du sondage réalisé par l'IFOP sur « Les Français et la politique de Défense nationale »<sup>111</sup> (2013) indiquant l'important soutien des Français à une intensification des efforts de collaboration entre les armées européennes<sup>112</sup> ;
- i) à partir desdites recommandations, de prendre en compte le caractère progressif et délicat de construction de la PSDC, tenant compte des évolutions stratégiques (pivot US), des difficultés budgétaires et des réticences de certaines capitales européennes à soutenir et renforcer la politique européenne en ces matières. L'heure est davantage aux coopérations renforcées qu'à l'édification d'une armée européenne intégrée.

---

*dans les champs historiques et présents : les cas de l'Union de l'Europe occidentale, de la PSDC de l'Union et de l'OTAN. Examen des dimensions stratégiques, politiques et juridiques de leurs interactions et évolutions entre 1949 et 2012*, Intervention lors du colloque international sur 3<sup>es</sup> journées d'études Frontières : « Espaces frontaliers. Zones de contact, zones de conflit ? », Université de Liège, 25-26 avril 2013.

108 Cf. à cet égard les nombreux rapports, études et notes sur le thème à plusieurs mois dudit événement. (Cf. André Dumoulin, *Enjeux et attentes du sommet PSDC de décembre 2013*, E-Note n°12, IRSD, Bruxelles, 18 novembre 2013.

109 Cf. Steven Van hecke & Peter Bursens (eds.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian leadership in the EU*, Academic & Scientific Publishers, Brussel, 2011, pp. 65-77 et 207-242; André Dumoulin, « Bilan de la présidence belge de l'UE en matière PSDC », dans André Dumoulin, Delphine Deschaux-Beaume et Sylvain Paile (dir.), *Politiques de communication, médias et défense. L'OTAN et la PSDC : visibilité en Belgique et chez ses voisins*, Peter Lang, Bruxelles, 2013.

110 André Dumoulin, Delphine Deschaux-Beaume et Sylvain Paile (dir.), *Op. cit.*

111 Observatoire des politiques publiques, sondage IFOP (12 au 14 février 2013) pour Acteurs publics et Ernst & Young, Paris, février 2013.

112 Un autre sondage IFOP pour *Le Journal du Dimanche* (12-13 juillet 2013) indique que 67% des Français sont plutôt favorables et tout à fait favorables à la création d'une armée européenne.



# Annexe 1 : Programmes principaux en coopération figurant dans le tableau de synthèse du rapport d'exécution 2011 de la loi de programmation militaire

Rapport d'information n°1233 relatif à une revue capacitaire des armées, Assemblée nationale, Paris, 10 juillet 2013, pp. 79-81

Capacité	Principaux équipements	Nature du partenariat	Économies / Surcoûts	Souplesse / Rigidité
<b>Connaissance et anticipation</b>				
Observation spatiale	MUSIS	L'arrangement technique initial (2006) incluait 5 partenaires européens. La recherche de coopération vise à inclure les composantes d'observation spatiale radar allemande et italienne et une composante d'observation spatiale optique «champ large» espagnole pour échanger des capacités. Dans ce cadre, la France et l'Italie ont initié des échanges sur la définition des interfaces entre les composantes française et italienne, non abouti à ce jour. Pour MUSIS, en l'absence d'accord de coopération finalisé les travaux sont conduits en national.	L'absence d'accord de coopération pendant le stade de conception a conduit la France à lancer le programme en national, tout en préservant les possibilités d'accueil futur d'autres nations (financement du 3 <sup>e</sup> satellite). Une proposition de financement a été formulée par la Belgique uniquement.	En l'absence d'accord, le nombre de satellites de la composante spatiale optique est à ce stade abaissé de 3 à 2.
	HELIOS	Programme conduit en coopération avec la Belgique, l'Espagne, la Grèce et l'Italie. De plus, des échanges avec les composantes spatiales optiques italiennes et radar allemand sont réalisés.	Chaque partenaire non français a contribué à hauteur de 2,5 % du coût du programme pour un total d'environ 150 millions d'euros (4 X 2,5 %). Cependant, ces 10 % d'économie consomment plus de 10 % des capacités des satellites.	La coopération internationale rigidifie le processus de planification des prises de vues. Le retour sur investissement n'est pas favorable à la France (2,5 % du coût donne droit à plus de 2,5 % de la production). La valorisation des images pour les échanges (optique vs radar, Hélios vs Cosmo-Skymed) est délicate.
<b>Protection</b>				
Détection et protection anti-aérienne	SAMP/T & ASTER 30	Coopération bilatérale avec l'Italie. Programme géré par l'OCCAR.	Difficile à évaluer (pas de base de comparaison avec ce qu'aurait été le programme en national). Il apparaît, en revanche que le programme n'aurait certainement pas été aussi ambitieux en national. La coopération a ainsi permis : - de franchir des marches (développement du B1) - de bénéficier d'un effet de série sur la commande globale de missiles.	Rigidité : conduite du programme (lenteurs administratives via OCCAR, convergence des besoins), utilisation sous-optimale des ressources industrielles

	MIDE	Programme mené en coopération avec l'Allemagne, l'Italie, la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni qui en est le pilote.	Pour le développement, il est construit sur une base de juste retour industriel où le partage du travail est égal au partage du coût (12,4 % de part France)	Rigidité : programme notifié à MBDA UK conduit par le ministère de la défense britannique. Contrat forfaitaire, ferme, de droit et de coutume britannique.
<b>Intervention</b>				
	LRU	Coopération multilatérale pour l'acquisition de roquettes dans le cadre de l'accord sur les MLRS. Coopération pour la modernisation des lanceurs dans le cadre d'un accord avec l'Allemagne et l'Italie.	Difficiles à évaluer : des économies d'échelle pour les roquettes ont été générées par un contrat au sein duquel la France représente moins de 5 % des commandes. Économies pour les lanceurs générées par le partage entre FR, IT et ALL des frais fixes de développement, d'industrialisation et de qualification.	Rigidité : contrat lanceurs de droit allemand notifié par BAAINBw (DGA allemande) et contrat munitions de droit US notifié par AMCOM (agence de contractualisation de l'US Army).
Hélicoptères d'attaque	TIGRE	Coopération FR, ALL puis ESP. Pgm géré par l'OCCAr. Australie en client export souhaite rejoindre l'OCCAr pour le soutien en service.	Partage des coûts de dev. Mais choix d'un missile différent de l'ESP sur le HAD. TIGRE ALL et FR très différents. Augmentation des coûts liée surtout à la réduction de cible (215, 120, 80, ...). Surcoût lié à la formation des mécaniciens en All.	Rigidités des engagements entre nations.
Hélicoptères de manœuvre	NH90	Coopération FR, ALL, ITA, HOL, puis PORT (en cours de retrait), puis BEL. Nbreuses nations exports (8). Pgm géré par l'agence OTAN NAHEMA à Aix en provence.	Partage des coûts fixes (développement). Les coûts exports sont plus importants. Mais plusieurs versions en fonction des nations. Surcoûts liés au partage industriel. Mais c'est ce partage qui a permis de faciliter les ventes exports. Doit faciliter la coopération entre les nations dans un avenir proche. Les surcoûts de la coopération sont compensés par les partages des coûts fixes.	Souplesse : contrats non liés au code des marchés publics. Rigidités des engagements entre nations.
Frégates	FREMM	Coopération bilatérale avec l'Italie. Programme géré par l'OCCAr.	Difficile à évaluer, mais l'impact de la coopération est probablement limité : les frégates ont été étudiées en coopération, mais chaque pays fait ensuite construire dans ses propres chantiers ses frégates. Les navires sont assez différents.	Du fait des constructions séparées, par les industriels nationaux, peu de rigidité.
	Horizon	Coopération bilatérale avec l'Italie. Programme géré par l'OCCAr.	Difficile à évaluer. Les coûts d'études/développements ont été partagés équitablement, ceux de production au prorata de la valeur des commandes chaque pays. Chaque pays a fait construire ses navires dans ses propres chantiers. Le soutien en service est assuré en national.	La rigidité provient des choix industriels : certaines installations communes aux deux pays sont conçues et développées par un industriel FR ou IT, qui seul peut donc intervenir en cas de difficulté de mise au point. Les délais de résolution des problèmes peuvent alors être prohibitifs.
	MU90	Coopération FR-IT, via un consortium (DCNS/THALES/WASS) pour la production. Pour le soutien, un accord international existe entre FR, IT et Allemagne (club des pays utilisateurs).	Difficile à évaluer : probablement peu d'impact.	Rigidité liée à la fragilité du consortium Eurotorp (relations inter industriels).

Numérisation de l'espace de bataille	Syracuse III	<p>Syracuse III est un programme purement national dont la composante spatiale comprenait deux satellites en orbite et une redondance « à définir ».</p> <p>En 2006, le retour d'expérience des opérations récentes a conduit à considérer que deux satellites en orbite n'étaient plus suffisants et qu'il fallait obtenir une ressource supplémentaire en orbite.</p> <p>Un arrangement de coopération avec l'Italie a été signé en 2007.</p> <p>Il se concrétise par une charge utile française sur le satellite SICRAL2 réalisé en coopération avec l'Italie. La ressource sera disponible début 2015.</p>	<p>La France dispose d'un demi-satellite de télécommunication pour un prix inférieur à un hypothétique satellite SYR III C.</p>	<p>La réalisation du satellite a été retardée d'un an en raison du contexte économique en Italie.</p> <p>La France ne dispose pas d'une autonomie totale de gestion du satellite, à l'instar de Syracuse III.</p>
Transport aérien	A400M	<p>Programme multinational à sept pays confié à l'OCCAR qui a signé le contrat d'acquisition en 2003 et le pilote au nom des nations</p>	<p><b>Difficile à évaluer</b> : aucun des partenaires du programme A400M ne pouvait lancer seul ce programme.</p> <p>La renégociation contractuelle de 2010 a entraîné une augmentation de 11 % du devis pour tous les partenaires, mais essentiellement pour des raisons de viabilité industrielle.</p> <p>Le partage entre nations du programme de la charge industrielle peut pénaliser la recherche la plus économique en coût - performances</p>	<p>L'obligation de définir des positions communes à toutes les nations du programme génère des contraintes, mais c'est incontournable pour conserver le même avion (aux options près) et donc pouvoir être interopérable et mettre en place des clauses communes de soutien (et obtenir des économies en la matière)</p>

Source : EMA.







[www.khid.be](http://www.khid.be) – [www.irsd.be](http://www.irsd.be) – [www.rhid.be](http://www.rhid.be)