

ÉTUDES DE L'IRSEM

2012 – N°18

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

OLIVIER DE FRANCE
NICK WITNEY

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

OLIVIER DE FRANCE, NICK WITNEY

À une période où l'Union européenne peine à s'imposer comme acteur global de la mondialisation, elle doit faire face à une série de nouvelles difficultés qui la font douter encore plus. La modification profonde des équilibres géostratégiques ne place plus l'Europe au cœur des préoccupations. La crise financière provoque d'importantes réductions des budgets de défense avec le constat qu'aujourd'hui, plus aucun État membre n'est en mesure de garantir son autonomie stratégique. Alors que l'Europe s'engage résolument sur la voie de la gouvernance économique, curieusement, elle n'a pas encore entamé de réflexion sur l'avenir de sa sécurité.

Sur la base de ces constats, l'étude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'UE, réalisée pendant l'été 2012 par l'*European Council on Foreign Relations* pour le compte de l'IRSEM, propose de s'inscrire dans une logique de rupture, afin de créer un choc salutaire chez les États membres. Elle passe principalement par l'écriture d'un livre blanc européen. Les auteurs précisent que cette initiative ne pourra voir le jour que soutenue par une forte volonté politique et illustrée par des projets de coopération concrets. Cette étude présente un intérêt tout particulier à l'heure de la réécriture du livre blanc de la défense et sécurité nationale.

Cette étude a été réalisée par Olivier DE FRANCE (*European Council on Foreign Relations*) et Nick WITNEY (*European Council on Foreign Relations*).



IRSEM

Ecole militaire

1 place Joffre - Case 46 -

75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

ISSN (1) : 2109-9936

ISSN (2) : en cours d'attribution

ISBN : 978-2-11-129689-3



**ÉTUDE COMPARATIVE
DES LIVRES BLANCS
DES 27 ÉTATS MEMBRES
DE L'UNION EUROPÉENNE :
POUR LA DÉFINITION
D'UN CADRE EUROPÉEN**

*Olivier DE FRANCE (European Council on Foreign Relations)
Nick WITNEY (European Council on Foreign Relations)*

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

Ce document constitue le rapport final d'une consultance de l'IRSEM, commanditée à l'European Council on Foreign Relations, au titre du marché C-2012-01, notifié le 08 février 2012.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIX^e SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ; ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE
- 7- CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT – ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- UTILISATION ET INVESTISSEMENT DE LA SPHÈRE INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17- PROBLÉMATIQUE DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire a pour mission de produire et de valoriser la recherche sur les questions de défense.

Il favorise une analyse pluridisciplinaire, croisant les regards des chercheurs universitaires et des militaires, des observateurs et des acteurs des grandes questions stratégiques. En collaboration avec les principales composantes du ministère (État-major des armées, Enseignement militaire supérieur, Délégation aux affaires stratégiques, Secrétariat général pour l'Administration, Direction générale de l'Armement), et en lien avec le tissu français et international de la réflexion stratégique, l'Institut renouvelle les perspectives conceptuelles, encourage une nouvelle génération de chercheurs sur ces domaines, participe à l'enseignement militaire, et fait rayonner la pensée stratégique française par des partenariats internationaux.

Les **activités de recherche** de l'IRSEM se répartissent en 7 domaines d'études abordés sous l'angle de la pensée stratégique :

- Étude des conflits
- Armement et économie de défense
- Sécurité européenne et transatlantique
- Pensée stratégique comparée
- Défense et Société
- Histoire de la défense
- Enjeux juridiques de la défense

L'ensemble de nos **activités et publications** est annoncé sur le **site de l'IRSEM** :

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>.

- Trois **collections** y sont consultables en ligne : les Etudes, les Cahiers, les Paris Papers.
- Deux collections ne sont disponibles que sous **format digital** : le Laboratoire, la Lettre de l'IRSEM.
- Une **revue académique** est éditée par *La Documentation française* : les Champs de Mars.

Évènements et partenariats

- Cycles de conférences thématiques
- Évènements scientifiques et programmes de recherche menés avec nos partenaires
- Notre programme doctoral réunit chaque mois les jeunes chercheurs de l'IRSEM au cours d'un séminaire.

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**

■ PROPOS LIMINAIRES

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

S'il existe une grande hétérogénéité dans les types et les formes des documents analysés ainsi que dans les principales orientations nationales, il y a cependant suffisamment de points communs et conjonction de faits récents pour envisager l'écriture d'une stratégie générale au niveau européen.

Cette initiative ne pourra voir le jour que soutenue par une volonté politique partagée, suffisamment forte pour provoquer ce phénomène de rupture salutaire dont la construction de la défense européenne a besoin.

Cette logique part des constats suivants :

- aucun État membre ne peut mobiliser aujourd'hui les moyens financiers nécessaires au financement d'un outil militaire complet, situation qui empire avec la crise économique,
- la modification profonde des équilibres géostratégiques globaux fait que l'Europe n'est plus au cœur des préoccupations. Les conséquences de l'inflexion de la politique américaine vers la région Asie-Pacifique est un exemple,
- les États-Unis demandent aux Européens de prendre en charge une part du fardeau et de se doter d'une réelle capacité d'action autonome,
- la pertinence de l'ancien modèle de l'Europe de la défense a été fortement remise en cause par l'évolution depuis 2008 du contexte politique, financier et stratégique,
- enfin, il est difficilement concevable de laisser l'Europe s'engager dans la voie de l'approfondissement de sa gouvernance économique sans mener une réflexion sur un rapprochement stratégique de nos outils de défense.

En partant de l'analyse des livres blancs nationaux ou similaires des 27 États membres, les auteurs proposent donc d'engager une réflexion stratégique à l'échelle européenne qui pourrait conduire à la rédaction d'un livre blanc ou d'une *Strategic defence review*.

Cette réflexion stratégique doit bien sûr déboucher sur des projets de coopération concrets, preuve d'un changement d'attitude politique radical.

Ceci a pour conséquence de mener une action à double détente. Au niveau politique, où les décideurs européens doivent accepter de passer d'une logique d'autonomie stratégique à une logique de souveraineté partagée. Au niveau de la mise en œuvre, ces mêmes décideurs doivent accepter d'aller jusqu'à la définition de planifications au minimum complémentaires, au mieux, conjointes. Cette double action ne trouvera de soutien qu'avec un mandat fort émanant du plus haut niveau décisionnel européen, le Conseil européen.

Cette approche de rupture, pour avoir des chances de succès, ne peut être promue que par un groupe d'États particulièrement motivés. C'est en ce sens que les auteurs proposent d'approfondir cette démarche en s'appuyant sur un groupe d'experts indépendants, investis de l'autorité intellectuelle et politique nécessaire pour jeter les bases de décisions radicales.

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

Directeur du domaine sécurité européenne et transatlantique

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**



ÉTUDE COMPARATIVE
DES LIVRES BLANCS
DES 27 ÉTATS MEMBRES
DE L'UNION EUROPÉENNE :
POUR LA DÉFINITION
D'UN CADRE EUROPÉEN

Olivier DE FRANCE (European Council on Foreign Relations)
Nick WITNEY (European Council on Foreign Relations)

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	11
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE 1 : UNE DOCUMENTATION STRATEGIQUE DISPARATE.....	19
1.1. Des appellations dissemblables	19
1.2. Des natures juridiques hétéroclites	20
1.3. Une hiérarchie des textes parfois peu claire	21
1.4. Des pratiques dissymétriques de mise à jour	21
CHAPITRE 2 : DES CONTENUS HÉTÉROGÈNES	23
2.1 Des documents de portée différente	23
2.2 Des visions stratégiques distinctes.....	24
Une lecture concordante du contexte international	24
Des évaluations divergentes des risques et des menaces	25
2.3 Des stratégies à l'échelle nationale.....	28
Des postures stratégiques singulières.....	28
Une préférence atlantique parfois dominante.....	29
Des visions divergentes de la dimension européenne.....	31
Une mosaïque de coopérations régionales.....	33
2.4. Une approche parfois inadéquate de la planification de défense	35
CHAPITRE 3 : QU'EST-CE QU'UN BON LIVRE BLANC ?	37
3.1. Proposition de critères	37
3.2. De la nécessité d'un cadre européen	39
CHAPITRE 4 : UN CADRE EUROPÉEN À ÉLABORER	41
4.1. Un déficit de consensus stratégique	41
4.2. Une double nouvelle donne	42
4.3. Recommandations	42

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**

ANNEXES	45
À propos des auteurs	45
Notices bibliographiques.....	45
Fiches pays	51
<i>European defence document matrix</i>	77
Statistiques : budgets et effectifs	79
Bibliographie.....	81
Remerciements.....	87

■ SYNTHÈSE

Les politiques de défense nationales telles qu'elles sont mises en œuvre aujourd'hui dans l'Union européenne ne permettent pas d'assurer les besoins de sécurité individuels et collectifs de ses 27 pays membres.

D'une part, aucun État membre ne peut mobiliser aujourd'hui les moyens nécessaires au financement d'un outil militaire complet. La crise économique et financière, qui grève les budgets des pays membres et augmente la pression sur les dépenses militaires, n'a fait que renforcer ce constat. La lourde charge de la dette publique fait aujourd'hui partie intégrante de la donne stratégique européenne.

D'autre part, le bouleversement des équilibres géostratégiques globaux modifie la place de l'Europe sur l'échiquier mondial et la nature de la relation transatlantique. L'inflexion de la politique américaine vers la région Asie-Pacifique consolide un changement de perspective à Washington. Les États-Unis attendent aujourd'hui des Européens qu'ils se dotent d'une réelle capacité d'action collective et réduisent leur dépendance à l'allié américain. La récente campagne de Libye a démontré l'ampleur du travail à accomplir.

Dans ce contexte, le rapport intitulé *Étude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'Union Européenne: Pour la définition d'un cadre européen* examine les stratégies nationales de sécurité et de défense des pays membres afin d'en déterminer la viabilité à l'échelle nationale et européenne. Il se base sur une analyse des documents stratégiques de référence qui déterminent les objectifs nationaux de défense et de sécurité des États membres.

Ce travail met en lumière le caractère disparate de la documentation stratégique des pays de l'Union et l'hétérogénéité de leurs cultures et de leurs postures stratégiques. Il fait apparaître la diversité des formats, des procédures, des conceptions stratégiques et des planifications qui caractérise les stratégies de sécurité et de défense des États membres. Enfin, dans le contexte d'une crise aux contours à la fois économiques et stratégiques, ce rapport met en évidence leur viabilité limitée à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne.

Aussi, les auteurs proposent-ils d'engager une réflexion stratégique commune propre à encourager une convergence en matière de pensée stratégique entre des nations dont les cultures stratégiques aujourd'hui divergent. À mesure que l'Europe s'engage dans la voie de l'approfondissement de sa gouvernance économique et à l'heure de la révision de nombreux livres blancs nationaux, cette réflexion doit être plus qu'une simple addition ou même une synthèse. L'hétérogénéité considérable des documentations nationales la rendrait d'ailleurs impossible, ou profondément insuffisante. Une approche stratégique commune requiert une évaluation commune des besoins communs, propre à renforcer la collaboration en matière de planification et encourager une utilisation optimale des budgets de défense.

Si les raisons d'agir sont claires, la rupture que constitue le passage d'une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective reste à ce jour un vaste chantier. La voie du succès passe par la rédaction d'une *Strategic defence review* à l'échelle européenne, ou l'élaboration d'un livre blanc stratégique européen susceptible de donner corps, cohérence et lisibilité à ces objectifs. Pour bien mener ce processus, il est utile de connaître et de comprendre la variété des cultures stratégiques et des planifications de défense telles qu'elles se déclinent au sein de l'UE. Notre étude veut y servir.

Enfin, la réflexion stratégique dont l'Europe a besoin devra déboucher sur des projets de coopération concrets à mêmes de briser les conservatismes, d'encourager le lancement d'une intégration effective, et de renforcer les capacités européennes d'action collective tout en réalisant des économies d'échelle significatives. Les auteurs prennent l'exemple des forces aériennes dont la structure pourrait être repensée à la lumière des enseignements de la campagne de Libye : une force aérienne européenne (*European Strike Force*) pourrait naître d'une restructuration transversale des capacités aériennes nationales au sein de l'Union.

Diversité des formats, hétérogénéité des contenus

Les documents stratégiques des 27 États membres de l'Union européenne forment un corpus ample et disparate. Ce corpus est caractérisé par une grande diversité de formats, qui résulte en partie de dispositions légales, d'environnements juridiques et de contextes constitutionnels hétéroclites. À la variété des formats répond l'hétérogénéité des contenus. Les documents stratégiques nationaux se caractérisent par des degrés d'opérationnalisation plus ou moins poussés. Tous ne traitent pas des mêmes sujets. Beaucoup sont simplement obsolètes. Ainsi, certains pays européens confrontés à de fortes pressions budgétaires se trouvent aujourd'hui dans la nécessité d'opérer des coupes brusques et significatives dans leur budget de défense sans disposer de document stratégique actualisé, et donc sans pouvoir s'appuyer sur une vision stratégique aisément lisible sur le court ou moyen terme.

Dans leur grande majorité, les documents proposent une analyse du contexte géostratégique international et de son évolution récente. Si cette analyse est globalement convergente, les stratégies nationales n'en tirent cependant pas les mêmes conclusions concernant les risques et les menaces auxquels les pays doivent faire face. Peu de documents paraissent s'intéresser de manière prospective aux mutations rapides de la situation géostratégique, y compris celles de la relation transatlantique de sécurité. Les tentatives de déduire de cette analyse des risques et des menaces les missions et les rôles des forces armées restent elles étonnamment limitées. L'utilité de mettre l'accent sur le problème de la cybersécurité par exemple est toute relative dès lors que l'on ne tente pas de définir en retour le rôle que doivent jouer les forces armées dans la cyberdéfense – ou de répondre à la question de savoir si elles sont l'autorité nationale la plus à même de mener cette mission.

La mutualisation des capacités est mentionnée dans la majorité des documents européens, sans qu'il s'ensuive une tentative de répondre à la question du degré de mutualisation envisageable et de son champ d'application. La coopération entre voisins est souvent présentée comme souhaitable dans la documentation nationale, sans que cela ne pousse à clarifier son ampleur ou ses buts concrets. Inversement, la volonté d'engager une coopération au niveau européen est rarement formulée – ou si oui, de manière peu concrète. Sauf exception, la notion d'une interdépendance continentale – à savoir que tous les États membres partagent essentiellement les mêmes intérêts vitaux et stratégiques – est notoirement absente.

En un mot, les stratégies de défense et de sécurité nationales analysées sont pour l'essentiel descriptives plutôt que prescriptives. Elles se contentent de dire comment sont les choses, plutôt que de définir comment et pourquoi il faudrait les changer.

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

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

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

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

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

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

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

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

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

Les limites de l'approche nationale

Une variable supplémentaire s'ajoute à cette équation. Il semble difficilement concevable aujourd'hui de vouloir élaborer une politique de défense viable en adoptant une approche exclusivement nationale de la définition du besoin de défense. Qu'on le veuille ou non, l'administration de la chose militaire dans l'Europe d'aujourd'hui ne peut faire l'économie d'une coopération effective et d'un partage de ressources entre partenaires et alliés à l'échelle européenne. Les pays européens ont depuis longtemps pris acte du fait que la capacité des États à employer et déployer la force armée dans un cadre strictement national est dramatiquement réduite ou effectivement nulle, pour toute opération ayant un tant soit peu d'envergure. Par nécessité autant que par choix, les opérations majeures de ces dernières années ont ainsi toutes, à de rares exceptions près, été menées sous bannière commune, le plus souvent celle de l'Otan ou de l'UE.

La réalité de l'interdépendance mutuelle croissante en Europe et la difficulté de maintenir une posture stratégique strictement nationale apparaissent à l'étude de la documentation stratégique européenne. La coopération stratégique et la mutualisation capacitaire sont mentionnées dans la plupart des documents européens bien que souvent de façon peu concrète. La dimension européenne de l'impératif de la collaboration est peu présente comme telle, et le cadre d'analyse adopté est plus spontanément celui de l'Alliance atlantique. Mais dans un cadre comme dans l'autre, c'est le

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

développement de la coopération entre États européens qui apparaît comme le défi cardinal. La coopération européenne en matière de défense est devenue cruciale non seulement pour le projet européen, mais aussi du point de vue de la relation transatlantique de sécurité.

L'état de la planification de défense européenne interprété à la lumière de ces conclusions n'incite guère, il est vrai, à l'optimisme. Il est certes encourageant de constater que d'ici à la fin de l'année 2012 les 27 États membres de l'Union européenne, y compris la République de Chypre, devraient disposer d'une stratégie de défense ou de sécurité incarnée par un document stratégique national. Mais ce rapport met en lumière un déficit de consensus préoccupant, tant sur le plan de ce que ces stratégies devraient dire que du format qu'elles devraient adopter et de l'usage qu'il faut en faire.

Une double nouvelle donne

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

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

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

Une force d'impulsion plus contraignante encore est sans doute en train de se constituer avec l'évolution de la posture stratégique américaine. Il devrait être clair désormais pour tous les Européens que la réorientation asiatique des États-Unis requiert des puissances du Vieux continent qu'elles coopèrent davantage en matière de défense – et il devrait être clair aussi qu'il s'agit bien là désormais d'une demande formulée explicitement par Washington.

Cette évolution, bien que passée sous silence dans les publications officielles de sécurité et de défense même les plus récentes, est d'une importance fondamentale. Les Européens ont globalement assimilé la transition qui s'est opérée entre les années 1990 et celles du second président Bush. Au cours de cette période, la méfiance initiale des Américains à l'endroit de la construction de la défense européenne (témoins les « trois D » de Madeleine Albright – découplage, double emploi et discrimination) a cédé le pas à une approche plus permissive : une acceptation pragmatique que ce qui importait était moins le cadre de coopération lui-même que le fait que l'Europe contribue davantage.

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

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Les États-Unis n'attendent certes pas des Européens qu'ils agissent en toute indépendance vis-à-vis de Washington. Ils voudront que l'action transatlantique demeure pleinement coordonnée et que subsiste une interopérabilité aussi étendue que possible entre les forces et les capacités (de façon, en particulier, à permettre l'utilisation d'équipements américains). Mais les instincts passés qui voulaient que la capacité d'action européenne repose exclusivement sur celle des États-Unis ne sont plus d'actualité.

Du fait de ce changement de perspective les vieux débats entre atlantistes et européens perdent leur pertinence. La construction d'une capacité européenne d'action autonome effective est un objectif qui devrait être partagé par les uns comme par les autres. Sa mise en place est aussi essentielle pour le futur de la relation transatlantique de sécurité qu'elle l'est pour la capacité de l'Europe à être prise au sérieux dans le nouveau monde multipolaire.

Pour une approche stratégique européenne

Les raisons d'agir sont claires désormais, mais la rupture que constitue le passage d'une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective reste à ce jour un vaste chantier.

Il faut agir à un double niveau : au niveau stratégique d'abord, où les décideurs politiques européens doivent prendre conscience de la réalité des intérêts partagés et du caractère inéluctable de la dépendance mutuelle en matière de défense. Au niveau de sa mise en œuvre ensuite : les ministères de la défense doivent surmonter leur rejet historique et culturel de la planification conjointe ou tout du moins complémentaire, y compris en matière de forces et de capacités.

Dire qu'opérer cette rupture nécessite d'engager une réflexion stratégique commune qui pourrait s'incarner dans un livre blanc européen ou *European Strategic defence review* n'a dès lors rien de novateur. Un référent collectif est indispensable pour obtenir une convergence en matière de pensée stratégique entre des nations dont les cultures stratégiques, comme ce travail l'a prouvé, sont divergentes. Il est urgent de commencer à construire une convergence analytique autour des sujets suivants : la modification de la position stratégique de l'Europe dans le monde, la nature de la transformation de la relation entre l'Europe et les États-Unis, le rôle des forces armées dans la réponse aux risques et aux menaces, leur utilité dans l'affirmation de l'influence européenne et le juste calibrage entre autonomie et coopération.

Un tel processus doit être piloté par un groupe d'experts indépendants et respectés. Il doit de plus être investi de l'autorité intellectuelle et politique permettant de jeter les bases de décisions radicales. Cela pourrait toutefois ne pas suffire. Le chemin de la défense européenne est encombré des débris de tentatives de mener la collaboration *bottom-up* et sur base de volontariat. La méthode actuelle consiste à formuler des recommandations générales en attendant des milieux dirigeants de la défense qu'ils formulent spontanément un certain nombre de propositions, y compris de celles qui sont susceptibles de restreindre leur autonomie et leurs moyens propres. Les efforts les plus récents, associés à la préparation du sommet de Chicago de l'Otan et à l'initiative européenne de Gand, ont été aussi peu suivis d'effet que le *European Capability Action Plan* qui avait vocation à mettre en œuvre le *Helsinki Headline Goal* – sans mentionner la demi-douzaine d'efforts similaires et tout aussi infructueux qui sont venus s'ajouter à ces initiatives.

Ceux chargés de piloter l'élaboration d'un tel livre blanc ou *Strategic defence review* devraient par conséquent recevoir pour mandat de proposer un petit nombre de projets de coopération à même de briser les conservatismes et d'encourager la mise en place d'une intégration effective. Instaurer une surveillance commune de l'espace aérien européen – conçue comme un premier pas vers la transformation des forces aériennes nationales en forces moins conséquentes mais plus fonctionnelles – constitue une première hypothèse de travail. D'autres pourraient inclure la mise en place d'une capacité européenne de suppression des moyens de défense aérienne ennemis ; l'instauration d'un système de communication commun pour les opérations extérieures susceptible de couvrir l'ensemble des acteurs engagés sur le théâtre d'opération, ONG comprises ; ou la réduction de moitié à l'échelle de l'UE des moyens nationaux de test et d'essai.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

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

Pour le dire simplement, il serait envisageable de réduire le nombre d'avions de combat et la taille des infrastructures qui les supportent et d'engager une réflexion collective pour redistribuer au mieux les économies d'échelle ainsi effectuées. Cela permettrait de combler certaines lacunes capacitaires et d'augmenter les capacités d'action collectives. La planification de cette force pourrait être effectuée en commun, alors que les moyens resteraient nationaux et obéiraient au principe des capacités "séparables, mais non séparées". Il est clair que les forces aériennes européennes seraient liées par un degré assurément inédit de spécialisation et de dépendance mutuelle. La souveraineté des Etats sur leurs capacités aériennes n'en serait cependant pas affectée de façon significative car leur utilisation pourrait être décidée sur des bases nationales. Simplement, l'utilité de ces composantes aériennes, optimisées qu'elles seraient en vue de l'usage collectif, serait comparativement moindre dans le cadre d'opérations menées de manière strictement nationale. Le degré de spécialisation et de dépendance mutuelle entre forces aériennes nationales serait l'objet de négociations entre pays membres. Reste que pour l'ensemble de ces États membres, l'alternative à la préparation et la conduite conjointe d'opérations est désormais moins l'action autonome que l'absence effective de moyens d'action nationaux.

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

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

■ INTRODUCTION

La pertinence de l'ancien modèle de l'Europe de la défense a été fortement remise en cause par l'évolution du contexte politique, financier et stratégique en Europe depuis 2008.

Si l'intervention en Afghanistan et les mutations de l'environnement international depuis la formulation de la *Stratégie européenne de sécurité* en 2003 puis 2008 ont transformé en profondeur la réflexion stratégique européenne, la crise libyenne a révélé les importantes divergences qui la caractérisent encore. Marquées par des cultures stratégiques diverses et des expériences historiques spécifiques, les politiques de sécurité et de défense des États membres coexistent parfois péniblement.

Mais la crise financière, si elle menace le projet européen, ouvre également des voies de coopération nouvelles et peut encourager la recherche de nouvelles solutions. À l'heure des réductions des moyens budgétaires, elle peut favoriser l'émergence d'un consensus et créer les conditions d'une collaboration plus grande entre États membres.

La lourde charge de la dette publique fait aujourd'hui partie intégrante de la donne stratégique européenne. La possession par un pays membre de l'Union de toutes les composantes de la puissance militaire est devenue irréaliste au regard des coûts qu'elle engendre, et ce d'autant plus que l'évaluation et le dimensionnement des menaces est devenue pour les États un exercice incertain. La crise économique et financière grève les budgets des pays membres et augmente la pression sur les dépenses militaires, renforçant la nécessité de procéder en Europe à des coupes coordonnées afin de préserver la capacité d'action.

À mesure que l'Europe s'engage dans la voie de l'approfondissement de sa gouvernance économique et à l'heure de la révision de nombreux livres blancs nationaux, la nécessité de promouvoir une approche stratégique proprement européenne n'a jamais paru aussi présente. Le degré de mutualisation nécessaire requiert cependant une évaluation des besoins communs, propre à renforcer la collaboration en matière de planification et encourager une utilisation optimale des budgets de défense nationaux.

Disposer d'un document de référence à même de donner corps, cohérence et lisibilité à ces objectifs représenterait pour l'Europe de la défense une avancée considérable.

Il semble donc utile d'identifier les zones de convergence et d'incompatibilité telles qu'elles apparaissent au sein des politiques de défense et de sécurité des 27 pays membres. Un tel exercice aidera à élaborer un concept stratégique européen susceptible de s'articuler avec les concepts nationaux de façon opérante et légitime.

Cette étude se propose ainsi d'entreprendre une évaluation analytique de chacune des stratégies de sécurité et de défense des États membres afin de mettre en lumière la variété des postures et des cultures stratégiques. Elle se propose d'extraire de cette analyse comparative les éléments convergents et hétérogènes, et d'examiner dans quelle mesure il est possible d'en déduire un socle commun de priorités et d'intérêts. Elle soumettra enfin les recommandations nécessaires à la mise en œuvre de ses conclusions.

■ CHAPITRE 1 : UNE DOCUMENTATION STRATEGIQUE DISPARATE

1.1. Des appellations dissemblables

Les documents stratégiques des 27 États membres de l'Union européenne forment un corpus ample et hétéroclite, dont la grande diversité se révèle dès l'examen de la nomenclature utilisée par les pays membres. « Livre blanc », « Stratégie de sécurité », « Directive de défense », « Déclaration de stratégie », « Concept défensif », « Concept stratégique », « Stratégie de défense nationale », « Doctrine militaire », « Résolution sur la sécurité nationale », « Accord de défense », « Politique de sécurité et de défense », « Loi de programmation » ou « Planification de défense » ne sont que quelques unes des appellations sous lesquelles apparaissent les documents stratégiques nationaux¹.

Cette diversité de dénominations est elle-même indicative de la diversité des processus de planification de défense des 27 États de l'Union : la définition de la politique de défense et la mise en œuvre de la planification militaire ne passe pas systématiquement par l'élaboration d'un livre blanc national.

Seuls sept États européens disposent d'un document de référence qui prend la forme d'un livre blanc. La planification de défense des autres États membres n'est pas pour autant inexistante ou illisible. Nombre de pays sans livre blanc à jour sont dotés au contraire d'un corpus important de documents stratégiques. Des pays de taille modeste comme la Lettonie ou l'Estonie disposent ainsi d'un éventail fourni et rigoureusement organisé de documents tant stratégiques qu'opérationnels.

La Lettonie tire sa politique de défense d'un ensemble formellement hiérarchisé de 12 documents répartis par sous-ensembles thématiques. Elle ne dispose pas d'un livre blanc. Marqués par des degrés d'opérationnalisation divers, ces documents procèdent les uns des autres et forment un corpus stratégique interdépendant.

La Lettonie distingue les documents qui ont trait au domaine de la défense de ceux qui concernent la sécurité. Dans le champ de la défense, le *State Defence Concept* letton publié en juin 2012 constitue le document le plus global. Il découle d'un document intitulé *The Military Threat Analysis*. Dans le champ de la sécurité, le *National Security Concept* est lui fondé sur un document dénommé *State Risk Analysis*.

Du *National Security Concept* et du *State Defence Concept* découlent une série de documents opérationnels, capacitaires, administratifs et budgétaires : *The National Security Plan* (fondé sur le *National Security Concept*), *The National Defence Plan* (fondé sur le *National Defence Concept*), *The National Defence Operational Plan*, *The National Armed Forces Development Plan* et *The National Armed Forces Annual Plan*. La Lettonie dispose également d'une série de documents qui ont trait à l'intégration de la Lettonie au sein de l'Alliance atlantique et établissent les principes de sa participation aux missions de l'Otan.

L'exemple letton est représentatif de la diversité des processus de planification de défense à l'échelle européenne et des documents sur lesquels ils reposent. Il est révélateur de la difficulté qu'il y a à cerner les contours précis de la documentation stratégique européenne.

Certains pays sont dotés d'un corpus stratégique sensiblement moins fourni et structuré. Leur documentation nationale, par exemple, n'aborde qu'un aspect de la définition du besoin de défense. Ainsi, les documents néerlandais et italiens sont consacrés à des questions essentiellement conceptuelles. À l'inverse, la nomenclature des documents belges, luxembourgeois et maltais indique leur caractère plus administratif ou plus opérationnel – la définition des grandes orientations stratégiques nationales se fait lors de discours et interventions ministériels consacrés aux

¹ Cf. Annexes, *Defence document database*.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

questions de défense. La diversité des nomenclatures utilisées reflète ainsi le caractère disparate du corpus des documents stratégiques européens.

1.2. Des natures juridiques hétéroclites

Cette diversité résulte en partie de dispositions légales, d'environnements juridiques et de contextes constitutionnels hétéroclites. Du concept stratégique jusqu'à ses ramifications les plus opérationnelles, le processus d'élaboration de la politique de défense d'un État peut mettre en jeu des acteurs institutionnels divers : président de la République, Premier ministre, gouvernement, ministère de la Défense, Parlement et commissions *ad hoc*.

Le poids de ces différents acteurs institutionnels varie d'un pays à l'autre. En Roumanie, l'élaboration de la stratégie de sécurité nationale est du ressort du président de la République. La stratégie de sécurité nationale² sert de base à la rédaction du livre blanc national³ élaboré par le ministère de la Défense. À l'inverse, en Allemagne, la stratégie de sécurité dépend du ministère de la Défense alors que le livre blanc est l'affaire du gouvernement.

En Allemagne, le livre blanc 2006 de la défense est un document établi sous la responsabilité du gouvernement de Berlin et rédigé ensemble par les ministères impliqués dans la politique étrangère du pays (en l'occurrence le ministère de la Défense en consultation avec les ministères des Affaires étrangères, de l'Economie et des Finances). Par opposition, le document qui sert de référence à la politique de défense du pays est un document « intra-défense » dont l'élaboration revient essentiellement au ministère de la Défense. Publié en 2011 et intitulé *Defence Policy Guidelines*, il définit les grandes orientations de la stratégie de défense du pays.

La configuration institutionnelle est en tout point dissemblable au Danemark, où c'est le Parlement et non pas le président de la République, le gouvernement ou le ministère de la Défense, qui joue le rôle primordial dans la planification de la politique de défense. Le document danois de référence, intitulé *Danish Defence Agreement 2010*, est établi par consensus entre les partis majoritaires au Parlement danois. Il se fonde sur un rapport établi en amont par une commission *ad hoc* composée de parlementaires, d'experts indépendants et de représentants du secteur de la défense.

La diversité des contextes institutionnels marque également le versant opérationnel des politiques de défense. Jusqu'à l'année 2005, les Pays-Bas n'étaient pas dotés d'une doctrine militaire nationale. Ils disposaient en revanche de doctrines militaires pour chacune des composantes de la force armée néerlandaise. Face au constat que les opérations militaires nationales et internationales étaient de plus en plus fréquemment des missions interarmées, une doctrine de défense transversale fut élaborée. Ce document publié en 2005 constitue un modèle de syncrétisme institutionnel : il intègre à la fois les doctrines militaires des différentes composantes de la force armée néerlandaise, la doctrine militaire de l'Alliance atlantique ainsi que des éléments des doctrines militaires de partenaires essentiels (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique). L'élaboration des aspects tant stratégiques qu'opérationnels des politiques de défense des pays membres reflète la diversité des paysages institutionnels.

Le Luxembourg, par exemple, ne dispose pas d'un ministère de la Défense : les questions de défense sont traitées par la Direction de la Défense, intégrée au ministère des Affaires étrangères. De même, à Malte, les questions de défense, sans ministère propre, sont de la compétence du Premier ministre. En Autriche, le ministère de Défense est également celui des Sports. En Belgique, l'élaboration de la politique de défense dépend en dernier ressort du ministère des Affaires étrangères, qui chapeaute le ministère de la Défense.

Juger ces contextes institutionnels divergents à l'aune des systèmes français ou britannique ne mènerait pas loin : toute volonté d'harmonisation formelle trop grande buterait sur des configurations constitutionnelles hétéroclites qui

² *The National Security Strategy of Romania*, 2007, Roumanie ; fiche pays 23 (ci-après : "FP 23") – cf. section 5.1.2.

³ *The White Paper of the Government: Romanian Armed Forces in 2010*. Roumanie.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

sont la raison essentielle de la diversité des planifications de défense et des nomenclatures utilisées à l'échelle nationale.

1.3. Une hiérarchie des textes parfois peu claire

Déterminer quels sont les documents nationaux véritablement essentiels pour la politique de sécurité et de défense d'un État membre n'est donc pas toujours tâche aisée. Comme l'illustre l'exemple letton, une majorité de pays européens, à l'inverse de la France ou du Royaume-Uni, se sont dotés d'une multitude de documents stratégiques⁴. On peut de manière générale distinguer deux corpus distincts. Le premier est composé de l'ensemble de la documentation stratégique et opérationnelle des pays membres : c'est le corpus stratégique étendu. Par opposition, on définit le corpus stratégique de référence comme le corpus des documents de référence des 27 États membres.

Le Portugal offre une bonne illustration du caractère parfois complexe de la documentation existante. Il dispose d'un livre blanc intitulé *Livro Branco da Defesa Nacional* qui date de 2001. Le pays dispose également d'un concept stratégique publié 2003 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*), dont l'actualisation est à l'étude. Le Portugal dispose enfin de deux « lois organiques » datant de 2009 qui concernent la défense nationale et l'organisation des forces armées (*Lei Orgânica nº 1-A 2009 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* [Loi Organique sur les Principes de l'Organisation des Forces Armées] et *Lei Orgânica nº 1-B/2009 - Lei de Defesa Nacional* [Loi sur la Défense Nationale]). Les documents de 2001 et 2003 qui datent respectivement d'avant le 11 septembre 2001 et d'avant la crise financière sont obsolètes. Le document stratégique le plus pertinent sur le plan national n'est donc pas le livre blanc, mais le document de 2009 intitulé *Loi sur la Défense Nationale*.

Le nombre total de documents de sécurité et de défense juridiquement en vigueur ou politiquement opérants à l'échelle des pays membres s'établit aujourd'hui à environ 90. Le chiffre exact fluctue au gré de l'actualisation des divers documents par les États⁵. L'accessibilité des documents est une autre variable : le document maltais, par exemple, n'est pas disponible publiquement ; d'autres sont d'un accès pour le moins difficile.

Le tableau bibliographique général⁶ attaché à la présente étude offre la liste la plus exhaustive possible à ce jour du corpus des documents stratégiques européens. Notons que la difficulté d'accès à certaines de ces données est en elle-même symptomatique de l'absence de consultation transversale entre États qui caractérise aujourd'hui l'élaboration des politiques nationales de défense en Europe.

1.4. Des pratiques dissymétriques de mise à jour

Certains pays européens confrontés à de fortes pressions budgétaires se trouvent aujourd'hui dans la nécessité d'opérer des coupes brusques et significatives dans leur budget de défense sans disposer de document stratégique actualisé, et donc sans pouvoir s'appuyer sur une vision stratégique aisément lisible sur le court ou moyen terme.

Les documents stratégiques essentiels de 18 pays ont été publiés après le début de la crise financière en 2007 – du livre blanc français de juin 2008 au concept stratégique letton de juin 2012. C'est le cas des documents de défense de la Lettonie, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la République Tchèque, de l'Estonie, du Royaume-Uni, de l'Autriche, de Malte, de la Bulgarie, de la Slovénie, du Danemark, de la Pologne, de la Suède, du Portugal, de la Finlande et de la France. Huit documents de référence datent d'avant la crise et les contraintes budgétaires que celle-ci a engendré – de la stratégie de sécurité roumaine de 2007 au document grec de 1997. Il s'agit, outre la Roumanie et la Grèce, des documents stratégiques des Pays-Bas, du Luxembourg, de la Lituanie, de l'Italie, de la Slovaquie, et de la Belgique.

⁴ Cf. Annexes, *Defence document database*.

⁵ Ce chiffre augmentera automatiquement à l'entrée de la Croatie en 2013, qui possède sa documentation propre et un livre blanc dont la version d'étude a été présentée en mars 2012.

⁶ Cf. Annexes, *Defence document database*.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Un certain nombre de livres blancs sont en cours d'actualisation. C'est le cas des documents irlandais, slovaque, français, roumain, lituanien et portugais. Le document stratégique chypriote est lui en instance de première publication. Les exemples de la Grèce et de l'Italie sont particulièrement parlants. Ces deux pays européens dotés d'un appareil militaire significatif ne disposent pas d'un document stratégique véritablement systématique ou actualisé. La Grèce est dans une situation particulièrement paradoxale : le pays se trouve dans l'obligation d'opérer des coupes substantielles dans son budget de défense sur la base d'un document stratégique élaboré au XX^{ème} siècle (*White Paper for the Armed Forces*, 1997).

Le livre blanc national italien date de 2002. Il a été élaboré pour tirer les conséquences des mutations de l'environnement stratégique suite au 11 septembre 2001. Chaque année, un document intitulé *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa* est publié. S'il traite de certaines questions stratégiques, il est essentiellement consacré à la répartition du budget alloué aux forces armées. *The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, document stratégique italien publié en 2005, est le seul document national récent à visée systématique, sans toutefois entrer dans le détail des besoins stratégiques italiens.

Aujourd'hui, l'Italie se trouve dans l'obligation d'opérer de fortes coupes budgétaires⁷. Elles touchent de façon considérable le personnel militaire et civil (réductions d'effectif de 25%), les achats d'équipement (commandes de F-35 [*Joint Strike Fighter*] en baisse de 30%) ainsi que les capacités existantes (artillerie, tanks, frégates, sous-marins et hélicoptères)⁸.

Or, il est difficile d'identifier au sein de la documentation stratégique italienne un document susceptible de servir de référent collectif et permettant de mettre ces coupes budgétaires en adéquation avec les objectifs stratégiques italiens à long terme. Au contraire, il semblerait que ces réformes dussent être effectuées soit en référence à un document actualisé mais non systématique, soit en référence à un document stratégique non actualisé.

A la diversité des dates d'actualisation s'ajoute la variété des formats. Le document maltais, long de 5 pages, contraste avec le livre blanc français qui en comprend 332 ; et quand le document allemand fait 17 pages⁹, les livres blancs tchèques, finlandais et autrichiens en font respectivement 169, 142 et 128. Certains pays traduisent leur documentation stratégique en anglais, d'autres en font l'économie. Ainsi, les documents autrichien¹⁰, portugais¹¹ et luxembourgeois¹² de référence ne sont pas disponibles en langue anglaise. La traduction du nouveau document hongrois¹³ n'est pas encore disponible, alors que celle du document suédois ne l'est que partiellement¹⁴. Certains documents, bien que traduits, le sont parfois dans un anglais qui ne rend pas entièrement compte des nuances de la langue d'origine : c'est le cas notamment des documents bulgare¹⁵, roumain¹⁶, et par endroits, du document italien¹⁷.

La diversité formelle de ces documents laisse entrevoir l'hétérogénéité conceptuelle, culturelle, institutionnelle et doctrinale qui caractérise la documentation stratégique des 27 États membres de l'Union.

⁷ La baisse du budget de défense en 2012 s'élèverait à 30%.

⁸ Intervention du ministre de la Défense Giampaolo Di Paola devant la commission défense du Parlement italien le 15 février 2012 : http://www.difesa.it/II_Ministro/Audizioni/Pagine/4CommissioneSenato.aspx

⁹ *Defence Policy Guidelines*, 2011, Allemagne ; FP 1.

¹⁰ *Weißbuch des Bundesheeres*, 2010, Autriche ; FP 2.

¹¹ *Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n° 1-B/2009)*, Portugal ; FP 21.

¹² *Loi du 21 décembre 2007 concernant l'organisation militaire*, Luxembourg ; FP 17.

¹³ *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról*, 2012, Hongrie ; FP 12.

¹⁴ *A Functional Defence: Government Bill*, 2009, Suède ; FP 27. Une synthèse succincte a été rendue publique en langue anglaise sous le nom de *A Functional Defence: Factsheet*, 2009.

¹⁵ *White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*, 2010, Bulgarie ; FP 4.

¹⁶ *The National Security Strategy of Romania*, 2007, Roumanie ; FP 23.

¹⁷ *The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, 2005, Italie ; FP 14.

■ CHAPITRE 2 : DES CONTENUS HÉTÉROGÈNES

2.1 Des documents de portée différente

A la diversité des formats répond l'hétérogénéité des contenus. Ainsi, les documents stratégiques nationaux se caractérisent par des degrés d'opérationnalisation plus ou moins poussés, et tous ne traitent pas des mêmes sujets. Les problématiques abordées peuvent être d'ordre conceptuel, capacitaire, industriel, budgétaire et administratif. Six pays européens disposent de documents uniques couvrant l'ensemble des aspects stratégiques et opérationnels de la politique de défense nationale : la République tchèque, l'Autriche, la France, la Bulgarie, le Royaume-Uni et la Pologne. Dans le cas du Royaume-Uni, la documentation de référence est contenue en deux documents distincts¹⁸, conçus de façon intégrée et qui couvrent l'ensemble du besoin de défense nationale. La République tchèque dispose d'une documentation stratégique pléthorique¹⁹, dont le livre blanc de défense constitue la synthèse. L'Autriche, la France, la Bulgarie et la Pologne disposent enfin de documents actualisés en 2008 ou depuis. Chypre ne dispose pas à l'heure actuelle d'un document national.

La République tchèque dispose d'un livre blanc de 170 pages, intitulé *The White Paper on Defence* et actualisé en 2011. Il s'agit d'un document exhaustif et de qualité qui détaille avec précision les besoins stratégiques nationaux. Il aborde pour ce faire à la fois les mutations de l'environnement international, les objectifs stratégiques nationaux tchèques, les rôles et les missions qui en découlent pour les forces armées nationales et les dimensions plus proprement capacitaire, industrielle, budgétaire et administrative. Le pays s'est également doté d'une stratégie de sécurité dénommée *Security Strategy of the Czech Republic*, publiée en 2011 pour refléter les mutations du contexte international et les conclusions du *Concept stratégique* 2010 de l'Otan.

Une série de documents à caractère opérationnel, budgétaire et législatif procède de ces documents stratégiques et en précise les principes : stratégie militaire (*Military Strategy of the Czech Republic*, 2008), documents de planification à court, moyen et long terme (*Long-term Vision of the Ministry of Defence*, *Medium-term Plan*, *Minister's Guidance*) et dispositions législatives (*On the Security of the Czech Republic; Act 219/1999*, *On the armed forces of the Czech Republic; Act 221/1999*, et *On Arrangements for Defence of the Czech Republic; Act 585/2004*).

Les 20 autres États membres de l'UE ne disposent pas d'un document national actualisé traitant de l'ensemble de leur besoin de défense nationale. Les documents allemand, néerlandais, espagnol, estonien, slovène, finlandais, hongrois, et italien²⁰ se consacrent principalement au versant conceptuel et stratégique de la politique de défense. À partir d'une analyse de l'environnement géostratégique international, ils définissent des objectifs nationaux vitaux et stratégiques, mais n'abordent pas en détail la question de leur mise en œuvre opérationnelle.

Les documents maltais, luxembourgeois, belge et irlandais²¹, à l'inverse, sont essentiellement dévolus aux questions opérationnelles et administratives. Si le Luxembourg, par exemple, dispose d'une loi de programmation militaire, la définition des grandes orientations stratégiques nationales se fait par le biais des interventions ministérielles consacrées aux questions de défense.

Les documents suédois, danois, et roumain n'intègrent pas d'évaluation spécifique de l'environnement international à leur analyse stratégique. Les documents slovaque, lituanien, letton, roumain, portugais, grec et danois, enfin, ne définissent pas explicitement les risques et les menaces spécifiques auxquels le pays fait face, mais se réfèrent implicitement à l'environnement régional, marqué pour certains d'entre eux par la puissance russe.

¹⁸ *The National Security Strategy*, 2010; *The Strategic Defence and Security Review*, 2010; FP 24.

¹⁹ Cf. *infra*.

²⁰ Soient 8 documents.

²¹ Soient 4 documents.

2.2 Des visions stratégiques distinctes

Une lecture concordante du contexte international

Dans leur grande majorité, les documents proposent une analyse du contexte géostratégique international et de son évolution. Comme l'affirme le document britannique : "we need to understand the context within which we operate in order to protect our security, achieve our national objectives and maintain our influence in world affairs."²² Les exceptions sont Malte, le Danemark, la Suède, la Roumanie, le Luxembourg et la Belgique, dont la documentation stratégique porte tout ou en partie sur les questions opérationnelles. À certains égards, les analyses se recoupent. Elles pointent le caractère multipolaire, complexe et incertain du contexte stratégique contemporain, le déplacement du centre de gravité stratégique global vers la région Asie Pacifique, et l'effacement progressif de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

« La mondialisation transforme en profondeur les fondements mêmes du système international. La distribution de la puissance mondiale se modifie au bénéfice de l'Asie. Les États sont concurrencés, dans leurs stratégies, par de nouveaux acteurs puissants. La typologie des menaces et des risques oblige à redéfinir les conditions de la sécurité nationale et internationale. Le rôle et la place des instruments militaires sont modifiés.

La complexité et l'incertitude s'imposent comme des caractéristiques majeures de ce nouvel environnement. Aucune grille d'analyse unique ne permet d'appréhender, dans l'ensemble de leurs dimensions, les dynamiques économiques, stratégiques, politiques et culturelles de la mondialisation.»²³

Les documents espagnol, britannique, français et allemand offrent une analyse particulièrement fouillée et parfois innovante des mutations de l'environnement stratégique international. La stratégie de sécurité espagnole, par exemple, isole au sein de ce contexte ce qu'il appelle des « multiplicateurs de risque », qui serviront d'arrière-fond à l'évaluation des risques et des menaces : mondialisation, déséquilibres démographiques, pauvreté, inégalité, changement climatique, technologie et idéologies radicales. Une évaluation essentiellement concordante du contexte international est proposée dans les documents de la Pologne, de la Lituanie, de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Autriche, de l'Estonie, de la Finlande, de la Slovénie et de la Grèce.

"The global security environment has become increasingly dynamic and complex. In the wake of changes of the economic, population and military potential of key states, the post-Cold War world order has been evolving in the direction of a multi-polar order. [...] Globalisation has made us perceive national security in a different light, blurring the borderline between internal and external dimensions of security. The growing international interdependency of today's world often results in our inability to predict many phenomena and their developments, the extent of which is not limited by geographical barriers or political and economic systems. In such arrangement of relations, the emerging threats and risks are global in nature, while non-state entities that could disrupt this arrangement, are gaining importance."²⁴

Les documents portugais, irlandais, italien, slovaque et letton ne mentionnent en revanche que brièvement les mutations de l'environnement stratégique international. Les documents italien et letton n'y font référence qu'en une phrase : "The complexity of international relations, greatly augmented in recent years by the progressive globalization of the economies and the increased cultural interaction, makes it very difficult to analyze events and consequently to

²² *The National Security Strategy*, Royaume Uni, p.13, FP 24, DDM 2.1.

²³ *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, 2008, France, p.13 ; FP 10 ; *Defence document matrix*, section 2.1. (ci-après : "DDM 2.1").

²⁴ *Defence Strategy of the Republic of Poland*, 2009, Pologne, p.4 ; FP 20 ; DDM 2.1.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

precisely identify the possible crisis situations"²⁵ ; "The international security environment is changeable, complex and difficult to predict."²⁶

Dans bien des cas, l'examen de la documentation stratégique européenne de référence semble dénoter une relative absence de réflexion prospective creusée. La question des futures grandes dynamiques structurantes de l'environnement international est peu abordée, de même que certaines hypothèses telles que le déclin américain ou les conséquences d'une rupture d'approvisionnement en ressources énergétiques et naturelles stratégiques. Le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas constituent à ce titre des exceptions notables. Les documents néerlandais *National Security: Strategy and Work Programme* de 2007 et *Future Policy Survey* de 2010 élaborent par exemple une véritable vision à court, moyen et long terme et brossent un portrait prospectif précis des mutations futures du contexte stratégique international²⁷. Ils différencient, pour ce faire, scénarios stratégiques (multipolarité, multilatéralisme, fragmentation, réseau), chocs stratégiques (démographiques, économiques, sociaux, technologiques, écologiques, politiques, sécuritaires), analyse à court, moyen et long terme des risques et des menaces, des valeurs et des intérêts vitaux et stratégiques des Pays-Bas, identification des fonctions stratégiques (anticipation, prévention, dissuasion, protection, intervention, stabilisation, normalisation) et des objectifs stratégiques du pays.

Des évaluations divergentes des risques et des menaces

Les documents nationaux qui offrent une analyse des mutations du contexte stratégique international la présentent sous des traits essentiellement similaires. Ils n'en tirent cependant pas les mêmes conclusions concernant les risques et les menaces auxquels le pays doit faire face.

Ainsi, l'évaluation des risques et des menaces est largement tirée des documents européens, atlantiques et onusiens, qui sont d'ailleurs souvent cités en tant que tels²⁸ : *European Security Strategy*, 2003, *Report on the Implementation of the European Security Strategy*, 2008, *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, 2010, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004. Les documents stratégiques de l'Irlande, de la Lituanie, de la Lettonie, de la Bulgarie, de l'Italie, de la Finlande, de la Hongrie, de la Suède et de la Slovaquie reprennent ainsi le cadre d'analyse qui figure dans la *Stratégie européenne de sécurité* : terrorisme, crime organisé, prolifération des armes de destruction massive, cybersécurité, flux migratoires incontrôlés, conflits armés, insécurité économique et financière, insécurité énergétique, catastrophes naturelles et sécurité des infrastructures.

"The threat of terrorist attacks, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, organized crime, the growing potential for the misuse of cybernetic space, radical ideologies, and unsolved disputes, combined with the effects of globalization, demographic development, migration, ecological changes, further state acquisition of nuclear weapons, and tensions over the struggle for vital resources cause increased instability and uncertainty, which are seconded by high levels of insecurity, unpredictability, and an increasing potential for the development of unexpected crisis situations."²⁹

L'identification commune des risques et menaces n'accouche pas nécessairement de postures stratégiques et opérationnelles similaires. Si l'ensemble de la documentation européenne insiste par exemple sur les risques

²⁵ *The Chief of Italian Defence Staff Strategic Concept*, 2005, Italie, p.25 ; FP 14 ; DDM 2.1.

²⁶ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.5 ; FP 15 ; DDM 2.1.

²⁷ *Future Policy Survey Conclusions*, Pays-Bas, pp.8-19.

²⁸ Ainsi dans les documents allemand, bulgare, irlandais, espagnol, finlandais, français, hongrois, letton, polonais, tchèque, roumain, britannique et slovaque.

²⁹ *The Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2005, Slovaquie, p.3 ; FP 25 ; DDM 2.1.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

importants liés à la cybermenace, seuls les documents britannique et français, et dans une moindre mesure, espagnol et danois, définissent en retour les rôles et les missions des forces armées dans le champ de la cybersécurité.

Le cadre d'analyse utilisé en amont de la conceptualisation des risques et des menaces varie également. Le document espagnol interprète par exemple les risques et les menaces à l'aune d'un concept de *domaine* qu'il définit de façon spécifique³⁰. Aux traditionnels domaines terrestre, aérien et maritime s'ajoutent trois domaines moins classiques : domaine spatial, domaine cybernétique et domaine de l'information. Pour chacun des risques et menaces identifiés dans leur domaine respectif, il dégage les objectifs stratégiques correspondants, prenant en compte les partenariats privilégiés et les zones d'intérêts stratégiques de l'Espagne. Le document néerlandais différencie les risques et les menaces dans le temps³¹ davantage que dans l'espace et élabore ainsi une méthodologie à court, moyen et long terme.

Beaucoup de pays distinguent entre les risques liés à la sécurité et les risques qui ont trait à la défense proprement dite. Certains d'entre eux organisent même leur documentation stratégique en fonction de cette distinction. La Hongrie, par exemple, construit à partir de sa stratégie de sécurité un éventail de stratégies sectorielles spécifiques (*Hungarian national sectoral strategies*) portant sur la criminalité, la sécurité économique et financière, le développement des ressources humaines, la sécurité des systèmes d'information, la réponse aux catastrophes naturelles, la sécurité environnementale et la lutte contre le terrorisme. Il en est de même en Pologne, en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie, en République tchèque, en Autriche et en Lettonie³² où le *State Risk Analysis*, le *National Security Concept* et *The National Security Plan* se distinguent formellement de la documentation de défense³³.

Mais au-delà du cadre d'analyse, c'est bien l'évaluation des risques et des menaces elle-même qui diverge dans la plupart des cas, tant sur le plan international que domestique et régional. Les documents espagnol³⁴, britannique³⁵ et irlandais font mention de risques qui concernent la sécurité intérieure du pays. La stratégie de sécurité irlandaise aborde la question du terrorisme dans sa dimension domestique : "Dissident Republican Paramilitaries continue to pose a threat and there is a requirement for continued vigilance. While it is assessed that currently they have limited capability there are indications of concerted efforts by these groupings to develop their capability. They remain intent on disrupting the ongoing normalisation process."³⁶ Le risque de subversion de la stabilité intérieure est présent également dans les documents de pays d'Europe de l'Est comme l'Estonie³⁷, la Lettonie³⁸ et la Pologne³⁹.

L'évaluation des risques et des menaces au niveau régional présente des divergences encore plus significatives, notamment quant à la présence ou non d'une menace à caractère militaire et conventionnel au sein de l'environnement régional. Dans leur très grande majorité, les documents nationaux font état de l'absence actuelle de menace militaire conventionnelle sur le territoire européen. Les documents hongrois et bulgare affirment respectivement : "Hungary is not threatened by military aggression, and the risk of any other traditional type of threat is also minimal."⁴⁰ ; "The probability of large-scale conflict between sovereign states has been significantly reduced. The probability of the Republic of Bulgaria being drawn into such a conflict, as a member of NATO and the EU, is negligible. [...] Absence of immediate military threats to Bulgaria's territorial integrity."⁴¹

Pourtant, les politiques de défense des trois États baltes se fondent quasi-exclusivement sur le risque d'une attaque conventionnelle, portant le regard sur l'affirmation de la politique de puissance russe. Elles sont fondées sur

³⁰ *Spanish Security Strategy*, 2011, Espagne, p.37, FP 7.

³¹ Cf. section 2.2.1. et FP 19.

³² Cf. Annexes, *Defence document database*.

³³ Cf. section 1.1.

³⁴ *Spanish Security Strategy*, 2011, Espagne, p.37 ; FP 7 ; DDM 2.2.

³⁵ *The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p.13 ; FP 24 ; DDM 2.2.

³⁶ *Strategy Statement 2011-2014*, Irlande, p.12 ; FP 13 ; DDM 2.3.

³⁷ *National Defense Strategy*, 2011, Estonie, p.10 ; FP 8.

³⁸ *The State Defense Concept*, 2012, Lettonie, p.7 ; FP 15.

³⁹ *Defence strategy of the Republic of Poland*, 2009, Pologne, p.5 ; FP 20.

⁴⁰ *The National Security Strategy of the Republic of Hungary*, 2007, Hongrie, p.1. FP 12 ; DDM 3.2.

⁴¹ *White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*, Bulgarie, 2010, pp.13-15; FP 4 ; DDM 3.2.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

l'hypothèse d'une invasion armée de leur territoire national et ont pour objectif principal de préparer la défense du territoire national à cette éventualité. Leur paradigme défensif a progressivement évolué de la « défense territoriale totale » à la défense collective, et ces stratégies s'inscrivent désormais de plain-pied dans la stratégie de sécurité de l'Alliance atlantique⁴².

Les États baltes ne sont pas les seuls à porter le regard sur les risques conventionnels qui relèvent du contexte régional. La politique de défense grecque est ainsi sous-tendue par la perception du risque de conflit avec la Turquie et des risques et menaces au sein du triangle qui va des Balkans au Moyen-Orient jusqu'au Caucase, et qui inclut Chypre, la Turquie, l'Albanie, la Russie et l'Afrique du Nord⁴³. Le livre blanc bulgare traite de la situation dans les Balkans occidentaux, au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine⁴⁴. Le document danois, lui, met l'accent sur la situation en Arctique et les risques futurs qu'elle fait planer sur la région⁴⁵.

“The melting of the polar ice-cap as a result of global warming and the resulting increased activity in the Arctic will change the region’s geostrategic significance and thus entail more tasks for the Danish Armed Forces. [...] There is agreement that, as a result of the expected increased amount of traffic and level of activity during the upcoming Defence Agreement period, a proper risk analysis of the maritime environment in and around Greenland is to be conducted. There is agreement that during the Defence Agreement period a comprehensive analysis of the future tasks of the Danish Armed Forces in the Arctic is to be conducted, including an analysis of whether or not advantages exist in entering into closer cooperation with other Nordic countries, the USA, Canada, Russia and the UK regarding surveillance and other similar tasks.”⁴⁶

Enfin, la perception des risques et des menaces que présente l'environnement international diffère en fonction de facteurs historiques et culturels. Les documents français, britannique, portugais et espagnol mettent un accent particulier sur les aires régionales au sein desquelles leurs intérêts stratégiques sont engagés. Le document français isole quatre zones géographiques dont les évolutions sont jugées déterminantes pour la sécurité nationale : l'« arc de crise » qui s'étend de l'Atlantique à l'Océan Indien, qui comprend la zone sahélienne, de la Mauritanie jusqu'à la Somalie, les bordures de la Méditerranée, le Proche-Orient, le golfe Arabo-Persique, l'Afghanistan et le Pakistan ; l'Afrique subsaharienne ; l'Europe, les Balkans et la Russie ; et enfin l'Asie, et en particulier la Chine, l'Inde et le Pakistan⁴⁷.

Ces documents proposent rarement une évaluation de la situation stratégique européenne prise dans son ensemble. L'Europe est néanmoins décrite, particulièrement dans les pays de l'est et du nord, comme partageant un mode de vie et des valeurs communes qu'il convient de défendre. Le document suédois, par exemple, met l'accent sur la communauté de perspective, d'intérêt, de modes de vie et de valeurs qui lie les sociétés nordiques et plus globalement européennes⁴⁸. La notion d'une communauté européenne de valeurs est particulièrement présente également dans les documents de la Slovaquie, de la Roumanie et de la Hongrie : “In the course of the Euro-Atlantic integration process that has been taking place since the regime change, Hungary has become a member of organisations of integration, in which the stability of the member countries is based on common values, democracy and the rule of law, as well as on respect for human rights and fundamental freedoms, with member states willing and able to help each other in order to protect the latter.”⁴⁹ Mais la conscience d'une interdépendance continentale – à savoir, la notion que tous les Européens partagent les mêmes intérêts vitaux et stratégiques et font face à des risques et des menaces similaires – est pour l'essentiel absente.

⁴² FP 16; FP 8; FP 15.

⁴³ *White Paper for the Armed Forces*, 1997, Grèce p.4 ; FP 11 ; DDM 2.3.

⁴⁴ *White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*, 2010, Bulgarie p.14 ; FP 4 ; DDM 2.3.

⁴⁵ *Danish Defence Agreement 2010-2014*, Danemark, p.12 ; FP 6 ; DDM 2.3.

⁴⁶ *Ibid.* p.2.

⁴⁷ *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, 2008, France, p.41; FP 10 ; DDM 3.2.

⁴⁸ *A Functional Defence: Government Bill*, Suède, 2009, p.23 ; FP 27.

⁴⁹ *The National Security Strategy of the Republic of Hungary*, 2007, Hongrie, p.1. FP 12 ; DDM 3.2.

2.3 Des stratégies à l'échelle nationale

Des postures stratégiques singulières

La documentation stratégique de certains grands pays européens témoigne de la responsabilité particulière dont certains se sentent investis sur la scène internationale. La *National Security Strategy* du Royaume-Uni fait état de la volonté britannique de rester un acteur global important : "Britain will continue to play an active and engaged role in shaping global change. [...] The National Security Council has reached a clear conclusion that Britain's national interest requires us to reject any notion of the shrinkage of our influence."⁵⁰ Pour ce faire, il convient d'exploiter les opportunités stratégiques que présente l'environnement international : "We should look to our existing areas of comparative advantage, outlined in this section, and to the areas we can develop in the future. In a multipolar world, comparative advantage does not apply only to areas of world leadership – though we have significant examples of that. We can and will invest in all those areas where we are relatively stronger than other countries."⁵¹

L'ambition stratégique nationale d'un pays s'incarne également dans une volonté d'agir de façon autonome et d'employer et de déployer la force pour ce faire hors des ses frontières nationales⁵². « L'ambition européenne et internationale de la France »⁵³ est justifiée par l'effacement progressif de la distinction entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. La protection de la souveraineté nationale, en effet, se joue désormais de plus en plus fréquemment en dehors des frontières du territoire national : « La distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est plus pertinente. Le terrorisme agit sur les territoires des pays européens à partir d'implantations multiples, tout en cherchant à infiltrer les sociétés françaises et européennes. La criminalité organisée exploite les avantages de la mondialisation et l'effacement des frontières. La sécurité énergétique ne peut se concevoir qu'à l'échelle globale. La vulnérabilité des systèmes d'information n'a ni territoire ni frontière. Il en va de même pour les risques naturels ou sanitaires. Une telle continuité revêt désormais une dimension stratégique dont il est urgent que la France et l'Europe tirent toutes les conséquences. Elle implique la définition de stratégies d'ensemble, intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche. »⁵⁴ La responsabilité d'intervenir hors de ses frontières dans les zones de conflit afin d'y maintenir ou d'y rétablir la paix incombe à la France du fait de facteurs historiques d'une part, d'une volonté de préserver sa stature et ses intérêts à l'international d'autre part⁵⁵.

Les documents italien et espagnol, de la même façon, incarnent une posture stratégique spécifique. Le document italien tire de l'effacement de la distinction entre sécurité extérieure et sécurité intérieure une définition spécifique des zones d'intérêt vital et stratégique italiennes.

"The areas of 'national interest' are those geographic zones in which and toward which the Political Authorities may decide to take initiatives, even of a military nature, for the purpose of safeguarding the interests of the Nation, and potentially also within the framework of the international organizations to which Italy belongs. [...] They are subdivided into: areas of "strategic interest" which, at the moment, comprise the national territory and adjacent areas: NATO, the European Union, the Balkans, Eastern Europe, the Caucasus, North Africa and the Horn of Africa, the Near and Middle East and the Persian Gulf. These are areas in which the Political Authorities are more likely to take action for the safeguarding of the Country's vital and/or strategic interests; "other areas", i.e. geographical areas in which the Political Authorities may decide to intervene according to the situation. Among these the most likely intervention would be for low- or middle-intensity crisis management operations, or for humanitarian assistance in the continent of Africa."⁵⁶

⁵⁰ *The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p. 10 ; FP 24.

⁵¹ *Ibid.* p.21-22.

⁵² *Ibid.* p.199.

⁵³ A laquelle le livre blanc français consacre 3 chapitres.

⁵⁴ *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, 2008, France, p.57 ; FP 10 ; DDM 3.2.

⁵⁵ *Ibid.* p.113 ; FP 10 ; DDM 3.2.

⁵⁶ *The Chief of Italian Defence Staff Strategic Concept*, 2005, Italie, p.26 ; FP 14 ; DDM 2.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Le document espagnol soulève les questions des droits de l'homme, des valeurs démocratiques, de l'état de droit et des normes du droit international, valeurs qui justifient l'intervention extérieure. Il formule un engagement ferme à prévenir, maintenir et rétablir la paix hors des frontières espagnoles, dans un cadre multinational et intégré. Il place résolument l'action espagnole sous l'égide des Nations Unies, qui déterminent en dernier ressort les conditions de la participation nationale aux opérations multilatérales. La notion de responsabilité de protéger est mentionnée et y est définie : "Spain [...] supports the principle of Responsibility to Protect, approved at the UN World Summit in 2005, which establishes the collective responsibility of the international community to protect populations whose own States fail to do so in extreme cases of genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity."⁵⁷

Le document suédois fait état de la Charte des Nations Unies, l'ONU étant perçue comme garante de la sécurité et de la paix internationales. De même, les documents allemand, tchèque, italien, et danois : "An active Danish involvement in the UN is another cornerstone of Danish security and defence policy. Denmark should therefore work to ensure that the UN continues to constitute the foundation of the international system as the source for global legitimacy and the establishing of universal norms. Furthermore, Denmark should contribute to enhancing the UN's capability for the conduct of peacekeeping operations. This could be achieved partly through focused cooperation in Nordic circles. The already ongoing Nordic cooperation on the training and instruction of African peacekeeping forces will be continued and intensified, and potential opportunities for joint Nordic peacekeeping operations within the UN framework will similarly be pursued."⁵⁸ Les documents irlandais, autrichiens, maltais, portugais et luxembourgeois inscrivent eux aussi leurs objectifs de politique étrangère dans un cadre global. Ils mentionnent l'ONU comme pierre angulaire de la sécurité internationale. La majorité des documents publiés récemment ne semble plus souscrire à la philosophie de l'interventionnisme libéral qui caractérisait certaines documentations plus anciennes⁵⁹. L'accent est mis d'autre part sur la nécessité de disposer d'un mandat de l'ONU en toutes circonstances⁶⁰.

Une préférence atlantique parfois dominante

L'espace euro-atlantique constitue un cadre multilatéral privilégié pour les stratégies de sécurité et de défense européennes. Les États-Unis demeurent un partenaire dominant, et certains comme les documents britannique et danois l'affirment d'emblée : "Our strong defence, security and intelligence relationship with the US is exceptionally close and central to our national interest."⁶¹ Ce lien débouche parfois sur la mise en place d'accords bilatéraux concrets, comme dans le cas de la Bulgarie qui a signé en 2006 un accord bilatéral de coopération (*Defence Cooperation Agreement*), qui permet l'utilisation par les troupes américaines de bases sous commandement bulgare (*Bulgarian-American Joint Military Facilities*) à des fins d'entraînement.

"Denmark's membership of NATO is a cornerstone of Danish security and defence policy. In a strategic perspective Denmark's sovereignty is secured through NATO's Article 5 commitment to collective defence of Alliance territory. At the same time, NATO provides a framework for the participation of the Danish Armed Forces in international missions. Denmark will thus continue to work in favour of a transformation of the Alliance in tandem with the transformation of the military forces of Member States, seen also in relation to a strengthening of the demands placed by the Alliance on the usability of these military forces."⁶²

⁵⁷ *Spanish Security Strategy*, 2011, Espagne, p.20 ; FP 7 ; DDM 3.3.

⁵⁸ *Danish Defence Agreement 2010-2014*, Danemark, p.2 ; FP 6.

⁵⁹ Ainsi le *Strategic Defense Review 2001* du Royaume-Uni.

⁶⁰ Ainsi les documents espagnol, allemand, autrichien et tchèque.

⁶¹ *The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p.22 ; FP 24 ; DDM 3.3.

⁶² *Danish Defence Agreement 2010-2014*, Danemark, P.1 ; FP 6 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Les pays d'Europe centrale et orientale (notamment les pays baltes, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie) inscrivent leurs politiques de défense de façon systématique et parfois exclusive dans le contexte de la sécurité collective. Les principaux documents baltes (*National Security Concept of the Republic of Estonia* et *National Defence Strategy* ; *Lithuanian Defence Policy White Paper* ; *The State Defence Concept* et *The National Security Concept*) insistent sur la protection de l'autonomie stratégique nationale dans un contexte régional difficile. Mais depuis l'intégration des pays baltes dans l'Otan, la "défense territoriale totale" a progressivement laissé place en Mer Baltique au paradigme de la défense collective⁶³ et l'Alliance atlantique y est désormais parfois conçue comme le principe quasi-exclusif de la sécurité nationale⁶⁴.

"The United States of America, which is the most important strategic partner for Latvia, is essential in providing security for Latvia and the entire region."⁶⁵ [...] The United States of America is and will remain the key strategic partner of Latvia in the field of defence and military matters. It is important for Latvia to continue and deepen the practical cooperation both bilaterally and at NATO level. This cooperation is strengthened by joint participation in military trainings and international operations."⁶⁶

En Lituanie, les documents opérationnels et budgétaires sont calqués de façon manifeste sur ceux de l'Otan. Les *Guidelines* du ministère de la Défense, le *Military Strategy* (MS), les *Defence Planning Assumptions* (DPA) et le *Programme of Lithuanian National Defence System Development* (PNDS) sont basés sur les recommandations du *NATO Strategic Concept*, des *NATO Prague Capabilities Commitments* et des *NATO Force Goals* : "The Minister of Defence issues Guidelines, which represent a mid-term (six-year) planning document. It is drafted with regard to the NATO Prague Capabilities Commitments, the NATO Strategic Concept, ministerial guidelines and the NATO Force Goals as well as NSS, MS and DPA."⁶⁷

La documentation militaire présente souvent des caractéristiques similaires. Les documents néerlandais de doctrine militaire sont ainsi basés sur les documents de l'Otan. Les Pays-Bas ne disposant pas d'une doctrine militaire nationale, une doctrine de défense transversale a été élaborée en 2005 à partir des doctrines militaires des différentes composantes de la force armée néerlandaise, la doctrine militaire de l'Alliance atlantique et les doctrines militaires des principaux alliés des Pays-Bas (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique). L'ensemble de la documentation roumaine se fonde elle sur les recommandations de l'Otan, de la stratégie militaire (*Military Strategy*) qui s'appuie sur le *Ministerial Guidance* de l'Otan jusqu'à la documentation de programmation militaire (*Defence Planning Guidance*), alignée en 2004 sur les cycles de programmation de l'Otan.

L'orientation atlantiste de certains États se traduit concrètement en effet par une mise en correspondance des politiques de planification nationales avec les cycles de l'Alliance. L'intégration roumaine à l'Alliance a provoqué une réforme des forces armées nationales menée en trois phases, avec pour objectif la mise en conformité avec l'Otan à l'horizon 2025. La planification estonienne, de même, est étroitement indexée sur les recommandations de l'Otan : "NATO methodologies are used to determine defence expenditures".⁶⁸

Ce lien peut se traduire également par une présence active de l'Otan sur le territoire national. La surveillance de l'espace aérien lituanien est ainsi menée par des avions de l'Alliance basés à la base lituanienne de Šiauliai dans le cadre des accords de *Baltic Air Policing*. Le document estonien définit pour sa part la présence américaine dans la région de la Mer Baltique comme indissociable de la sécurité de l'Estonie.⁶⁹

⁶³ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.12 ; FP 15.

⁶⁴ *Ibid.* p.6.

⁶⁵ *Ibid.* p.6.

⁶⁶ *Ibid.* p.17.

⁶⁷ *OSCE Code of Conduct Questionnaire*, 2011, Lituanie, p.8 ; FP 16.

⁶⁸ *National Defence Strategy*, 2011, Estonie, p.10 ; FP 8.

⁶⁹ *Ibid.* p.9 ; FP 8 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Enfin, ce lien s'exprime de façon plus diffuse lorsque les documents stratégiques des États membres de l'UE mettent l'accent sur la protection des valeurs conçues comme étant celles de l'espace euro-atlantique. Le document slovaque stipule ainsi d'emblée que : "The security interests of the Slovak Republic, defined in the Security Strategy of the Slovak Republic, derive from the needs of its citizens and of the state. They are based on the values of freedom, peace, rule of law, democracy, prosperity, and observation of basic human rights."⁷⁰ Le document roumain met en avant la prospérité socio-économique, la sécurité civile, l'économie de marché et l'état de droit. Des considérations similaires se retrouvent plus généralement dans les documents des pays d'Europe de l'Est et Centrale (Bulgarie, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Hongrie). Elles sont couplées à des considérations sur la bonne gouvernance, la transparence des administrations publiques, la réforme de l'État et la communauté de valeurs que représente Europe occidentale.

"To achieve its rightful interests, in its position as an integral part of the Euro-Atlantic civilization and an active participant in the process of building the new Europe, Romania: promotes, protects, and defends democracy; observes the fundamental human rights and liberties; takes actions that comply with inter-national law, in order to speed up its economic and social modernization and development; acts to ensure the European living standards; and asserts its national identity. More than a decade and a half since the December 1989 Revolution, the Romanian people have gone through a period of transition from totalitarianism to democracy and are firmly committed to the process of moral reconstruction, institutional modernization and civic awareness, in full agreement with its own fundamental values and with the European and Euro-Atlantic values."⁷¹

L'affirmation de ces valeurs va parfois de pair avec le désir de préserver un mode de vie particulier. C'est le cas des documents de la Suède, de la Finlande, des Pays-Bas, du Danemark et du Royaume-Uni. Le document finlandais met à la fois l'accent sur les modes de vie et la communauté de valeurs qui caractérise l'espace européen : "Through the ENP policy the Union intensifies its cooperation with its eastern partners and, thus seeks to expand the area of peace and stability built on common values."⁷² Dans le document suédois, l'accent est mis sur la protection de la société, des droits de l'homme, de l'état de droit et du mode de vie suédois. La Russie doit être encouragée à emprunter le chemin de la démocratie⁷³. L'énoncé des valeurs à protéger peut aller bien au-delà des droits de l'homme et droits démocratiques traditionnels, comme le montre le document néerlandais : "Equal treatment and the prohibition of discrimination; freedom of religion and belief ; freedom of expression ; freedom of association, meeting and demonstration ; respect for privacy ; integrity of the person. A number of social values which are necessary for a properly functioning democratic state also fall under the core values. Think of, *inter alia*, truthfulness, empathy and sympathy for others, respect for the opinion of others and willingness to modify one's own opinion, but think also of social skills such as flexibility, responsiveness and sense of responsibility, a certain pragmatism and being able to bear uncertainty and ambivalences."⁷⁴

Des visions divergentes de la dimension européenne

La dimension européenne est présente dans la majorité des documents nationaux sans constituer pour autant un cadre de référence systématique. Souvent, elle est conjuguée avec la dimension atlantique. Le document roumain affirme explicitement que la Politique de sécurité et de défense commune doit avoir pour objectif le renforcement du lien euro-atlantique : "Romania intensifies the efforts seeking to increase its participation in the EU common foreign, security and defense policy that – in spite of the difficulties inherent to such a complex process – aims to develop and

⁷⁰ *The Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2005, Slovaquie, p.3 ; FP 25 ; DDM 3.3.

⁷¹ *The National Security Strategy of Romania*, 2004, Roumanie, p.4, FP 23 ; DDM 3.2.

⁷² *Finnish Security and Defence Policy*, 2009, Finlande, p.28 ; FP 9 ; DDM 3.3.

⁷³ *A Functional Defence: Government Bill*, 2009, Suède, pp.17-23 ; DDM 3.3.

⁷⁴ *National Security: Strategy and Work Programme 2007-2008*, Pays-Bas, p.17 ; FP 19 ; DDM 3.2.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

consolide trans-Atlantic cooperation."⁷⁵ Le document letton considère la PSDC comme un outil auxiliaire à la sécurité sur le plan national, à certains égards inopérant, mais qui a vocation à renforcer les capacités de l'Alliance :

"The EU for Latvia is an additional instrument for strengthening national security and defence"⁷⁶ [...] "The strengthening of the European military capabilities must contribute to NATO's military capacity."⁷⁷ [...] "The Lisbon Treaty's mutual assistance clause (Article 42.7 of the Treaty) specifies that in the event of an armed aggression, the EU Member States are obliged to provide the victim state with aid and assistance by all means at their disposal. This clause has the role of promoting political solidarity, but the Lisbon Treaty does not provide a mechanism for its implementation. Therefore, it is important for Latvia to maintain a maximum degree of national competence in the decision-making regarding the EU security and defence policy issues."⁷⁸

Le document hongrois s'ouvre sur une affirmation de la double dimension atlantique et européenne de la stratégie de défense nationale : "The National Security Strategy builds on the Basic Principles of the Security and Defence Policy of the Republic of Hungary and is in line with NATO's 1999 Strategic Concept and the European Security Strategy adopted by the European Union in 2003."⁷⁹ Cette dualité est également présente dans les documents de la Slovaquie, la Pologne, la Grèce, et aussi dans ceux de pays non membres de l'Otan comme l'Irlande, qui inclut parmi les objectifs nationaux : "[to] continue to engage positively, in the framework of CSDP, in the ongoing development of military and civil crisis management capabilities, including EDA capability development initiatives. Continue our positive engagement with NATO/PfP, in the Partnership Goal process and with PARP in order to enhance Defence Forces interoperability in multi-national operations and to contribute to the development of military capabilities in accordance with international standards."⁸⁰

La dualité européenne et atlantique est parfois mentionnée sous l'angle du bénéfice qu'un État national est susceptible d'en tirer du point de vue capacitaire. Ainsi, le document bulgare : "The immediate objective is a sharp and visible increase of efficiency and effectiveness in spending Bulgarian taxpayers' money, for example by taking advantage of our membership in NATO and the European Union, which provide opportunities for sharing defence costs as well as significantly improving their effectiveness."⁸¹

La Pologne présente un cas de figure plus complexe. Les cycles de planification polonais sont de quatre ans, avec un horizon à dix ans, et s'alignent ainsi sur ceux de l'Otan. Les États-Unis demeurent pour la Pologne un allié crucial : "Our strategic partnership with the United States of America demonstrably enhances Poland's security."⁸² La posture stratégique de la Pologne s'est cependant rééquilibrée au cours de ces dernières années en direction de la PSDC, comme en témoigne le travail réalisé pendant la présidence polonaise de l'Union en 2011. Si la documentation stratégique polonaise ne reflète pas encore cette inflexion, la stratégie de défense polonaise insiste néanmoins sur le rôle des *Battle Groups* de l'UE auxquels le pays prend part, de l'Agence européenne de défense, du Triangle de Weimar et du groupe de Visegrád⁸³. Le « pilier européen » de la politique de défense polonaise est mentionné également⁸⁴.

D'autres documents stratégiques inscrivent résolument l'horizon national dans un contexte européen et affirment un engagement européen ferme et manifeste. Le document finlandais considère l'Europe comme une entité stratégique propre. Il aborde à la fois la relation de la Finlande avec l'UE et la relation de l'UE avec les acteurs internationaux

⁷⁵ *The National Security Strategy of Romania*, 2007, Roumanie, p.26 ; FP 23.

⁷⁶ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.14 ; FP 16.

⁷⁷ *Ibid.* p.14.

⁷⁸ *Ibid.* p.14 ; FP 16 ; DDM 3.1.

⁷⁹ *The National Security Strategy of the Republic of Hungary*, 2004, Hongrie, p.1 ; FP 12.

⁸⁰ *Strategy statement 2011-2014*, Irlande, p.20 ; FP 13.

⁸¹ *White Paper on Defence and the Armed forces of the Republic of Bulgaria*, 2010, Bulgarie p.56 ; FP 4.

⁸² *Defence Strategy of the Republic of Poland*, 2009, Pologne, p.5 ; FP 20 ; DDM 3.3.

⁸³ *Ibid.* p.7 ; DDM 4.1.

⁸⁴ *Ibid.* p.8.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

majeurs. Il examine la coopération entre l'UE et l'Otan, l'UE et l'Onu et l'UE et l'Union africaine⁸⁵. Il aborde aussi la politique d'élargissement et la relation entre l'UE et les Balkans occidentaux, la Croatie, la Macédoine, la Bosnie Herzégovine, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo⁸⁶. Il mentionne la politique de voisinage (ENP)⁸⁷ et la Turquie, l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, le Belarus, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et aborde le processus de Barcelone, l'Union pour la Méditerranée et le renforcement des coopérations transfrontalières. Enfin, il revient sur les relations entre l'UE et la Russie et la dimension septentrionale (*Northern Dimension*) : "common policy involving the European Union, Russia, Norway and Iceland. It aims to promote economic well-being and security in Northern Europe."⁸⁸ Le document finlandais est celui qui comprend l'analyse la plus fouillée de la posture stratégique européenne. On retrouve dans les documents espagnol⁸⁹, français⁹⁰ et allemand⁹¹ un souci similaire d'aborder la situation stratégique européenne dans sa dimension continentale.

Une mosaïque de coopérations régionales

Les documents des pays nordiques sont symptomatiques de l'ambiguïté qui marque les documents stratégiques européens eu égard à l'horizon national et régional. Le document suédois affirme ainsi que les coopérations nordique, européenne et atlantique doivent être conçues comme complémentaires⁹². Il affirme en même temps cependant que les possibilités de coopération nordique doivent être examinées avant toutes les autres⁹³. Il préconise à long terme une planification de défense aussi commune que possible entre pays nordiques⁹⁴, prône le renforcement de l'interopérabilité des forces armées, de la gestion de crise à l'échelle régionale et de la coopération en matière de recherche et développement et des marchés d'armement⁹⁵. Le document suédois met enfin en lumière la nécessité d'établir une coopération plus poussée entre pays nordiques et pays de la Mer Baltique : le gouvernement souhaite ainsi voir la collaboration en matière de surveillance maritime nordique étendue aux pays baltes, dans la mesure où elle augmente la capacité commune à identifier les menaces régionales⁹⁶.

Le Danemark ne participe pas à la PSDC en vertu d'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam – le pays est absent par exemple du *Nordic Battle Group* de l'Union, qui inclut la Suède, la Finlande et la Norvège, pays non membres de l'UE. Le document danois envisage cependant la levée de cette clause de non participation ainsi que le renforcement de la coopération à l'échelle régionale⁹⁷ : "In the event of the discontinuation of the Danish EU defence opt-out, the Danish Armed Forces must be able to participate in EU operations outside Union territory relating to peacemaking, peacekeeping, conflict resolution and humanitarian assistance as well as to strengthening international security in accordance with the principles of the UN Charter."⁹⁸

Cette ambiguïté est présente de manière encore plus apparente dans la documentation finlandaise. Le *Finnish Security and Defence Policy* inclut un développement significatif sur la PSDC qui préconise sans ambages le renforcement de l'intégration européenne en matière de défense. Inversement, il est affirmé dans le document prospectif intitulé *Securely into the future: Ministry of Defence Strategy 2025* qu'en dépit de l'approfondissement de la collaboration en matière de défense, le noyau dur de la défense finlandaise restera toujours finlandais : "In spite of growing collaboration and increasing interdependence the foundation of Finnish defence will remain national. We Finns will

⁸⁵ *Ibid.* p.35.

⁸⁶ *Finnish Security and Defence Policy 2009*, Finlande, p.27 ; FP 9 ; DDM 3.3.

⁸⁷ *Ibid.* p.28 ; DDM 3.3.

⁸⁸ *Ibid.* p.28 ; DDM 3.3.

⁸⁹ *Spanish Security Strategy*, p.22.

⁹⁰ *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, 2008, France, p.81 ; p.97 ; FP 10 ; DDM 3.4 ; DDM 4.1.

⁹¹ *Defence Policy Guidelines*, Allemagne, p.7, FP 1.

⁹² *A Functional Defence : Government Bill*, 2009, Suède, p.26, FP 27, DDM 3.3.

⁹³ *Ibid.* p.26.

⁹⁴ *Ibid.* p.26.

⁹⁵ *Ibid.* p.27.

⁹⁶ *Ibid.* pp.17-21.

⁹⁷ Voir aussi section 2.2.

⁹⁸ *Danish Defence Agreement*, 2010, Danemark, p.2 ; FP 6.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

remain responsible for the defence of our own country, regardless of future defence solutions. The solid core of Finland's defence will always be Finnish."⁹⁹

La coopération entre pays du Benelux est plus ample, notamment en termes conceptuels et capacitaires. La préparation des réunions du Conseil européen, par exemple, donne lieu à une coopération entre la Belgique, les Pays Bas et le Luxembourg. Les trois pays ont ainsi élaboré une position commune à l'occasion de la discussion sur la refonte de la Politique Européenne de Voisinage, le futur du dialogue des visas avec le Kosovo, ou encore le Partenariat oriental. Une réunion annuelle se tient désormais entre les ministres des Affaires étrangères du Benelux et leurs homologues baltes, et des réunions se font avec les pays du groupe de Visegrád pour préparer les Conseil des Ministres au niveau européen.

La coopération Benelux comporte également un volet capacitaire important. Le degré d'intégration entre les forces navales des Pays-Bas et de la Belgique est considérable, ce qui s'explique en partie par l'histoire (importance des ports de Rotterdam, Zeebrugge, Gand, Anvers). À la coopération en matière maritime (surveillance conjointe de l'espace de garde, entretien et entraînement commun) se joint une spécialisation en matière de frégates, de combat anti-mines, d'entraînement et d'entretien. Belges et Néerlandais en particulier sont régulièrement mis à contribution lors d'opérations internationales incluant un volet maritime spécifique. La volonté d'approfondir encore la coopération capacitaire est symbolisée par la *Déclaration d'intention de coopération* ou « Mémoire d'entente » signé en avril 2012 entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Elle veut être un modèle de collaboration régionale en matière de logistique, de maintenance, de formation et d'entraînement, mais aussi en matière opérationnelle. L'intégration des capacités aériennes entre les Pays-Bas et la Belgique est à l'étude (surveillance, formation, maintenance des hélicoptères NH 90). L'intégration entre la Belgique et le Luxembourg en matière de capacités aériennes est déjà effective. Les Pays-Bas partagent par ailleurs certains de leurs moyens de transport de troupes avec la France et l'Allemagne ; la Norvège et le Danemark sont également des partenaires. Le renouvellement des F-16 et C-130 constituera cependant un test d'envergure pour la volonté d'intégration des composantes aériennes à l'échelle du Benelux – en particulier si, comme cela semble probable, le F-35 américain est privilégié par les Pays-Bas au détriment de l'*Eurofighter* européen.

La planification balte de défense comporte également un volet capacitaire significatif. Cette coopération trilatérale se décline de plusieurs manières : programme de *Baltic Air Policing*, réunions des Ministres de la défense en Comité Ministériel, réunions des Commandants des Forces Armées au Comité Militaire Balte, formations communes, collaborations terrestre, navale et aérienne (BALTDEFCOL, Baltic Battalion, BALTRON, BALTNET). La coopération balte a également pour objectif la participation plus efficace aux mécanismes de l'Alliance : "Military integration of the Baltic States makes it possible to jointly develop capabilities that Latvia could not develop on its own, as well as makes it possible to increase our investment in the North Atlantic Treaty Organization."¹⁰⁰ La coopération entre États baltes et États nordiques se développe précisément à cette fin : une brigade d'infanterie lituanienne a par exemple été affiliée à une division danoise en 2006 dans le but de renforcer sa capacité à opérer au sein des structures de l'Alliance.

Les autres coopérations régionales à l'échelle de l'Union sont moins étroites. Elles s'inscrivent parfois à la croisée de plusieurs ensembles, européens ou non. Les coopérations en Mer Noire et dans les Balkans se caractérisent par certaines collaborations concrètes (*South-Eastern Europe Defence Ministerial Process* (SEDM), *Black Sea Naval Cooperation Task Group* (BLACKSEAFOR), réunions annuelles des chefs d'état major des pays balkaniques). La Grèce souhaite, par exemple, développer les coopérations en matière de défense à l'échelle des Balkans, ainsi qu'avec les pays de la Mer Noire, la « Transcaucasie » et la Russie¹⁰¹. Elle veut renforcer les partenariats en Méditerranée orientale avec les pays du Moyen-Orient et promouvoir ses intérêts en Mer Egée et son accès à la Mer Noire. Il

⁹⁹ *Securely into the future: Ministry of Defence Strategy 2025*, 2006, Finlande, p.2 ; FP 9.

¹⁰⁰ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.2 ; FP 15 ; DDM 3.3.

¹⁰¹ *White Paper for the Armed Forces*, 1997, Grèce, p.4 ; FP 11 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

convient de citer enfin les partenariats bilatéraux qui lient les grands pays européens, dont le traité de Lancaster House entre la France et le Royaume-Uni¹⁰² constitue l'exemple récent le plus significatif.

Les coopérations régionales ne s'arrêtent pas cependant au territoire européen, et se déclinent également à plus petite échelle. La stratégie de sécurité espagnole isole au sein de l'environnement stratégique global un espace « ibéro-américain ». Les intérêts espagnols sont ainsi définis comme s'étendant de l'espace ibéro-américain au voisinage sud de la Méditerranée et au continent africain. De même, le concept stratégique de 2003 décrit les intérêts portugais en territoire lusophone. La Bulgarie a signé des accords de coopération bilatérale récents tout à la fois avec l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, la Macédoine, la Roumanie, et la Turquie.

La Bulgarie a également signé en 2006 un accord coopération bilatérale avec les États-Unis pour permettre l'utilisation de bases militaires bulgares par les troupes américaines¹⁰³. Les États-Unis demeurent en effet le partenaire privilégié de nombre de pays européens, du Royaume-Uni aux Pays-Bas, du Danemark aux pays baltes. Les relations bilatérales avec la Russie sont cependant également mentionnées, en particulier dans les documents suédois, finlandais, grec et letton.

"Promotion of cooperation with the Russian Federation is a security and stability strengthening aspect of the Baltic Sea region. It is within the interests of Latvia to promote the principle of openness and mutual trust in the dialogue with the Russian Federation in bilateral contacts, and at the levels of the OSCE, EU and NATO. There is a need to promote military cooperation, for example, for ensuring maritime safety and search and rescue coverage in the Baltic Sea, as well as promoting the involvement of the Russian Federation in trainings and exercises organised for NATO partner countries."¹⁰⁴

La coopération, et notamment son volet capacitaire, s'engage ainsi essentiellement sur des bases régionales et transfrontalières. Elle est envisagée avant la coopération proprement européenne, et de façon plus spécifique. Les documentations stratégiques nationales reflètent cet état de fait.

2.4. Une approche parfois inadéquate de la planification de défense

Les sujets évoqués dans le cadre du volet opérationnel des documents de politique de défense nationale portent sur les capacités, la planification, les investissements, la BITD, l'administration, l'emploi des forces et les opérations. C'est peut-être de ce point de vue que la documentation stratégique européenne paraît la plus lacunaire. Ce volet opérationnel ne traite fréquemment qu'un des aspects de la planification de défense, et ce souvent de façon descriptive.

Les rôles et missions des forces armées nationales sont définis de façon au moins cursive dans la grande majorité des documents de référence, mais ne se rattachent parfois que de loin au diagnostic stratégique élaboré en amont. Le concept stratégique italien définit ainsi le rôle et les missions des forces armées de façon traditionnelle : protection du territoire national et de la souveraineté, protection de l'espace euro-atlantique, participation aux missions multilatérales de maintien de la paix dans un cadre Otan, Onu ou UE, sans référence à l'analyse des mutations de l'environnement international. Dans la plupart des documents stratégiques des États membres, les postures opérationnelles n'apparaissent pas étroitement liées à l'analyse stratégique et la posture stratégique qui en découle. Hormis les documents français, britannique et néerlandais, on trouve par exemple peu d'analyses qui tentent de calibrer la taille et la fonction des forces armées à court, moyen et long terme en fonction du diagnostic stratégique établi. Ceci pourrait se révéler préjudiciable dans un contexte de réduction budgétaire et de réforme des forces armées.

¹⁰² Traité de coopération en matière de défense et de sécurité, 2 novembre 2010.

¹⁰³ Cf. section 2.3.2.

¹⁰⁴ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie p.17 ; FP 15 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

De la même façon, la répartition des rôles et des missions entre les forces armées et les autres autorités nationales dans l'élaboration de la posture stratégique est rarement établie. Si l'insécurité énergétique et le cyberterrorisme sont généralement considérés comme des menaces pour l'autonomie stratégique des États, peu de documents hormis les français et britannique déterminent par quels moyens précis la puissance nationale doit y faire face.

Les documents ne contiennent pas, de plus, d'analyse de la tension entre mutualisation des ressources et préservation de l'autonomie stratégique nationale. La difficile question de l'équilibre entre coopération capacitaire et souveraineté nationale est éludée, le *pooling and sharing* peu évoqué. Lorsqu'il l'est, c'est souvent la dimension atlantique qui est privilégiée, comme dans le document letton : "The most effective solutions for maintaining and developing military capabilities are being sought in NATO. In view of the Allies' cooperation on pooling and sharing of military capabilities, the capabilities needed for the Alliance become more cost-efficient and available."¹⁰⁵

Les documents stratégiques de référence enfin, y compris ceux des grands pays européens, ne se livrent que rarement à une analyse des investissements de défense qui s'ajusterait aux mutations du contexte international et au recalibrage de la posture stratégique nationale qui en découle. Le corpus stratégique européen, de ce point de vue, ne paraît pas conçu de façon à influencer concrètement le développement capacitaire et le processus de planification de la défense. Au contraire, le lien entre le diagnostic stratégique et les conclusions opérationnelles sur lesquelles il débouche s'avère relativement ténu.

¹⁰⁵ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.14.

■ CHAPITRE 3 : QU'EST-CE QU'UN BON LIVRE BLANC ?

3.1. Proposition de critères

L'analyse comparative des livres blancs des 27 pays membres facilite l'identification des composantes thématiques essentielles qu'un livre blanc doit contenir pour fonder une politique de sécurité et de défense nationale viable.

Les documents stratégiques des États membres se consacrent à des degrés divers aux deux dimensions de la planification de défense à l'échelle nationale : la dimension stratégique et la dimension opérationnelle. L'aspect stratégique porte sur l'analyse du contexte géostratégique et la définition de l'ambition nationale du pays au sein de l'environnement international. Le volet opérationnel concerne les opérations au sens large et l'ensemble des éléments qui rendent celles-ci possibles.

Lorsqu'il est systématique, un diagnostic stratégique inclut une analyse des dynamiques structurantes du contexte stratégique, telles qu'elles se déclinent dans l'environnement immédiat, régional et international du pays en question. Il identifie les défis et opportunités stratégiques, les lignes de forces et lignes de faille. Il existe dans l'Union européenne un relatif consensus sur ce point : ces dynamiques incluent la mondialisation (ouverture, complexité, incertitude stratégique, imprévisibilité), les crises actuelles (crise économique, crise financière, crise de la dette), la modification de l'équilibre des puissances (déplacement du centre de gravité stratégique vers l'Asie, renforcement de l'influence des pays émergents), l'inflexion de la politique étrangère américaine vers la région Asie Pacifique, ou encore la rupture stratégique en Afrique du Nord et dans le grand Moyen-Orient.

Au sein de ces grandes dynamiques, un diagnostic stratégique exhaustif isole ce qui est d'ordre structurel et ce qui est d'ordre conjoncturel ; ce qui relève des permanences et ce qui relève des mutations. Il propose une analyse prospective des transformations susceptibles d'affecter le contexte stratégique à court, à moyen et long terme. Le *Future Policy Survey* des Pays-Bas propose, par exemple, une analyse prospective fouillée des mutations futures du contexte stratégique immédiat, régional et international. Il différencie pour ce faire scénarios stratégiques (multipolarité, multilatéralisme, fragmentation, réseau), chocs stratégiques (démographiques, économiques, sociaux, technologiques, écologiques, politiques, sécuritaires), analyse à court, moyen et long terme des valeurs et des intérêts vitaux et stratégiques des Pays-Bas, et identification des fonctions stratégiques (anticipation, prévention, dissuasion, protection, intervention, stabilisation, normalisation)¹⁰⁶.

Une telle grille d'analyse permet d'isoler au sein de l'environnement international ce qui relève des risques et ce qui relève des menaces. Les risques sont liés aux défis que présente l'environnement international et sont susceptibles de porter atteinte à l'autonomie stratégique des États. Ils sont d'ordre économique et financier (exposition aux marchés internationaux de capitaux, rôle des acteurs non étatiques, maîtrise de l'information financière), naturel (atteintes à la biosphère, réchauffement climatique, catastrophes naturelles), technologique et industriel (accidents industriels et nucléaires), sanitaire (épidémies et pandémies), migratoire (migrations transfrontalières, déplacements de populations), ou relèvent de plusieurs de ces aspects à la fois (conjonction des risques naturels, technologiques, sanitaires et migratoires).

Les menaces sont des ruptures de l'environnement stratégique qui sont susceptibles de porter atteinte à la souveraineté nationale d'un État ou à l'intégrité de ses concitoyens. Elles peuvent être militaires ou non, conventionnelles ou non, asymétriques ou non. Les menaces que l'on trouve citées dans la documentation stratégique en Union européenne incluent les menaces conventionnelles (menace territoriale directe ou indirecte sur le territoire national ou sur le territoire d'un État européen, conflits interétatiques hors du territoire européen, politique de puissance russe, Arctique), les crises et conflits hors UE (conflits gelés en Europe de l'Est et dans les Balkans, révoltes arabes, conflit israélo-palestinien, répercussions au Moyen-Orient, Irak et Afghanistan, Afrique sub-saharienne, ou « Arc de crise »), les menaces asymétriques (terrorisme, pôles décentrés du terrorisme jihadiste, États disposant de capacités d'action au travers d'organisations tierces, conjonction du terrorisme et des armes de destruction massive,

¹⁰⁶ *Future Policy Survey*, 2010, Pays-Bas, p.34.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

individus auto-radicalisés, privatisation de la force), la prolifération (CBRN et vecteurs, armes conventionnelles), les cybermenaces (contrôle à distance de systèmes informatisés, déni d'accès, captation de données protégées, espionnage industriel, infrastructures de communication) et la criminalité organisée (trafics illicites, flux transnationaux, blanchiment), rivalités spatiales ou maritimes (libre circulation, accès aux ressources, piraterie et brigandage).

Une analyse différenciée de l'environnement stratégique permet à son tour de définir le rôle que le pays souhaite y jouer et d'y inscrire plus spécifiquement son action. Elle permet de définir les principes de la politique de sécurité et de défense du pays, de définir les objectifs stratégiques à atteindre afin de parer aux risques et aux menaces mis en évidence, de définir le degré d'autonomie et d'ambition nationales et d'élaborer en détail la posture stratégique du pays.

La posture stratégique d'un pays porte sur les objectifs qui ont trait à la préservation de ses intérêts vitaux élémentaires, tels la protection de la souveraineté nationale, du territoire, des citoyens, des valeurs et des modes de vie nationaux. Les documents mettent aussi l'accent sur les principes de la sécurité et de la solidarité collective (article 5 du traité de Washington, articles 42 et 222 du traité de Lisbonne), la lutte contre la prolifération, la dissuasion et la protection balistique.

La posture stratégique d'un pays comprend ensuite les objectifs de politique étrangère qui concernent les intérêts nationaux stratégiques et la façon dont le pays élabore la réponse aux risques et aux menaces que présente l'environnement international. Ces objectifs stratégiques concernent la sécurité tant intérieure qu'extérieure du pays et se définissent au regard des risques et des menaces mis à jour en amont par le diagnostic stratégique.

Au rang des objectifs de sécurité intérieure se situent la lutte contre le terrorisme (moyens de surveillance, de prévention, contre-terrorisme), la sécurité biologique, chimique, radiologique, la lutte contre les trafics et les flux illicites, la cyberdéfense (moyens opérationnels de veille, de détection de vulnérabilité, d'attaque et de coordination de la réponse), le renseignement, le développement des moyens de la résilience nationale, la sécurité énergétique (sécurisation des ressources et des approvisionnements de ressources naturelles et de matières premières, diversification), le développement d'énergies alternatives et renouvelables (bioénergie, énergie solaire, géothermique, hydraulique, marine, éolienne), la lutte contre le changement climatique ou le renforcement de l'autonomie financière dans les domaines de souveraineté.

Les objectifs de sécurité extérieure incluent l'anticipation, la prévention et la gestion de crises, les opérations de maintien de la paix, de protection civile, de gendarmerie et de reconstruction, un engagement en faveur du droit international, de la démocratie, des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'instauration de l'état de droit, la réforme du secteur de sécurité, l'aide au développement, la sécurité maritime, l'« approche globale » de la sécurité (intégration militaro-civile, moyens diplomatiques, économiques, société civile, ONG, coordination entre les stratégies de sécurité internationales et l'aide au développement) et la *soft power* (capacités diplomatiques, instruments de rayonnement et d'influence).

L'élaboration de la posture stratégique nationale, enfin, se fait par la définition des grandes orientations de la politique de sécurité et de défense du pays, la manière dont elles doivent être mises en œuvre et le cadre dans lequel elles se déploieront. Il s'agit de calibrer le degré d'ambition nationale du pays, sa volonté d'agir de façon autonome sur l'échiquier global, les responsabilités internationales dont il se sent redevable, les collaborations qu'il engage au niveau bilatéral et régional, et enfin les organisations internationales au sein desquelles il inscrit son action (Onu, Otan, UE, OSCE, etc.).

La dimension stratégique, à savoir l'élaboration du diagnostic stratégique et de la posture stratégique, doit en principe pouvoir fonder la dimension opérationnelle. De l'ensemble de ces considérations stratégiques découle la définition du rôle, des missions, de la taille, de l'organisation et de l'évolution des forces armées et des capacités qui sont les siennes. Le versant opérationnel de la politique de sécurité et de défense du pays inclut les opérations *stricto sensu*, mais aussi ce qui se situe en amont : la définition du rôle et des missions des forces armées, la doctrine d'emploi des forces, la stratégie militaire, l'ambition capacitaire, la planification et les investissements de défense et les questions

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

administratives. Ces éléments opérationnels se doivent d'être fondés sur une appréhension réaliste du contexte économique et financier et de la réalité des budgets de défense.

Il semble difficile de définir les rôles, les missions et l'organisation des forces armées nationales sans analyse préalable de l'environnement international, sans identification des menaces qu'il présente et sans définition correspondante des objectifs stratégiques. Dans les faits cependant il est relativement rare que ces deux volets soient effectivement conçus de façon intégrée. Une grille d'analyse méthodique telle que nous venons de la détailler peut permettre d'accroître la systématisme des analyses stratégiques et la lisibilité des politiques de défense nationales.

3.2. De la nécessité d'un cadre européen

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

L'analyse comparative des documents stratégiques menée dans cette étude a montré que la plupart des documents peinent à atteindre ce double objectif.

Une variable supplémentaire vient s'ajouter à l'équation : il paraît difficile aujourd'hui de vouloir élaborer une politique de défense viable en adoptant une approche exclusivement nationale de la définition du besoin de défense. Qu'on le veuille ou non, l'administration de la chose militaire dans l'Europe d'aujourd'hui ne peut faire l'économie d'une coopération effective et d'un partage de ressources entre partenaires et alliés à l'échelle européenne. Les pays européens ont depuis longtemps pris acte du fait que la capacité des États à employer et déployer la force armée dans un cadre strictement national est dramatiquement réduite ou effectivement nulle, pour toute opération d'un tant soit peu d'envergure. Par nécessité autant que par choix, les opérations majeures de ces dernières années ont ainsi toutes, à de rares exceptions près, été menées sous bannière commune, le plus souvent celle de l'Otan ou de l'UE.

Parallèlement, les pays européens ont dû constater qu'ils n'ont plus les moyens financiers que nécessite la possession de la panoplie entière des capacités militaires stratégiques. Cela n'est pas à proprement parler une nouveauté, s'agissant des systèmes militaires les plus avancés technologiquement. Cette contrainte se fait cependant ressentir dans un nombre croissant de pays européens sur le plan de la structure même de la force nationale. Envisager de se passer de certaines capacités – les sous-marins dans le cas du Danemark, les tanks dans le cas des Pays-Bas – c'est implicitement mais nécessairement s'en remettre à d'autres pour combler cette lacune capacitaire.

La réalité de l'interdépendance mutuelle croissante en Europe et la difficulté de maintenir une posture stratégique strictement nationale apparaît clairement à l'étude de la documentation stratégique européenne. La dimension européenne de l'impératif de coopération est certes peu présente comme telle, et le cadre d'analyse adopté est plus spontanément celui de l'Alliance atlantique. Mais dans un cadre comme dans l'autre, c'est le développement de la coopération entre États européens qui apparaît comme le défi cardinal. La coopération européenne en matière de défense est devenue cruciale non seulement pour le projet européen, mais aussi du point de vue de la relation transatlantique de sécurité.

La sécurité de l'environnement stratégique européen et la viabilité des appareils de défense nationaux passent par une mise en commun de ressources entre États européens. L'élaboration des politiques de sécurité et de défense, tout comme la structuration des forces armées elle-même, doivent s'inscrire de façon de plus en plus affirmée dans un cadre commun.

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**

■ CHAPITRE 4 : UN CADRE EUROPÉEN À ÉLABORER

4.1. Un déficit de consensus stratégique

Interprété à la lumière du présent rapport, l'état de la planification de défense européenne n'incite guère, il est vrai, à l'optimisme. Il est certes encourageant de constater que d'ici à la fin de l'année 2012, les 27 États membres de l'Union européenne disposeront d'une stratégie de défense ou de sécurité incarnée par un document stratégique national.

Mais ce rapport met en lumière un déficit de consensus préoccupant, tant sur le plan de ce que ces stratégies devraient dire que du format qu'elles devraient adopter et de l'usage qu'il faut en faire.

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

A l'aune de ces critères, quasi tous les documents analysés dans ce rapport se révèlent inadéquats. Beaucoup sont simplement obsolètes. Peu semblent s'intéresser de manière prospective aux mutations rapides de la situation géostratégique actuelle, y compris l'évolution de la relation transatlantique de sécurité.

Si l'analyse des risques et des menaces se retrouve dans la plus grande partie des documents examinés, les tentatives de déduire de cette analyse les missions et les rôles des forces armées restent étonnamment limitées. L'utilité de mettre l'accent sur le problème de la cybersécurité par exemple est toute relative dès lors que l'on ne tente pas de définir en retour le rôle que doivent jouer les forces armées dans la cyberdéfense – ou de répondre à la question de savoir si elles sont l'autorité nationale la plus à même de mener cette mission.

La mutualisation des capacités est mentionnée dans la majorité des documents européens, sans qu'il s'ensuive une tentative de répondre à la question du degré de mutualisation envisageable et de son champ d'application. La coopération entre voisins est souvent présentée comme souhaitable dans la documentation nationale, sans que cela ne pousse à clarifier son ampleur et ses buts concrets. Inversement, la volonté d'engager une coopération au niveau européen est rarement formulée – ou si oui, de manière peu concrète. Sauf exception, la notion d'une interdépendance continentale – à savoir que tous les États membres partagent essentiellement les mêmes intérêts vitaux et stratégiques – est notoirement absente.

En un mot, les stratégies de défense et de sécurité nationales analysées sont pour l'essentiel descriptives plutôt que prescriptives. Elles se contentent généralement de dire comment sont les choses, plutôt que de définir comment et pourquoi il faudrait les changer.

De tels documents ont leur utilité. Ils facilitent par exemple le contrôle démocratique et parlementaire des forces. Cependant, ils ne permettent pas au niveau décisionnel de la défense nationale d'opérer sur la base d'une véritable vision stratégique de la voie à suivre. La conduite de la planification militaire s'effectue le regard fixé sur le rétroviseur plutôt que sur le pare-brise et la trajectoire. Elle se contente pour la majeure partie d'assurer la marche avant du véhicule, dont elle n'infléchit la direction que par légers à-coups, le tout sans analyse réelle de la nécessité de modifier la vitesse ou la trajectoire.

La réaction des pouvoirs militaires européens majeurs à l'affaiblissement de leurs moyens budgétaires est à cet égard symptomatique. Plutôt que de tenter de modifier les équilibres de leur outil militaire ou d'engager un réel effort de mutualisation, ils tentent simplement de conserver leur outil dans sa forme actuelle en réduisant la dimension, comme l'illustrent les coupes dans les budgets de défense amorcées ces deux dernières années au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Italie.

4.2. Une double nouvelle donne

Les raisons d'espérer existent cependant. La violence même de la crise budgétaire en Europe met à nu l'inutilité d'une approche nationale par laquelle chaque ministère de la défense national agit sans concertation effective avec ses partenaires, en réduisant les capacités nationales sans prendre en compte les conséquences de ces décisions isolées sur l'état des capacités communes. Le *pooling and sharing* et la *smart defence* sont devenues les nouvelles orthodoxies – un développement qui serait encourageant, si seulement les gouvernements nationaux étaient disposés à faire correspondre leurs professions de foi à leur action.

Une force d'impulsion plus contraignante encore est sans doute en train de se constituer avec l'évolution de la posture stratégique américaine. Il devrait être clair désormais pour tous les Européens que la réorientation asiatique des États-Unis requiert des puissances du Vieux continent qu'elles coopèrent davantage en matière de défense – et il devrait être clair aussi qu'il s'agit bien là désormais d'une demande formulée explicitement par Washington.

Cette évolution, bien que passée sous silence dans les publications officielles de sécurité et de défense même les plus récentes, est d'une importance fondamentale. Les Européens ont globalement assimilé la transition qui s'est opérée entre les années 1990 et celles du second président Bush. Au cours de cette période, la méfiance initiale des Américains à l'endroit de la construction de la défense européenne (témoins les « trois D » de Madeleine Albright – découplage, double emploi et discrimination) a cédé le pas à une approche plus permissive : une acceptation pragmatique que ce qui importait était moins le cadre de coopération lui-même que le fait que l'Europe contribue davantage.

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

Les États-Unis n'attendent certes pas des Européens qu'ils agissent en toute indépendance vis-à-vis de Washington. Ils voudront que l'action transatlantique demeure pleinement coordonnée et que subsiste une interopérabilité aussi étendue que possible entre les forces et les capacités (de façon, en particulier, à permettre l'utilisation d'équipements américains). Mais les instincts passés qui voulaient que la capacité d'action européenne repose exclusivement sur celle des États-Unis ne sont plus d'actualité.

Du fait de ce changement de perspective, les vieux débats entre atlantistes et européens perdent leur pertinence. La construction d'une capacité européenne d'action autonome effective est un objectif qui devrait être partagé par les uns comme par les autres. Sa mise en place est aussi essentielle pour le futur de la relation transatlantique de sécurité qu'elle l'est pour la capacité de l'Europe à être prise au sérieux dans le nouveau monde multipolaire.

4.3. Recommandations

Les raisons d'agir sont claires désormais, mais la rupture que constitue le passage d'une définition nationale du besoin stratégique à une approche collective reste à ce jour un vaste chantier.

Il faut agir à un double niveau : au niveau stratégique d'abord, où les décideurs politiques européens doivent prendre conscience de la réalité des intérêts partagés et du caractère inéluctable de la dépendance mutuelle en matière de défense. Au niveau de sa mise en œuvre ensuite : les ministères de la défense doivent surmonter leur rejet historique et culturel de la planification conjointe ou tout du moins complémentaire, y compris en matière de forces et de capacités.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Dire qu'opérer cette rupture nécessite d'engager une réflexion stratégique commune qui pourrait s'incarner dans un livre blanc européen ou *European Strategic defence review* n'a rien de novateur. Un référent collectif est indispensable pour obtenir une convergence en matière de pensée stratégique entre des nations dont les cultures stratégiques, comme ce travail l'a prouvé, sont divergentes. Il est urgent de commencer à construire une convergence analytique autour des sujets suivants : la modification de la position stratégique de l'Europe dans le monde, la nature de la transformation de la relation entre l'Europe et les États-Unis, le rôle des forces armées dans la réponse aux risques et aux menaces, leur utilité dans l'affirmation de l'influence européenne et le juste calibrage entre autonomie et coopération.

Un tel processus doit être piloté par un groupe d'experts indépendants et respectés. Il doit de plus être investi de l'autorité intellectuelle et politique permettant de jeter les bases de décisions radicales. Cela pourrait toutefois ne pas suffire. Le chemin de la défense européenne est encombré des débris de tentatives de mener la collaboration *bottom-up* et sur base de volontariat. La méthode actuelle consiste à formuler des recommandations générales en attendant des milieux dirigeants de la défense qu'ils formulent spontanément un certain nombre de propositions, y compris celles susceptibles de restreindre leur autonomie et leurs moyens propres.

Les efforts les plus récents, associés à la préparation du sommet de Chicago de l'Otan et à l'initiative de Gand de l'UE, ont été aussi peu suivis d'effet que le *European Capability Action Plan* qui avait vocation à mettre en œuvre le *Helsinki Headline Goal* – sans mentionner la demi-douzaine d'efforts similaires et tout aussi infructueux qui sont venus s'ajouter à ces initiatives.

Ceux chargés de piloter l'élaboration d'un tel livre blanc ou *Strategic defence review* devraient par conséquent recevoir pour mandat de proposer un petit nombre de projets de coopération à mêmes de briser les conservatismes et d'encourager la mise en place d'une intégration effective. Instaurer une surveillance commune de l'espace aérien européen – conçue comme un premier pas vers la transformation des forces aériennes nationales en forces moins conséquentes mais plus fonctionnelles – constituerait une première hypothèse de travail. D'autres pourraient inclure la mise en place d'une capacité européenne de suppression des moyens de défense aérienne ennemis ; l'instauration d'un système de communication commun pour les opérations extérieures susceptible de couvrir l'ensemble des acteurs engagés sur le théâtre d'opération, ONG comprises ; ou la réduction de moitié à l'échelle de l'UE des moyens nationaux de test et d'essai.

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

Pour le dire simplement, il serait envisageable de réduire le nombre d'avions de combat et la taille des infrastructures qui les supportent et d'engager une réflexion collective pour redistribuer au mieux les économies d'échelle ainsi effectuées. Cela permettrait de combler certaines lacunes capacitaires et d'augmenter les capacités d'action collectives. La planification de cette force pourrait être effectuée en commun, alors que les moyens resteraient nationaux et obéiraient au principe des capacités "séparables, mais non séparées". Il est clair que les forces aériennes européennes seraient liées par un degré assurément inédit de spécialisation et de dépendance mutuelle. La souveraineté des États sur leurs capacités aériennes n'en serait cependant pas affectée de façon significative car leur utilisation pourrait être décidée sur des bases nationales. Simplement, l'utilité de ces composantes aériennes, optimisées qu'elles seraient en vue de l'usage collectif, serait comparativement moindre dans le cadre d'opérations menées de manière strictement indépendante. De toute évidence, le degré de spécialisation et de dépendance mutuelle entre forces aériennes nationales ferait l'objet de négociations entre États membres. Reste que pour l'ensemble de ces États membres, l'alternative à la préparation et la conduite conjointe d'opérations est désormais moins l'action autonome que l'absence effective de moyens d'action nationaux.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

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

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

■ ANNEXES

À propos des auteurs

Nick Witney est *Senior Policy Fellow* à l'*European Council on Foreign Relations* (ECFR). Diplômé de l'Université d'Oxford, il est ancien directeur exécutif de l'Agence Européenne de Défense.

Olivier de France est normalien, ancien élève de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'Université de Cambridge, où il a enseigné. Spécialiste des questions de sécurité et de défense, il est chercheur à l'*European Council on Foreign Relations* (ECFR).

Notices bibliographiques

Les notices bibliographiques et les fiches pays qui suivent ont été compilées à partir de sources diverses¹⁰⁷ : documents stratégiques nationaux, dispositions législatives et constitutionnelles nationales, bases de données OSCE, *Military Balance*, entretiens (attachés militaires près des ambassades nationales et du COPS), et données publiquement accessibles (Otan, sites des ministères nationaux).

Le tableau ci-dessous rassemble les notices bibliographiques des documents du corpus européen. Des copies digitales de ces documents sont réunies dans une base de données accessible en ligne¹⁰⁸ nommée *European defence document database*. Elle inclut également des résumés analytiques de l'ensemble des documents nationaux de référence.

¹⁰⁷ Cf. Annexes, Bibliographie.

¹⁰⁸ Cet outil est rendu disponible en ligne à l'URL suivante : geostrategies.eu/ddd – demande d'accès : paris@ecfr.eu ; objet : "Password request-
DDD".

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Documents stratégiques de référence	Lettonie	Eire	Hongrie	Allemagne	Espagne	République Tchèque	Estonie
The State Defence Concept	Strategy statement	Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról	Defence Policy Guidelines	Spanish Security Strategy	The White Paper on Defence	National Defence Strategy	
Dates de publication	2012	2012	2012	2011	2011	2011	2011
Documents connexes	The National Security Concept, 2011	White paper on Defence, 2000	The National Security Strategy of the Republic of Hungary, 2007	White Paper for the Federal Government for the Security of the	Concepto de Estrategia Militar	Security Strategy of the Czech Republic	National Security Concept of The Republic of Estonia, 2010
The Military Threat Analysis	Strategy Statement 2008-2010	National Military Strategy	Konzeption der Bundeswehr, 2004	Directiva de la Defensa Nacional, 2008	Strategic Concept 2010	National Military Strategy 2005	
The State Risk Analysis	Act CXIII of 2011 on the national defence and the Hungarian Defence	Resolution No. 94/1998 (XII.29) on the Basic Principles of the	Act CXIII of 2011 on the national defence and the Hungarian Defence	Directiva de Política de Defensa, 2009	Military Strategy of the Czech Republic	Military defence Operation Plan	
The National Armed Forces Annual Plan	Resolution No. 2144/2002 (V.6.) of the Government on the National	Ley Orgánica, 2005	Resolution No. 2144/2002 (V.6.) of the Government on the National	Long-term Vision of the Ministry of Defence 2008	Estonian Long Term Defence Development Plan 2009-2018		
The National Armed Forces Development Plan	Planearninto Militar et Planearninto de Recursos	Minister's Guidance					
The National Security Concept	Planearninto de fuerza						

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Hotices bibliographiques	Royaume-Uni	Autriche	Malte	Bulgarie	Slovénie	Danemark	Pologne
Documents stratégiques de référence	The National Security Strategy	Weißbuch des Bundesheeres	The Armed Forces of Malta and Military Doctrine	White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria	Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia	Danish Defence Global Engagement, 2008	Defence Strategy of the Republic of Poland
Documents connexes	A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence	Security Strategy, 2011		National Security Strategy, 2011	Defence Sector Strategic Review 2009	Danish Defence Global Engagement, 2008	National Security Strategy of the Republic of Poland
		The Military Strategic Concept		National Security Concept	Resolution on General Long-Term Development and Equipping		Regulation of the Council of Ministers of September 21, Act of May 25, 2001 on the restructuring, technical
		The Armed Forces Plan		Military Doctrine et Military Strategy	Annual Report of the Ministry of Defence for 2010		Act of May 25, 2001 on the restructuring, technical
		The Planning Guidance 2011-2016		Plan for Development of the Armed Forces			Politico-Strategic Defence Directive of July 16, 2009
		The Guideline on the Implementation of the Contribution to the Consolidation					Development Programme of the Polish Armed Forces
		Traité d'Etat 1955					Main Development Directions of the Polish Armed Forces and their
Dates de publication	2010	2010	2010	2010	2010	2009	2009

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Notices bibliographiques	Suède	Portugal	Finlande	France		Roumanie	Pays-Bas
Documents stratégiques de référence	A Functional Defence: Government Bill	Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009)	Finnish Security and Defence Policy	The French White Paper on Defence and National Security	Document Préparatoire à l'Actualisation du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale	The National Security Strategy of Romania	National Security: Strategy and Work Programme
Dates de publication	2009	2009	2009	2008	2012	2007	2007
Documents connexes	A Strategy for Sweden's Security	Livro Branco da Defesa Nacional, 2001	Securely into the future: Ministry of Defence Strategy of 2025	Loi de programmation militaire 2009-2014		The White Paper of the Government, 1999	Future Policy Survey, 2010
		Conceito estratégico de defesa nacional (Resolução do	The Finnish Defence Forces Annual Report 2011			Military Strategy	Netherlands Defence Doctrine, 2005
		Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças				Operational Plans for the Use of Forces	Defence White Paper, 2000
						Defence Planning Guidance	

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Hotices bibliographiques	Luxembourg	Lituanie	Italie	Slovaquie	Belgique	Grèce	Cypr
Documents stratégiques de référence	Loi du 21 décembre 2007 concernant l'organisation militaire	Lithuanian Defence Policy White Paper	The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept	The Defence Strategy of the Slovak Republic	The Modernisation Plan of The Belgian Armed Forces	White Paper for the Armed Forces	-
Dates de publication	2007	2006	2005	2005	2000	1997	-
Documents connexes	<p>Loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de</p> <p>Loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation</p> <p>Annual Activity Report from the Ministry of Foreign Affairs</p> <p>Déclaration de Politique Etrangère</p>	<p>National Security Strategy, 2002</p> <p>Military Strategy</p> <p>Guidelines for the Minister of Nation Defence 2009-2014</p> <p>Agreement between the Lithuanian Parliamentary</p> <p>Programme of Lithuanian National Defence System Development</p>	<p>Nata Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa, 2011</p> <p>Defence White Paper, 2002</p> <p>Report 2020, Choices of Foreign Policy, 2008</p>	<p>Security Strategy, 2005</p> <p>The Doctrine of the Armed Forces of the Slovak Republic</p> <p>Force 2015 Long-Term Plan</p> <p>The Planning of Defence of the Slovak Republic & Comprehensive</p> <p>Comprehensive methodology for defense planning</p>	<p>Finalisation de la Transformation, 2009</p> <p>Déclaration de Politique Générale, 2011</p> <p>Vision future de la Défense, 2003</p> <p>Plan directeur de la Défense 2003 – Plan de transition</p> <p>White Paper on Defence, 1994</p> <p>Defence and Security Investment Goal 2000-2015</p>	<p>Operational Work of the Armed Forces, 2010</p> <p>National Defence Planning, Programming and Budgeting System</p>	

Fiches pays

Allemagne

L'Allemagne dispose d'un livre blanc de sécurité et de défense intitulé *White Paper of the Federal Government for the Security of the Federal Republic of Germany and the Future Bundeswehr*, publié en 2006. Il s'agit d'un document élaboré concurremment par les ministères impliqués dans la politique étrangère du pays (ministère de la Défense, en consultation avec les ministères des Affaires étrangères, de l'Economie et des Finances), sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Il aborde en détail la question de la réforme de l'armée allemande. Sa publication (2006) précède la crise financière, et sa date d'actualisation n'a pour l'heure pas été arrêtée. L'Allemagne dispose cependant d'un document plus récent intitulé *Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests, Assuming International Responsibility, Shaping Security Together*. Publié en 2011, c'est un document succinct et important. Il se distingue du livre blanc 2006 d'un point de vue institutionnel : s'il définit une approche gouvernementale intégrée en matière de sécurité et de défense, c'est un document dont l'élaboration revient avant tout au ministère de la Défense. Le document *Konzeption der Bundeswehr* aborde lui les problématiques plus proprement opérationnelles et administratives.

Les *Defence Policy Guidelines* définissent le cadre conceptuel de la politique de défense allemande. Elles ne rentrent pas dans le détail de la réforme de la *Bundeswehr*, abordée plus longuement dans la documentation opérationnelle, mais s'arrêtent sur la structure de l'outil militaire¹⁰⁹ et sa perception par une société allemande¹¹⁰ qui nourrit certaines réserves à l'égard de la force armée.

Le document définit de façon concise les missions, les fonctions et les responsabilités qui sont celles de la *Bundeswehr*. Ses objectifs incluent, au-delà de la protection du territoire national et des citoyens allemands, la contribution à la défense collective de l'Alliance, la paix et la stabilité internationales, la gestion de crise, la coopération multinationale, la sécurité civile et le renforcement de l'intégration européenne dans tous les domaines appropriés¹¹¹. Le document évoque avec fermeté les conditions d'engagement des forces armées allemandes sur un théâtre d'opération étranger, et rappelle le rôle du Parlement qui doit déterminer si les intérêts ou la responsabilité nationale sont fondamentalement engagés. Il préconise une approche globale de la gestion de l'aide au développement, des opérations de police, de renseignement et de secours et de l'intervention humanitaire.

Les *Defence Policy Guidelines* identifient les risques et les menaces auxquels l'Allemagne fait face au sein de l'environnement international : terrorisme international, prolifération d'armes de destruction massive, États faillis, réseaux criminels, cybermenace, risques naturels et climatiques, flux migratoires, approvisionnement en ressources naturelles et matières premières, risque sanitaire. L'analyse reprend de ce point de vue les thèmes présents dans le document stratégique européen de 2008, et fait également mention du *Concept Stratégique* 2010 de l'Alliance et des nouvelles menaces que celui-ci met en exergue. Le document évoque enfin les crises à la périphérie de l'Europe et les conflits plus lointains¹¹².

Les responsabilités qui sont celles de l'Allemagne sur le plan international sont affirmées. Elles s'inscrivent dans le cadre des Nations Unies, pierre de touche du système international, et de l'Otan, principe de la sécurité collective¹¹³. Les forces allemandes sont présentes en Afghanistan dans le cadre de l'ISAF. En sus des 5 000 hommes présents en Afghanistan, 1 400 personnels participent à l'opération KFOR au Kosovo et 200 à l'opération UNIFIL au Liban¹¹⁴ dans le cadre de l'Onu.

¹⁰⁹ *Defence Policy Guidelines*, 2011, Allemagne, p.8.

¹¹⁰ *Ibid.* p.10.

¹¹¹ *Ibid.* p.9 ; DDM 3.4.

¹¹² *Ibid.* p.1 ; DDM 2.3.

¹¹³ *Ibid.* p.6 ; DDM 3.1.

¹¹⁴ *Military Balance* 2012, p.120.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Les *Defense Policy Guidelines* insistent sur la nécessité de renforcer l'intégration européenne en matière de défense, et l'influence européenne en matière de politique étrangère dont elle est un facteur déterminant¹¹⁵. Le document préconise l'approfondissement des coopérations européennes en matière de BITD et le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne de l'armement. L'accent est mis sur le traité de l'Élysée¹¹⁶ et le rôle moteur que doit jouer de ce point de vue l'axe franco-allemand.

L'Allemagne compte 250 000 personnels actifs. Le budget allemand de la défense représente 1,34% de son PIB, soit 45 milliards de dollars¹¹⁷ : il s'agit en chiffres absolus du 3^{ème} budget de défense européen. En termes relatifs il est en-dessous de la moyenne européenne.

Autriche

L'Autriche dispose d'un livre blanc actualisé en 2010 intitulé *Weißbuch des Bundesheeres*, qui n'est pas disponible en langue anglaise. Une nouvelle stratégie de sécurité autrichienne est en préparation, qui a été conçue par le gouvernement fédéral et doit être soumise au Parlement. Ces deux documents sont complétés par une série de documents opérationnels, capacitaires, administratifs et financiers : *The Military Strategic Concept 2006*, *The Armed Forces Plan*, *The Planning Guidance 2011-2016*, *The Guideline on the Implementation of the Contribution of the AAF to the Consolidation of the Federal Budget 2011*.

La politique de sécurité autrichienne est fondée depuis le Traité d'État de 1955 sur le principe constitutionnel de neutralité (*Neutralitätsgesetz*) ainsi que sur les deux piliers que sont la Charte des Nations-Unies et la Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne. Elle fait cas des notions de sécurité préventive, de sécurité humaine et de solidarité européenne¹¹⁸. Si l'Autriche se place sous l'égide de l'Onu, garante de la sécurité internationale, la constitution autrichienne autorise la participation du pays aux opérations internationales mandatées par d'autres organisations internationales¹¹⁹.

La nouvelle stratégie de sécurité intègre l'analyse des nouveaux défis sécuritaires, des mutations de l'environnement stratégique autrichien suite à l'élargissement de l'UE et de l'Otan, la ratification du Traité de Lisbonne, le nouveau Concept Stratégique de l'Otan et les dispositions de l'Onu. L'Autriche souhaite renforcer la coopération à l'échelle régionale¹²⁰ : elle soutient l'intégration des Balkans dans le processus européen¹²¹ et l'apaisement des conflits régionaux en Mer Noire¹²². Elle souhaite mettre en place une coopération capacitaire entre pays de la région¹²³. La planification de défense nationale établie par les documents opérationnels, capacitaires et financiers susmentionnés intègre les dispositions du *Helsinki Headline Goal 2010*, du *Capability Development plan* de l'Agence européenne de défense et du *Partnership for Peace programme* de l'Otan.

Les forces armées autrichiennes (*Österreichisches Bundesheer*) ont pour principales missions, outre la protection du territoire national et de la population autrichienne, la gestion et la prévention de crise, le maintien de la paix et la stabilisation post-conflit : dans les Balkans à court terme, au-delà à plus long terme¹²⁴. Elles ont en outre pour objectif la mise en oeuvre et la protection des intérêts européens tels qu'ils se déclinent dans la *Stratégie Européenne de Sécurité*.

L'Autriche participe activement aux missions de l'UE, de l'Onu et de l'Otan. Les troupes autrichiennes sont actuellement déployées au sein de la mission EUFOR Althea en Bosnie (300 hommes), KFOR au Kosovo (600 hommes),

¹¹⁵ *Defense Policy Guidelines*. 2011. Allemagne, p.7.

¹¹⁶ *Ibid.* p.8.

¹¹⁷ *Military Balance 2012*, p.467.

¹¹⁸ *Weißbuch des Bundesheeres*, 2010, Autriche, pp.22-26.

¹¹⁹ Constitution Art.3f §3 et Loi constitutionnelle de 1997 sur les opérations extérieures.

¹²⁰ *Weißbuch des Bundesheeres*, 2010, Autriche pp.32-35.

¹²¹ *Ibid.* pp.32-35.

¹²² *Ibid.* pp.32-35.

¹²³ *Ibid.* pp.32-35.

¹²⁴ *Ibid.*; p.36.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

la mission UNDOF de l'Onu (300 hommes), UNIFIL au Liban (150 hommes) et plus marginalement au sein de l'ISAF, de l'UNTSO, l'UNFICYP et la MINURSO.

Le nombre de personnels actifs autrichiens s'élève à 26 000 personnes. Le budget national de défense autrichien est de 2,7 milliards de dollars, soit 0,71% du PIB¹²⁵, ce qui est nettement inférieur à la moyenne européenne.

Belgique

La Belgique dispose d'un livre blanc qui date de 1994. Elle s'est également dotée en 2000 d'un document intitulé *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces*. Ces documents sont complétés par diverses déclarations doctrinales du ministre de la Défense (*Vision Future de la Défense*, 2003, *Finalisation de la Transformation*, 2009) et du Chef de Défense, Chef de l'état-major (*Plan directeur de la Défense – Plan de transition*, approuvé par le gouvernement en 2003). Un document de référence, systématique et actualisé, fait donc défaut.

La politique de sécurité et de défense belge est pour partie tributaire de la politique du gouvernement en place. En début de législature, le gouvernement fédéral consigne les grandes orientations politiques et budgétaires de son mandat dans une déclaration de politique générale soumise au Parlement, qui est ensuite déclinée au niveau des départements ministériels. La déclaration de politique générale de décembre 2011 confirme l'exécution des plans susmentionnés. Dans le domaine de la défense, il est rare qu'une nouvelle politique de sécurité et de défense soit établie à partir de la déclaration de politique générale, sauf mutation significative du contexte stratégique.

Deux tendances gouvernementales se sont successivement dégagées depuis le 11 septembre 2001 et l'intervention en Afghanistan : engagement dans des opérations de haute intensité dans le cadre de l'Otan d'une part, participation aux missions de basse intensité dans le cadre de l'Onu et de l'UE d'autre part. En règle générale, la Belgique n'engage pas de troupes dans les opérations expéditionnaires qui n'entrent pas dans le cadre de l'article 5 du traité de l'Otan, sauf dans le cas où celles-ci sont mandatées par l'Onu et relèvent du maintien de la paix : opération humanitaire, mission de police, de gendarmerie et de maintien de la paix. Depuis 2007 les forces Belges ont été déployées au Liban (100 hommes dans le cadre de l'UNIFIL), en Afghanistan (500 hommes au sein de l'ISAF, affectés principalement à la reconstruction et au déminage), en Libye (composante aérienne) et un petit nombre en RDC, en Somalie et en Géorgie.

Le document de 11 pages intitulé *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces* a vocation à redéfinir la place, les missions et les moyens des forces armées belges. C'est un document peu formel cependant, et à visée étroite. Il concerne avant tout la réforme de l'appareil militaire belge, qui y est justifiée par les mutations du contexte international depuis la chute du mur de Berlin et l'évolution des risques et des menaces auxquels la Belgique doit faire face depuis lors¹²⁶. Il ne rentre pas dans le détail de ces risques et de ces menaces. L'Afrique Centrale est définie dans un autre document stratégique¹²⁷ comme une zone d'intérêt belge, la distance de projection de l'armée belge ne devant pas excéder l'Eurasie, le Moyen-Orient et l'Afrique. Le *Modernisation Plan* évoque enfin les programmes d'équipement et les investissements industriels belges¹²⁸ qui sont abordés plus en détail dans un autre document, le *Defence and Security Investment Goal 2000-2015*.

Le *Modernisation Plan of the Belgian Armed Forces* insiste également sur la tradition de neutralité de la Belgique. Sa décision de participer à la défense collective atlantique y est caractérisée comme un choix réaliste et pragmatique¹²⁹. L'intégration européenne en matière de défense y est elle présentée sous un jour positif. C'est un choix qui requiert qu'elle joue un rôle de précurseur et qu'elle s'y engage pleinement¹³⁰. Le concept de *pooling and sharing* a été présenté à la réunion informelle de Gand en septembre 2010.

¹²⁵ *Military Balance 2012*, p.467.

¹²⁶ *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces*, Belgique, p.3 ; DDM 2.2.

¹²⁷ *Code of Conduct Questionnaire*, OSCE, 2012.

¹²⁸ *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces*, Belgique, p.7.

¹²⁹ *Ibid.* p.1.

¹³⁰ *Ibid.* p.1 ; DDM 3.4.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

La Belgique participe à la coopération entre pays du Benelux. Celle-ci est relativement ample, notamment en termes conceptuels et capacitaires. La préparation des réunions du Conseil européen, par exemple, donne lieu à une coopération entre la Belgique, les Pays Bas et le Luxembourg. Les trois pays ont ainsi élaboré une position commune à l'occasion de la discussion sur la refonte de la Politique Européenne de Voisinage, le futur du dialogue des visas avec le Kosovo, ou encore le Partenariat oriental. Une réunion annuelle se tient désormais entre les ministres des Affaires étrangères du Benelux et leurs homologues baltes, et des réunions se font avec les pays du groupe de Visegrád pour préparer les Conseil des Ministres au niveau européen.

La coopération Benelux comporte également un volet capacitaire important. Le degré d'intégration entre les forces navales des Pays-Bas et de la Belgique est considérable, ce qui s'explique en partie par l'histoire (importance des ports de Rotterdam, Zeebrugge, Gand, Anvers). À la coopération en matière maritime (surveillance conjointe de l'espace de garde, entretien et entraînement commun) se joint une spécialisation en matière de frégates, de combat anti-mines, d'entraînement et d'entretien. Belges et Néerlandais en particulier sont régulièrement mis à contribution lors d'opérations internationales incluant un volet maritime spécifique.

La volonté d'approfondir encore la coopération capacitaire est symbolisée par la *Déclaration d'intention de coopération* ou « Mémoire d'entente » signé en avril 2012 entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Elle veut être un modèle de collaboration régionale en matière de logistique, de maintenance, de formation et d'entraînement, mais aussi en matière opérationnelle. L'intégration des capacités aériennes entre les Pays-Bas et la Belgique est à l'étude (surveillance, formation, maintenance des hélicoptères NH 90). L'intégration entre la Belgique et le Luxembourg en matière de capacités aériennes est déjà effective. Les Pays-Bas partagent par ailleurs certains de leurs moyens de transport de troupes avec la France et l'Allemagne ; la Norvège et le Danemark sont également des partenaires. Le renouvellement des F-16 et C-130 constituera cependant un test d'envergure pour la volonté d'intégration des composantes aériennes à l'échelle du Benelux – en particulier si, comme cela semble probable, le F-35 américain est privilégié par les Pays-Bas au détriment de l'*Eurofighter* européen.

L'armée belge compte 34 000 personnels actifs. La Belgique dispose d'un budget de défense de 5,2 milliards de dollars. Il représente 1,12 % de son PIB, ce qui est inférieur à la moyenne européenne¹³¹.

Bulgarie

La Bulgarie dispose d'un livre blanc intitulé *White Paper on Defence and the Armed Forces*. Publié en 2010, il s'agit d'un document de 71 pages. La Bulgarie est dotée également d'une stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) promulguée en 2011, d'un concept stratégique (*National Security Concept*), d'une doctrine et d'une stratégie militaire (*Military Doctrine* et *Military Strategy*) et enfin d'un document administratif et opérationnel intitulé *Plan for Development of the Armed Forces*.

La politique de défense de la République bulgare s'inscrit résolument dans le contexte de l'Alliance d'abord, de la Politique européenne de sécurité et de défense ensuite. Le livre blanc bulgare s'ouvre sur le constat que la réforme de l'outil militaire bulgare doit aller de pair avec le renouveau de la réflexion stratégique menée à l'Otan, ainsi qu'à l'UE¹³².

Si le livre blanc bulgare est consacré presque entièrement à la réforme des forces armées bulgares, il aborde brièvement les mutations du contexte international. Il reprend à son compte l'analyse des risques et menaces qui figure dans la *Stratégie Européenne de Sécurité* : terrorisme, conflits armés, crime organisé, insécurité économique et financière, insécurité énergétique, prolifération des armes de destruction massive, cybersécurité, flux migratoires incontrôlés, catastrophes naturelles et sécurité des infrastructures¹³³. La promotion de l'état de droit, des droits de

¹³¹ *Military Balance 2012*, p.467.

¹³² *White Paper on Defence and the Armed Forces*, 2010, Bulgarie, p.16 ; DDM 3.1.

¹³³ *Ibid*, p.13 ; DDM 2.2.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

l'homme, la gestion de crise et la reconstruction post-conflit sont des objectifs affichés de la politique étrangère bulgare¹³⁴.

Le pays participe de façon significative aux opérations menées sous l'égide de l'Otan, de l'UE et de l'Onu. Il maintient des troupes en Afghanistan et en Bosnie (600 dans le cadre de l'ISAF, 100 dans le cadre de l'opération EUFOR Althea). Il participe plus marginalement à l'opération KFOR en Serbie et au Kosovo, UN Moldova au Liberia et NTM-I en Irak. Les forces armées bulgares ont développé des capacités spécifiques en matière d'assistance médicale (une équipe d'assistance médicale est déployée en Afghanistan), de génie (une unité d'ingénierie est déployée au Kosovo) et de sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN).

Au niveau régional, le livre blanc bulgare caractérise la région de la Mer Noire et l'Europe du Sud-est comme une zone d'intérêt propre¹³⁵. La Bulgarie participe à divers forums de coopération dans cette région, comme le *South-Eastern Europe Defence Ministerial Process* (SEDM), le *Black Sea Naval Cooperation Task Group* (BLACKSEAFOR), le *South Caucasus Moldova Clearing House Initiative* ou encore les réunions annuelles des chefs d'état major des pays balkaniques. Elle promeut la coopération dans les Balkans occidentaux, la stabilité au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. La Bulgarie a signé des accords de coopération bilatérale récents avec entre autres l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, la Macédoine, la Roumanie, et la Turquie.

La Bulgarie a de surcroît signé un accord de coopération bilatérale avec les États-Unis en 2006 (*Defence Cooperation Agreement*) qui permet l'utilisation par les troupes américaines de bases sous commandement bulgare à des fins d'entraînement (*Bulgarian-American Joint Military Facilities*).

Les forces armées bulgares sont au nombre de 31 000. Le budget de défense s'élevait en 2010 à environ 832 millions de dollars, soit 1,75% du PIB¹³⁶, un pourcentage sensiblement supérieur à la moyenne européenne.

Chypre

Le premier document stratégique national chypriote sera vraisemblablement publié courant 2012 pour coïncider avec la présidence chypriote de l'UE. Il a vocation à doter la République de Chypre d'une politique de défense et de sécurité proprement nationale. À l'heure actuelle, la conception et la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale chypriote échoient au ministère de la Défense, le pouvoir militaire exécutif au Président et au Conseil des ministres et le pouvoir législatif en matière de défense et de sécurité à la Chambre des représentants.

L'émergence d'une stratégie de sécurité proprement nationale est rendue difficile depuis la proclamation de l'indépendance de l'île (1960) par la faiblesse de l'appareil militaire et institutionnel chypriote et l'action de groupes paramilitaires. Les dispositifs de protection civile, d'anticipation des crises, de police, de renseignement et de contre-espionnage ont régulièrement été utilisés par les communautés pour leurs propres fins. La séparation de l'île est intervenue *de facto* en 1974 suite à l'intervention turque dans la moitié septentrionale de l'île.

Au-delà du cadre national, la question chypriote s'inscrit de plain-pied dans le contexte régional et international. Elle constitue un enjeu complexe pour les puissances extérieures que sont la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni (nations signataires du *Traité de garantie* de 1959, prélude à l'indépendance de l'île), mais aussi l'Onu qui garantit pour partie la sécurité de l'île. Le conflit chypriote demeure un obstacle à la normalisation des relations institutionnelles entre l'UE et l'Otan.

La répartition des effectifs militaires sur l'île témoigne de cet état de fait : Chypre compte 12 000 soldats chypriotes grecs, 2 000 soldats grecs, 4 500 soldats chypriotes turcs, 40 000 soldats turcs, 1 000 Casques bleus et 3 500 soldats britanniques. La République de Chypre compte ainsi environ 13 militaires par 1 000 habitants (soit trois fois plus que la France).

¹³⁴ *Ibid.* p.13.

¹³⁵ *Ibid.* p.14 ; DDM 3.3.

¹³⁶ *Military Balance 2012*, p.467.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

L'arsenal militaire chypriote est avant tout défensif. Il a pour but de protéger la souveraineté et l'intégrité territoriale de Chypre d'une part, de fournir la dissuasion nécessaire à la préservation de la paix sur l'île d'autre part. Ainsi, il n'inclut pas de composante nationale déployable. La Méditerranée orientale est considérée par Chypre comme une zone d'intérêt propre, et la question turque demeure une préoccupation majeure.

Chypre fournit des contingents aux opérations de l'UE. Elle contribue au Battle Group HELBROC (unités médicales et de gendarmerie) et fournit à la PSDC une unité de transport (*Medium Transport Company*) et 170 hommes. Elle a fourni une aide logistique à l'opération UNIFIL au Liban.

Les dépenses de Chypre en matière de défense s'élèvent à 498 millions de dollars, ce qui représente 2,15 % du PIB de l'île¹³⁷. Cela est sensiblement supérieur à la moyenne européenne.

Danemark

Le Danemark dispose d'un document stratégique publié en 2010 intitulé *Danish Defence Agreement*. Long de 38 pages, il doit être actualisé en 2014. C'est un document qui fait office de stratégie de sécurité et de document opérationnel. Le *Danish Defence Agreement* 2010 s'inscrit dans la lignée des *Defence Agreements* pluri-annuels établis par consensus entre partis majoritaires au Parlement danois, dont la périodicité varie de 2 à 5 ans. Ils déterminent les principes de la politique de défense du pays et l'allocation des fonds aux forces armées. Ils se basent pour ce faire sur un rapport stratégique établi en amont par la Commission de Défense du Danemark, composée de parlementaires, d'experts indépendants et de représentants du secteur de la défense. Le document 2010 découle d'un rapport intitulé *Danish Defence Global Engagement*, établi en 2008 par la Commission de Défense danoise.

Le *Danish Defence Agreement* 2010 est en grande partie consacré à la structure et la réforme des forces armées, aux capacités ainsi qu'aux questions administratives et financières. Il ne rentre pas dans le détail des questions conceptuelles et stratégiques¹³⁸. Le document dédie cependant un développement spécifique aux mutations de l'environnement régional dans l'Arctique et propose de mener une évaluation plus poussée pour mieux cerner les nouvelles menaces et les coopérations possibles dans la région¹³⁹.

En vertu d'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam, le Danemark ne participe cependant pas à la PSDC. Ainsi, le pays ne contribue pas, par exemple, au Nordic Battle Group de l'UE qui réunit parmi la Suède, la Finlande et la Norvège (non membre de l'UE) parmi d'autres.

En revanche, le document danois replace résolument la politique de défense nationale dans le cadre de l'Alliance atlantique et de la défense collective¹⁴⁰. Les forces armées danoises sont actuellement déployées en Afghanistan (ISAF, 700 hommes) et au Kosovo (KFOR, 30 hommes) principalement. Le document danois insiste sur la coopération en matière de défense avec les pays non-membres de l'Otan, en particulier les pays d'Europe centrale et de l'Est. Le Danemark participe en outre à l'entraînement de troupes africaines de maintien de la paix dans le cadre de la coopération nordique et sous l'égide de l'Onu.

Le Danemark compte 19 000 personnels actifs. Le budget national de défense s'élève à 4,5 milliards de dollars, soit 1,5% de son PIB¹⁴¹, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Espagne

L'Espagne a actualisé sa stratégie de sécurité nationale en 2011. La périodicité de ce document est de 5 années et son champ d'application de 10 ans. Elle sera ainsi réactualisée en 2016. *The Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility* est un document de 80 pages qui définit les objectifs stratégiques espagnols de façon précise et fouillée.

¹³⁷ *Military Balance* 2012, p.468.

¹³⁸ *Danish Defence Agreement*, 2010, Danemark, p.2.

¹³⁹ *Ibid.* p.12 ; DDM 2.3.

¹⁴⁰ *Ibid.* p.1 ; DDM 3.1.

¹⁴¹ *Ibid.* p.467.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Il ne rentre pas cependant dans le détail des aspects opérationnels, doctrinaux, industriels ou budgétaires de la planification de défense. La planification de défense, élaborée en fonction de cycles de quatre années, se fonde sur la directive de défense nationale (*Directiva de Defensa Nacional 1/2008*) et se décline dans les documents suivants : *Directiva de Política de Defensa 1/2009*, *Planeamiento Militar* et *Planeamiento de Recursos*. L'Espagne dispose également de documents administratifs (*Ley Orgánica 5/2005*), *Real Decreto 1287/2010*), opérationnels, et doctrinaux (*Planeamiento de Fuerza*, *Concepto de Estrategia Militar*).

La stratégie espagnole évalue tout d'abord les transformations du contexte stratégique international et la place de l'Espagne au sein de celui-ci¹⁴². Il évoque l'effacement de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en mettant l'accent sur l'imprévisibilité, la complexité, la multipolarité du contexte géostratégique, ainsi que le transfert de puissance économique de l'Ouest vers l'Est¹⁴³.

Le document espagnol isole certains éléments de l'environnement stratégique international et les définit comme « multiplicateurs de risque »¹⁴⁴ : la mondialisation, les déséquilibres démographiques, la pauvreté et l'inégalité, le changement climatique, la technologie et les idéologies radicales. Il identifie les risques et menaces auxquels l'Espagne doit faire face : conflits armés, terrorisme, crime organisé, insécurité économique et financière, insécurité énergétique, prolifération des armes de destruction massive, cybersécurité, flux migratoires incontrôlés, catastrophes naturelles et sécurité des infrastructures.

Il répartit ces différents risques et menaces en fonction d'un concept de "domaine" qu'il définit de façon spécifique¹⁴⁵. Aux traditionnels domaines terrestre, aérien et maritime, le document espagnol ajoute trois domaines à la pertinence plus contemporaine : domaine spatial, domaine cybernétique, domaine de l'information. Pour chacun des risques et des menaces au sein de chacun ces domaines, il dégage les objectifs stratégiques qui doivent être ceux de l'Espagne au regard de ses partenariats privilégiés d'une part et ses zones d'intérêts stratégiques d'autre part.

Les zones stratégiques pour les intérêts espagnols sont l'espace ibéro-américain, le voisinage sud de la Méditerranée et le continent africain. La stratégie espagnole aborde également les relations bilatérales et régionales de l'Espagne avec ses voisins : rapports bilatéraux approfondis avec la France et le Portugal, engagement européen ferme. Il évoque aussi les relations de l'Espagne avec les États-Unis, l'Asie et la Russie et celles qui s'inscrivent dans le cadre des Nations-Unies, de l'Otan et de l'OSCE.

Du point de vue de la planification, la directive de défense affirme que pour répondre aux risques et menaces, il convient de procéder à un effort coordonné avec les partenaires de l'Espagne en profitant des instruments européens existants et la mise en œuvre de capacités communes pour permettre une meilleure utilisation des ressources disponibles¹⁴⁶.

Le document stratégique de l'Espagne contient enfin un engagement ferme à prévenir, maintenir et rétablir la paix hors des frontières espagnoles. Il aborde de façon énergique les questions de droit de l'homme, des valeurs démocratiques, de l'état de droit et des normes du droit international, valeurs qui justifient l'intervention extérieure¹⁴⁷. Il met l'accent sur la résolution de conflits dans un cadre multinational et intégré, et se place résolument sous l'égide des Nations Unies, qui déterminent les conditions de participation aux opérations multilatérales.

Le pays contribue de façon significative à l'ISAF en Afghanistan (1 500 hommes), à l'UNIFIL au Liban (1 000 hommes) et plus marginalement aux opérations Althea en Bosnie-Herzégovine et l'EUTM en Ouganda¹⁴⁸.

L'Espagne compte 143 000 personnels actifs. Son budget de défense s'élève à 14,7 milliards de dollars. Cela représente 1,05% de son PIB¹⁴⁹, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

¹⁴² *The Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility*, 2010, Espagne, p.15 ; DDM 2.1.

¹⁴³ *Ibid.* p.15 ; DDM 2.1.

¹⁴⁴ *Ibid.* p.31 ; DDM 2.1.

¹⁴⁵ *The Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility*, 2010, Espagne, p.37.

¹⁴⁶ Voir aussi *ibid.* p.22.

¹⁴⁷ *Ibid.* p.20 ; DDM 3.2.

¹⁴⁸ *Military Balance 2012*, p.158.

¹⁴⁹ *Military Balance 2012*, p.467.

Estonie

La stratégie nationale de sécurité estonienne est un document de 28 pages intitulé *National Defence Strategy* et publié en 2011. Elle est basée sur un concept stratégique intitulé *National Security Concept of the Republic of Estonia* qui date de 2010. Elle a vocation à remplacer la stratégie militaire estonienne, un document de 2005 intitulé *National Military Strategy*. Elle élargit le champ de la stratégie de défense estonienne aux facteurs à la fois militaires et non-militaires qui menacent l'autonomie stratégique de l'Estonie. Toutefois, le cadre d'analyse reste résolument régional et se définit au regard de la puissance russe. Le *National Defence Strategy* s'applique à moyen terme et a vocation à être renouvelé tous les quatre ans en fonction des mutations de l'environnement régional et international. Enfin, l'Estonie est dotée de documents opérationnels qui complètent les documents stratégiques susmentionnés (*Estonian Long Term Defence Development Plan 2009 – 2018, Military Defence Operation Plan*).

La stratégie de défense nationale estonienne mentionne succinctement les transformations de l'environnement international¹⁵⁰ et esquisse les risques et les menaces auxquels fait face le pays. La politique de défense estonienne se définit à l'aune des mutations de l'environnement stratégique immédiat, dans un contexte d'affirmation de la puissance russe¹⁵¹. Elle est fondée sur l'hypothèse d'une invasion armée de son territoire national et a pour objectif premier de préparer le pays à la défense de son territoire national¹⁵².

L'Estonie inscrit sa stratégie de défense nationale d'abord dans la politique de sécurité collective de l'Alliance, ensuite dans la politique de sécurité et de défense européenne¹⁵³. La planification budgétaire nationale est indexée sur les spécifications de l'Otan. La stratégie de sécurité estonienne fait référence à l'article 5 du Traité de l'Alliance atlantique. Elle évoque la possibilité de participer dans le cadre de l'Otan ou de l'UE au développement des capacités, aux structures de commandement, à la définition de la stratégie, et au déploiement de groupements tactiques (EU Battle groups). L'Estonie participe aux opérations multilatérales dans le cadre de l'Otan, de l'UE et des Nations-Unies. 150 soldats estoniens sont actuellement déployés en Afghanistan dans le cadre de l'ISAF¹⁵⁴.

Le document de défense estonien met également l'accent sur les partenariats essentiels à la sécurité du pays, en particulier le partenariat avec les États-Unis : la présence américaine en Europe et dans la région de la Mer Baltique est définie comme indissociable de la sécurité de l'Estonie¹⁵⁵.

L'Estonie participe à la coopération trilatérale balte en matière de défense : réunions des Ministres de la défense en Comité Ministériel, réunions des Commandants des Forces Armées au Comité Militaire Balte, formations communes, collaborations terrestre, navale et aérienne (BALTDEFCOL, Baltic Battalion, BALTRON, BALTNET). Les coopérations entre pays baltes et entre pays baltes et pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) sont caractérisées comme devant être les plus poussées possibles. La collaboration avec l'Allemagne et la Pologne a également vocation à être renforcée.

Enfin, le document estonien touche brièvement aux questions de sécurité civile, de structure et de réforme des forces armées¹⁵⁶. L'Estonie possède un personnel actif de 6 000 personnes et un très grand nombre de réservistes (30 000). Elle alloue un budget de 330 millions de dollars à la défense, soit 1,72% du PIB¹⁵⁷, ce qui est dans la moyenne européenne.

¹⁵⁰ *National Defence Strategy*, 2011, Estonie, p.6.

¹⁵¹ *Ibid.* p.7 ; DDM 2.3.

¹⁵² *National Defence Strategy*, 2011, Estonie, p.8 ; DDM 2.3.

¹⁵³ *Ibid.* p.5.

¹⁵⁴ *Military Balance 2012*, p.108.

¹⁵⁵ *National Defence Strategy* 2011, Estonie, p.9 ; DDM 3.3.

¹⁵⁶ *Ibid.* p.10.

¹⁵⁷ *Military Balance 2012*, p.467.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Finlande

La Finlande est dotée d'un livre blanc intitulé *Finnish Security and Defence Policy*. Long de 142 pages, il a été publié en 2009. Le pays dispose également depuis 2006 d'un document stratégique intitulé *Securely into the future: Ministry of Defence Strategy 2025*, qui brosse un tableau prospectif de l'environnement stratégique de la Finlande et des risques et des menaces qu'il est susceptible de présenter. La Finlande dispose parallèlement d'un rapport actualisé annuellement (*The Finnish Defence Forces Annual Report*) qui établit un état des lieux régulier de la réforme des forces armées finlandaises, des commandes d'équipement, de la coopération nordique et de la participation de la Finlande dans les opérations internationales de gestion de crise.

Le livre blanc finlandais publié en 2009 est un document exhaustif qui établit un diagnostic fouillé des mutations de l'environnement stratégique régional et définit en retour la posture stratégique nationale de façon systématique.

Il aborde d'abord avec minutie la question des mutations de l'environnement stratégique et les risques et les menaces qu'elles font peser sur la Finlande, qu'ils soient d'ordre économique, épidémiologique, démographique, civil, technologique, terroriste, criminel, énergétique, naturel, ou qu'ils soient liés aux infrastructures et à la prolifération des armes de destruction massive¹⁵⁸. Il évoque succinctement la question des capacités et de l'emploi des forces¹⁵⁹.

La politique de défense finlandaise se définit dans une large mesure à l'aune de son environnement stratégique immédiat. Le livre blanc met l'accent sur les tensions dans l'environnement proche de la Finlande : Russie et États Baltes, Russie et Pologne, Russie et Géorgie. Il consacre un développement aux mutations de l'environnement stratégique dans l'Arctique et à la présence Russe en mer Baltique¹⁶⁰.

En matière de coopération régionale, la Suède et la Norvège sont les partenaires privilégiés de la Finlande. Le document préconise l'extension de la coopération nordique à la surveillance navale et aérienne, la logistique, l'entraînement, la recherche, l'analyse, et la collaboration en matière d'équipements. Il fait cas des intérêts finlandais dans l'Arctique et de l'opportunité d'une coopération nordique en mer de Barents. Le document insiste également sur la coopération baltique et la collaboration entre pays nordiques et pays baltes. Enfin, il aborde les coopérations bilatérales avec les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Estonie ainsi que la dimension septentrionale (*Northern Dimension*¹⁶¹) entre l'UE, la Norvège, la Russie et l'Islande.

Le document prospectif de 2006 affirme qu'en dépit de l'approfondissement de la collaboration internationale en matière de défense, « nous Finlandais demeureront responsables de la protection de notre propre pays. [...] Le noyau dur de la défense finlandaise sera toujours finlandais. »¹⁶² A l'inverse, le *Finnish Security and Defence Policy* inclut un long développement sur le renforcement de l'intégration européenne en matière de défense. L'Europe y est conçue comme une entité politique intégrée dont les sociétés partagent des modes de vie et des valeurs fondamentales¹⁶³.

La promotion des droits de l'homme à l'international et la stabilisation des zones de crise au sein de l'environnement stratégique global sont des objectifs affichés de la politique étrangère finlandaise. Des troupes finlandaises sont actuellement présentes en Afghanistan (200 hommes au sein de l'ISAF) et plus marginalement en Bosnie (EUFOR) et au Kosovo (KFOR). La Finlande par ailleurs est un pays partenaire de l'Otan et préconise un renforcement des rapports entre l'UE et l'Otan.

Le personnel actif de la Finlande est de 22 000 et le pays compte 340 000 réservistes. Le budget de défense de la Finlande est de l'ordre de 3,6 milliards de dollars, soit 1,5% du PIB¹⁶⁴, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

¹⁵⁸ *Finnish Security and Defence Policy 2009*, Finlande, p.83 ; DDM 2.2.

¹⁵⁹ *Ibid.* p.107.

¹⁶⁰ *Ibid.* p.58 ; DDM 3.3 / 2.3.

¹⁶¹ *Finnish Security and Defence Policy 2009*, Finlande, p.28 ; DDM 3.3.

¹⁶² *Securely into the future: Ministry of Defence Strategy 2025*, 2006, Finlande, Ouverture par le ministre de la défense, 6 juillet 2006.

¹⁶³ *Ibid.* p.28.

¹⁶⁴ *Ibid.* p.468.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

France

Le livre blanc français est un document de 350 pages, publié en 2008 et qui doit être actualisé fin 2012. La publication d'un document intitulé *Document Préparatoire à l'Actualisation du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* par le SGDSN constitue une première étape dans le processus d'actualisation.

Le livre blanc 2008 est le fruit d'une consultation de grande ampleur incluant militaires, universitaires, hauts fonctionnaires et personnalités de la société civile. Il présente une analyse fouillée de l'évolution du contexte stratégique international¹⁶⁵, de la place de la France au sein de celui-ci¹⁶⁶, des risques et des menaces auxquels elle doit faire face et de la façon dont il convient d'y répondre¹⁶⁷.

Le livre blanc français inscrit résolument l'horizon national dans le contexte européen. De longs développements sont consacrés au rôle de l'Union européenne et à son renforcement institutionnel¹⁶⁸. La rédaction d'un livre blanc européen de sécurité et de défense est l'un des objectifs évoqués.¹⁶⁹ Il préconise également une rénovation des liens entre la France et l'Otan et entre l'Otan et UE.

Le livre blanc 2008 insiste de prime abord sur la protection de la souveraineté nationale et les facteurs qui sont susceptibles de la remettre en cause¹⁷⁰. Il introduit la notion d'autonomie stratégique. Au-delà des questions de souveraineté proprement dite, il insiste sur la nécessité qu'il y a pour la France à préserver son autonomie stratégique et la palette de moyens notamment militaires sur laquelle elle est fondée.

Le livre blanc insiste, dans un deuxième temps, sur l'ambition internationale de la France et la responsabilité qui est la sienne d'intervenir hors de ses frontières dans les zones de conflit afin d'y maintenir ou rétablir la paix et la stabilité¹⁷¹. Cette responsabilité lui incombe d'une part du fait de facteurs historiques, d'autre part d'une volonté de préserver sa stature internationale et ses intérêts. Elle est renforcée par l'effacement de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure et l'idée que la protection de la souveraineté nationale se joue souvent en dehors des frontières du territoire national.

Le document français distingue quatre zones critiques¹⁷². Premièrement, l'arc de crise qui s'étend de l'Atlantique à l'Océan Indien, qui comprend la zone sahélienne, de la Mauritanie jusqu'à la Somalie, les bordures de la Méditerranée, le Proche-Orient, le golfe Arabo-Persique, l'Afghanistan et le Pakistan ; deuxièmement, l'Afrique subsaharienne ; troisièmement, l'Europe, en particulier les Balkans et la Russie ; et enfin, l'Asie et en particulier l'Inde, le Pakistan et la Chine.

La France déploie des troupes au sein de ces zones dans le cadre d'opérations de l'Otan, de l'UE, de l'Onu et de ses propres missions : 3 900 hommes au sein de l'ISAF en Afghanistan, 300 au Kosovo au sein de la KFOR, 1 400 dans le cadre de l'UNIFIL au Liban, 200 en RDC (Opération Boali), 1000 au Tchad (Opération Epervier) et 700 en Côte d'Ivoire (Opération Licorne)¹⁷³.

Le livre blanc prend acte du déplacement du centre de gravité stratégique vers l'Asie¹⁷⁴. Au sein d'un environnement international caractérisé par l'instabilité, la complexité et la multipolarité il isole les menaces que constituent les conflits armés, le terrorisme, la criminalité, l'insécurité économique et financière, l'insécurité énergétique, la prolifération des armes de destruction massive, la cybersécurité, les flux migratoires incontrôlés, les catastrophes naturelles et la sécurité des infrastructures.

¹⁶⁵ *Défense et Sécurité Nationale, Le Livre Blanc*, 2008, France, p.19 ; DDM 2.1.

¹⁶⁶ *Ibid.* p.43.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p.61 ; DDM 2.2.

¹⁶⁸ *Ibid.* p.82.

¹⁶⁹ *Ibid.* p.97

¹⁷⁰ *Ibid.* p.66 ; DDM 3.

¹⁷¹ *Ibid.* p.131 ; DDM 3.2.

¹⁷² *Ibid.* p.43 ; DDM 2.3.

¹⁷³ *Military Balance 2012*, p.115.

¹⁷⁴ *Défense et Sécurité Nationale, Le Livre Blanc*, 2008, France, p.35 ; DDM 2.1.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Il se caractérise enfin par un degré d'opérationnalisation important. Il aborde la stratégie industrielle de recherche et de développement de la France, sa base industrielle de technologie et de défense, les hypothèses et les conditions de son engagement opérationnel, la question de la résilience nationale, la structure et la réforme de ses forces armées et de ses forces de sécurité civile, la réorganisation des pouvoirs publics, les principes de la planification budgétaire et le rapport armée-nation.

La France compte 239 000 personnels actifs. Le budget de la France en matière de défense est d'environ 52 milliards de dollars, soit 2,03% de son PIB¹⁷⁵. Cela est supérieur à la moyenne européenne qui se situe autour de 1,69%.

Grèce

La Grèce dispose d'un livre blanc grec de la défense intitulé *White Paper for the Armed Forces* et qui date de 1997. C'est un document de 60 pages qui traite de la structure et de l'organisation de l'appareil militaire, des programmes d'armement des forces armées, de leur rôle social et civil et de ses engagements internationaux. La politique de défense nationale est pilotée par le Conseil Gouvernemental pour les Affaires Etrangères et de Défense (GCFDA) qui formule les orientations stratégiques, approuve la programmation militaire et évalue les situations de crise. Du point de vue de la planification de défense, le GCFDA établit un plan à moyen terme (3 ans) et à long terme (15 ans). La Grèce dispose donc d'un document intitulé *National Defence Planning, Programming and Budgeting System & Defence Material Acquisition System 2007-2011* qui traite de la planification budgétaire. Elle s'est également dotée en 2010 d'un document intitulé *Operationnal Work of the Armed Forces*, qui traite de certains aspects opérationnels touchant aux forces armées grecques. C'est un document peu formel, destiné au grand public et au contenu fort disparate. Le pays n'est donc pas doté d'un document stratégique englobant et actualisé.

La politique de défense grecque est centrée sur la protection de son intégrité territoriale et de celle de ses citoyens contre les menaces ou agressions extérieures¹⁷⁶. Les principes de la défense nationale grecque¹⁷⁷ rappellent les engagements internationaux de la Grèce dans le cadre d'organisations comme l'Onu, de l'UE, de l'Otan et de l'OSCE.

La Grèce a environ 200 personnels déployés au Kosovo (KFOR) et 150 en Afghanistan (ISAF), et 20 en Bosnie-Herzégovine (Althea)¹⁷⁸. Elle insiste également sur la "voie européenne" qui est la sienne, et sa volonté de devenir un "pilier balkanique" de l'UE par le renforcement de sa position régionale¹⁷⁹. Elle contribue aux Battle Groups de l'UE, où elle collabore avec les forces italiennes, espagnoles et portugaises au sein d'une unité amphibie.

La Grèce définit la zone s'étendant de la région de la Mer Noire aux Balkans et à la Méditerranée orientale comme une sphère d'influence propre. La Grèce souhaite développer les coopérations en matière de défense à l'échelle des Balkans, ainsi qu'avec les pays de la Mer Noire, la "Transcaucasie" et la Russie. Elle veut renforcer les partenariats en Méditerranée orientale avec les pays du Moyen-Orient et promouvoir ses intérêts en Mer Egée et son accès à la Mer Noire. Elle veut établir des relations bilatérales satisfaisantes avec l'Albanie et la Macédoine¹⁸⁰.

La politique régionale grecque est sous-tendue par le conflit avec la Turquie. La répartition des effectifs militaires sur l'île de Chypre en témoigne : Chypre compte 12 000 soldats chypriotes grecs et 2 000 soldats grecs contre 4 500 soldats chypriotes turcs et 40 000 soldats turcs. L'île est divisée depuis 1974, lors de l'intervention par la Turquie dans la moitié septentrionale de l'île. La survie de l'« hellénisme chypriote » est un objectif affiché par la Grèce. Les risques et menaces stratégiques se déclinent plus largement au sein du triangle qui va des Balkans au Moyen-Orient jusqu'au Caucase, et qui inclut Chypre, la Turquie, la Russie et l'Afrique du Nord.

¹⁷⁵ *Military Balance 2012*, p.467.

¹⁷⁶ *White Paper for the Armed Forces*, 1997, Grèce, p.7 ; DDM 3.1.

¹⁷⁷ L'on trouve ceux-ci formulés sur le site du ministère de la Défense grec.

¹⁷⁸ *Military Balance 2012*, p.123.

¹⁷⁹ *White Paper for the Armed Forces*, 1997, Grèce, p.6.

¹⁸⁰ *Ibid*, p.9 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

La Grèce compte 146 000 personnels actifs, soit 17 militaires pour 1000 personnes. La Grèce possède également 890 chars de combats¹⁸¹. Le budget de la Grèce en matière de défense est d'environ 7,9 milliards de dollars, soit 2,61% de son PIB¹⁸², ce qui est nettement supérieur à la moyenne européenne de 1,69%.

Hongrie

La Hongrie dispose d'un document de 16 pages intitulé *The National Security Strategy*, publié en 2007. Ce document a été renouvelé en février 2012 (*Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*, 2012), sans qu'une traduction n'ait encore été rendue disponible. Le pays est doté de stratégies sectorielles spécifiques (*Hungarian national sectoral strategies*) qui découlent de ce document stratégique et traitent des différents sous-champs du domaine de la sécurité : criminalité, sécurité économique et financière, développement des ressources humaines, sécurité des systèmes d'information, réponse aux catastrophes naturelles, sécurité environnementale et lutte contre le terrorisme. Enfin, la Hongrie dispose d'un document de doctrine militaire (*National Military Strategy*) et d'un éventail de documents législatifs détaillant les principes de la défense nationale : *Act CXIII of 2011 on the national defence and the Hungarian Defence Forces, Resolution No. 2144/2002 (V.6.) of the Government on the National Security Strategy of the Republic of Hungary* et *The Basic Principles of the Security and Defence Policy of the Republic of Hungary (Resolution No. 94/1998. (XII. 29.) of the Hungarian National Assembly)*.

The National Security Strategy est un document succinct et précis qui il édicte d'abord les objectifs, les principes et les valeurs fondamentales de la politique étrangère hongroise. Il insiste sur la communauté de valeurs qui lie l'espace euro-atlantique : état de droit, démocratie, droits de l'homme et libertés fondamentales. Il évalue ensuite les mutations du contexte stratégique international et les risques et les menaces qui résultent de ces mutations pour la Hongrie¹⁸³. Ils sont divisés en défis globaux¹⁸⁴ (terrorisme, prolifération, crises régionales, immigration illégale, facteurs d'instabilité économique, cybersécurité, catastrophes naturelles et risques sanitaire), défis régionaux¹⁸⁵ (Europe centrale, Europe du Sud-est, Méditerranée, Proche et Moyen-Orient) et risques nationaux internes¹⁸⁶ (crime organisé, corruption, économie souterraine, trafic de stupéfiants, extrémisme religieux, défis démographiques).

Le document dégage en retour les objectifs de la politique de défense hongroise qu'il inscrit au sein de divers ensembles régionaux et internationaux¹⁸⁷ : Otan et UE, Onu, OSCE, CEI, diplomatie économique et coopérations bilatérales et régionales restreintes. Les deux documents multilatéraux sur lesquels se fonde la stratégie de sécurité hongroise sont mentionnés en introduction : *Concept stratégique* de l'Otan et *Stratégie européenne de sécurité*¹⁸⁸. L'armée hongroise est déployée en Afghanistan dans le cadre de l'ISAF (350 personnels), au Kosovo dans la KFOR (250), en Bosnie dans la mission EUFOR Althea (150) et à Chypre dans l'UNFICYP (100). Elle doit rejoindre prochainement la mission *Baltic Air Policing*. Elle possède une spécialisation dans les domaines de l'ingénierie, du traitement de l'eau, de l'assistance médicale et des forces spéciales.

La Hongrie compte 23 000 personnels actifs. Elle alloue 1,8 milliards de dollars à sa défense. Cela correspond à 1,3% du PIB¹⁸⁹, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

Irlande

L'État irlandais dispose d'une stratégie de sécurité nationale actualisée en 2012. Intitulée *Statement of Strategy*, c'est un document de 44 pages qui couvre la période 2011-2014. L'Eire est également dotée d'un livre blanc qui date de

¹⁸¹ Respectivement quatre et deux fois plus que la France.

¹⁸² *Military Balance 2012*, p.467.

¹⁸³ *The National Security Strategy of the Republic of Hungary*, 2007, Hongrie, p.2 ; DDM 2.1.

¹⁸⁴ *Ibid.* p.2 ; DDM 2.3.

¹⁸⁵ *Ibid.* p.5 ; DDM 2.3.

¹⁸⁶ *Ibid.* p.6 ; DDM 2.3.

¹⁸⁷ *Ibid.* p.7 ; DDM 3.3.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.1.

¹⁸⁹ *Military Balance 2012*, p.467.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

l'année 2000. Le processus d'actualisation de celui-ci a commencé début 2012 et aboutira à la publication d'un livre vert fin 2012 et d'un nouveau livre blanc courant 2013. L'actualisation du livre blanc répond à trois impératifs : intégrer la nouvelle donne en Irlande du Nord avec un conflit apaisé, la transformation de l'environnement international suite au 11 septembre 2001, et les conséquences de la crise financière qui a touché l'Irlande de façon précoce et significative. L'Eire dispose enfin d'un ensemble de documents capacitaires régulièrement actualisés, intégrant les directives européennes, et rassemblés dans le « *Defence Capability Framework* ».

La stratégie de sécurité 2012 ne se livre pas à une évaluation systématique de l'environnement géostratégique ou une analyse des risques et des menaces qu'il présente. Elle s'en remet sur ces points aux documents de l'Onu et de l'UE (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004, *European Security Strategy*, 2003, *Report on the Implementation of the European Security Strategy*, 2008) auxquels elle reprend certains éléments de langage¹⁹⁰.

Elle a d'abord vocation à définir une doctrine d'emploi des forces armées irlandaises. Elle définit les trois conditions qui déterminent l'engagement international des forces irlandaises (« triple verrou ») : mandat de l'Onu, accord du gouvernement et accord du Parlement¹⁹¹. L'Irlande compte actuellement 500 soldats engagés dans des opérations extérieures sous la bannière des Nations-Unies et de l'UE. 450 de ces soldats sont engagés au Liban dans les forces de l'UNIFIL, 40 dans l'opération Althea et une dizaine dans la KFOR¹⁹². Elle dispose d'unités spécialisées dans les capacités CBRN, ISTAR, anti-IED, ainsi que dans les forces spéciales et les unités de renseignement militaire.

La stratégie de sécurité irlandaise insiste également sur la structure des forces armées irlandaises¹⁹³. Leur modernisation a été engagée afin de répondre à la crise économique et aux mutations récentes de l'environnement international. Elle revient sur les usages civils de la force militaire, qui incluent assistance à la police (*Garda Síochána*) en vue de la protection de la sécurité intérieure de l'État¹⁹⁴, surveillance de la pêche, conformément aux accords de l'Union européenne et diverses missions de droit civil (recherche et sauvetage, assistance en cas de catastrophe naturelle, maintien des services essentiels, etc.). L'Eire a une politique de non-belligérance dans les conflits armés depuis 1924.

Le pays compte 10 000 personnels actifs. Ses dépenses budgétaires de défense s'élèvent à 1,28 milliards de dollars, soit 0,62% de son PIB¹⁹⁵, ce qui est largement inférieur à la moyenne européenne.

Italie

Le livre blanc italien est un document de 600 pages qui date de 2002 et tire les conséquences des mutations de l'environnement stratégique suite au 11 septembre 2001. L'Italie dispose également d'un document stratégique de 96 pages publié en 2005 et intitulé *The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*. Celui-ci a pour objectif de fournir aux forces armées un concept stratégique adapté au contexte international et aux transformations correspondantes de l'Otan et de la PSDC. Le Ministère des affaires étrangères a publié en 2008 un rapport intitulé *Report 2020, Choices of Foreign Policy*, qui dégage les priorités italiennes en matière de politique étrangère à l'horizon 2020. Ce document définit des priorités régionales italiennes dans les Balkans et la Méditerranée. Enfin, chaque année est publié un document intitulé *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa* qui traite de l'allocation du budget aux forces armées.

Le document italien englobant le plus à jour constitue donc le document de 2005. Le *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept* ne rentre cependant pas dans le détail des besoins stratégiques italiens. L'analyse qu'il fait du nouvel environnement international reprend celle de la *Stratégie européenne de sécurité* de 2003 et de la documentation de l'Otan¹⁹⁶. Il se réfère à la sécurité collective atlantique comme à un principe de défense nationale

¹⁹⁰ *Statement of Strategy 2011-2014*, Irlande, p.13.

¹⁹¹ *Ibid.* p.21.

¹⁹² *Military Balance 2012*.

¹⁹³ *Statement of Strategy 2011-2014*, Irlande, p.22.

¹⁹⁴ *Ibid.* p.8 ; *DDM* 3.2.

¹⁹⁵ *Military Balance 2012*, p.468.

¹⁹⁶ *Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*, 2005, Italie, p.20 ; *DDM* 2.1.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

et inscrit la modernisation de ses forces armées dans le cadre des réformes à l'œuvre au sein de l'Alliance. Il définit certaines aires géographiques d'importance stratégique pour l'Italie¹⁹⁷ : l'UE, l'Otan, les Balkans, l'Europe de l'Est, le Caucase, l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique, le Proche et le Moyen Orient et le Golfe persique.

Son degré d'opérationnalisation est relativement limité. Il ne couvre pas les questions de planification budgétaire, de base industrielle de technologie et de défense ou de programmes d'armement. Il définit le rôle et les missions des forces armées¹⁹⁸ : protection du territoire national et de la souveraineté, protection de l'espace euro-atlantique, participation aux missions multilatérales de maintien de la paix dans un cadre Otan, Onu ou UE. L'Italie est présente de façon significative au sein de nombre d'opérations de l'Otan, de l'UE et de l'Onu. Elle contribue activement à l'ISAF en Afghanistan (4 200 hommes), à l'UNIFIL au Liban (1 500 hommes), à la KFOR au Kosovo (500 hommes) et à la FMO en Egypte (70 hommes).

L'Italie compte 185 000 personnels actifs. Le budget de la défense italienne représente environ 21,9 milliards de dollars, soit 1,07% de son PIB¹⁹⁹, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

Lettonie

Les documents stratégiques lettons se divisent en fonction de leur domaine d'application et de leur champ d'analyse. Ils se divisent en deux domaines : celui de la défense et celui de la sécurité. Au sein de ces deux domaines, ils se déclinent en fonction de leurs champs d'application respectifs : évaluation des risques et des menaces, concept stratégique, recommandations opérationnelles, capacitaires, administratives et financières.

Les deux documents principaux dont la Lettonie dispose en matière de défense et de sécurité ont été actualisés récemment. Le premier est un document de 20 pages intitulé *The State Defence Concept*. Il a été publié en juin 2012. Le second, intitulé *The National Security Concept*, traite des questions de sécurité et a été publié en mars 2011.

Le *State Defence Concept* est tiré d'un document actualisé annuellement intitulé *The Military Threat Analysis*. Ce dernier évalue les mutations de l'environnement international, les zones géographiques susceptibles de nécessiter une intervention armée, et la possibilité d'une invasion militaire de la Lettonie. Le *State Defence Concept* intègre également les recommandations du *Concept Stratégique* de l'Otan. Il est actualisé quadriannuellement. Le *National Security Concept* de 2011 découle lui d'un document intitulé *The State Risk Analysis* qui évalue les risques auxquels la République de Lettonie fait face.

Enfin, du *National Security Concept* et du *State Defence Concept* découlent une série de documents opérationnels, capacitaires, administratifs et financiers : *the National Security Plan* (fondé sur le *National Security Concept*), *The National Defence Plan* (fondé sur le *National Defence Concept*), *The National Defence Operational Plan*, *The National Armed Forces Development Plan* (qui définit les objectifs de la réforme des forces armées à moyen terme – 4 ans – et les capacités à long terme – 12 ans), et *The National Armed Forces Annual Plan* (renouvelé annuellement, qui sert de base à la planification budgétaire). La Lettonie dispose également d'une série de documents qui ont trait à l'intégration de la Lettonie au sein de l'Otan et de sa participation aux missions de l'Alliance.

A l'entrée de la Lettonie dans l'Alliance, le paradigme stratégique letton est passé progressivement de la "défense territoriale totale" à celui de la sécurité collective²⁰⁰. Les deux documents lettons principaux, *The State Defence Concept* et *The National Security Concept* sont fondés sur l'hypothèse d'une invasion militaire et la protection de l'autonomie stratégique nationale dans un contexte d'affirmation des ambitions russes. De ce point de vue, ils s'inscrivent résolument dans la politique de sécurité collective de l'Alliance et se caractérisent par un souci de compatibilité avec les mécanismes et les opérations de l'Otan. La planification budgétaire lettone en particulier est désormais calquée sur les recommandations de l'Otan.

¹⁹⁷ *Ibid.* p.26 ; DDM 3.3.

¹⁹⁸ *Ibid.* 2005, Italie, p.15 ; DDM 3.1.

¹⁹⁹ *Military Balance 2012*, p.467.

²⁰⁰ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.12 ; DDM 3.1.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

L'évaluation que fait le *State Defence Concept* des transformations de l'environnement international et des risques et les menaces est similaire à celle du *Concept stratégique* de l'Otan. Elle met l'accent sur le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, la cybercriminalité et les crises régionales²⁰¹. En matière de coopération avec l'Alliance, la Lettonie participe à la mission de l'ISAF en Afghanistan (170 soldats), pilotée par l'Otan. Inversement, l'espace aérien letton est surveillé dans le cadre de l'accord "Baltic Air Policing" par des avions de l'Alliance. La Lettonie participe aux Battle groups de l'UE depuis 2010 et plus marginalement à l'opération Atalante (EUNAVFOR Somalie). Elle dispose d'une expertise médicale et policière ainsi que d'unités spécialisées dans le déminage, la manœuvre et les déchets nucléaires.

La Lettonie participe à la coopération trilatérale balte en matière de défense : réunions des Ministres de la défense en Comité Ministériel, réunions des Commandants des Forces Armées au Comité Militaire Balte, formations communes, collaborations terrestre, navale et aérienne (BALTDEFCOL, Baltic Battalion, BALTRON, BALTNET). La coopération balte est caractérisée dans *The State Defence Concept* comme renforçant les capacités nationales et comme permettant de participer plus efficacement à l'Otan²⁰². En sus, la Lettonie développe ses liens avec l'Ukraine, la Moldavie, le Sud-Caucase, les Balkans et les états d'Asie centrale²⁰³.

Le personnel actif de la Lettonie s'élève à 5 000 hommes. Le budget alloué à la défense représente 257 millions de dollars, soit 1,08% de son PIB²⁰⁴ ce qui correspond à la moyenne européenne.

Lituanie

La Lituanie dispose d'un livre blanc intitulé *Lithuanian Defence Policy White Paper*. Publié en 2006, c'est un document de 60 pages qui doit être actualisé courant 2012. La Lituanie est également dotée d'un document datant de 2002, intitulé *National Security Strategy*. Elle dispose enfin d'une série de documents opérationnels et budgétaires : il s'agit des *Guidelines* du ministère de la Défense dont la périodicité est de 6 ans, du *Military Strategy (MS)*, des *Defence Planning Assumptions (DPA)* et du *Programme of Lithuanian National Defence System Development (PNDS)*. Ces documents sont basés sur les recommandations du *NATO Strategic Concept*, des *NATO Prague Capabilities Commitments* et des *NATO Force Goals*²⁰⁵. Les documents stratégiques lituaniens sont ainsi calqués sur ceux de l'Alliance.

La politique de défense de la Lituanie se définit à l'aune des mutations de son environnement stratégique immédiat et au regard de l'affirmation de la politique de puissance russe. Elle est fondée sur l'hypothèse d'une invasion armée de son territoire national et a pour objectif principal de préparer le pays à la défense de son territoire national. Elle inscrit résolument de ce fait sa stratégie de défense nationale dans la politique de sécurité collective de l'Otan²⁰⁶. Le *Lithuanian Defence Policy White Paper* évalue les mutations de l'environnement régional et international et les nouvelles missions qui échoient à l'armée lituanienne de ce fait²⁰⁷, et aborde la réforme des forces armées nationales²⁰⁸.

Il met l'accent sur l'ensemble des coopérations bilatérales, régionales et internationales dans lesquelles est engagée la Lituanie en matière de sécurité²⁰⁹. Le pays participe à la coopération trilatérale balte en matière de défense : *Baltic Air Policing*, réunions des Ministres de la défense en Comité Ministériel, réunions des Commandants des Forces Armées au Comité Militaire Balte, formations communes, collaborations terrestre, navale et aérienne (BALTDEFCOL, Baltic Battalion, BALTRON, BALTNET)²¹⁰. En termes de coopération bilatérale, le document mentionne les États-Unis, la

²⁰¹ *The State Defence Concept*, 2012, Lettonie, p.5 ; DDM 2.3.

²⁰² *Ibid.* p.2.

²⁰³ *Ibid.* p.18 ; DDM 3.3.

²⁰⁴ *Military Strategy 2012*, p.467.

²⁰⁵ *OSCE Code of Conduct Questionnaire*, Lituanie, p.8.

²⁰⁶ *Lithuanian Defence Policy White Paper*, 2006, Lituanie, p.15 ; DDM 3.1.

²⁰⁷ *Ibid.* p.17 ; DDM 3.1.

²⁰⁸ *Ibid.* p.27.

²⁰⁹ *Lithuanian Defence Policy White Paper*, 2006, Lituanie, p.21 ; DDM 3.3.

²¹⁰ *Ibid.* p.22.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Pologne et l'Ukraine. La Lituanie a également signé un accord de coopération de longue durée avec le Danemark en 2006. En vertu de cet accord, une brigade d'infanterie lituanienne est affiliée à une division danoise afin de renforcer sa capacité à opérer au sein des structures de l'Alliance²¹¹. La Lituanie développe également ses liens plus globalement avec l'Europe du Nord (Suède, Finlande, Norvège, Danemark, Islande). Enfin le document lituanien mentionne l'OSCE et le groupe de Vilnius (V-10).

La Lituanie participe activement aux opérations internationales de l'Otan. Elle contribue 200 troupes armées (dont des forces spéciales) à l'opération de l'Otan en Afghanistan (ISAF)²¹² au sein de la *Provincial Reconstruction Team* (PRT-15) de Chaghcharan où elle collabore avec le Danemark, l'Islande et les États-Unis. Elle participe marginalement à l'opération NTM-I en Irak. Inversement, l'Otan est présente sur le territoire lituanien. L'espace aérien lituanien est surveillé par des avions de l'Alliance basés à la base lituanienne de Šiauliai, dans le cadre des accords de *Baltic Air Policing*. La frontière de l'Union européenne avec Kaliningrad et le Belarus est surveillée par des forces aériennes lituanienes.

Le personnel actif de la Lituanie est de 11 000 hommes. Le pays alloue environ 458 millions de dollars à son budget de la défense. Cela représente 1,26% de son PIB²¹³, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

Luxembourg

Le Grand Duché du Luxembourg est doté d'une série de lois qui ont trait à l'organisation des forces armées et la programmation financière militaire : *Loi du 21 décembre 2007 concernant l'organisation militaire*, *Loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement*, *Loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire*. La documentation stratégique nationale est complétée par un *Rapport d'activité* annuel du ministère des Affaires étrangères qui contient un chapitre sur le cadre bilatéral et régional du Luxembourg ainsi qu'une section sur la défense. Enfin, on peut citer la *Déclaration de Politique Etrangère* annuelle du Vice-premier ministre, ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, qui inclut une section dédiée au contexte stratégique et aux engagements internationaux du Luxembourg.

Les missions de l'armée luxembourgeoise ne sont définies dans aucun document stratégique national. Elles apparaissent cependant sur le site du ministère de la Défense du Luxembourg²¹⁴. Elles incluent, sur le plan national, la défense du territoire du Grand Duché, la protection de ses espaces vitaux, et l'assistance civile aux autres administrations publiques et à la population. Sur le plan international, elles incluent la contribution à la défense collective dans le cadre de l'Otan et de l'UE et la participation aux missions de gestion des crises dans le cadre de l'Otan, de l'UE et de l'Onu. Ces opérations doivent être menées sous mandat de l'Onu. Le Luxembourg participe actuellement aux missions de la KFOR au Kosovo (20 hommes), de l'ISAF en Afghanistan (10 hommes), de l'EUFOR Althea en Bosnie, et de l'EUSEC RDC²¹⁵.

La section afférente à la défense dans le *Rapport d'activité* 2011 est courte. Elle décrit succinctement les engagements extérieurs du Luxembourg et aborde la réforme des forces armées. Le chapitre concernant le cadre bilatéral et régional du Luxembourg met avant tout l'accent sur les relations que le Grand Duché entretient avec les pays du Benelux. En sus des réunions communes de préparation précédant les Conseils européens, les pays du Benelux ont élaboré une position commune à l'occasion de la discussion sur la refonte de la Politique Européenne de Voisinage, le futur du dialogue des visas avec le Kosovo, et le Partenariat oriental. Il est à noter qu'une réunion désormais annuelle s'est tenue entre les Ministres des Affaires étrangères du Benelux et ceux des trois pays Baltes pour discuter des relations entre l'UE et la Russie et des préparations du sommet du Partenariat oriental. Enfin, les Ministres des Affaires étrangères du Benelux ont également rencontré ceux des pays du groupe de Visegrád pour préparer le Conseil Affaires Générales d'octobre 2011. Le rapport d'activité 2011 met également l'accent respectivement sur les

²¹¹ *Ibid.* p.24.

²¹² *Military Balance* 2012, p.133

²¹³ *Ibid.* p.467.

²¹⁴ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0223/index.html>.

²¹⁵ *Military Balance* 2012, p.134.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

relations du Luxembourg avec la France, l'Allemagne, le Japon, les États-Unis, la Chine, la Russie, la Norvège et le Vietnam, et évoque la situation stratégique en Afrique du Nord, au Proche et au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne.

Le Luxembourg est également engagé dans la coopération capacitaire avec les pays du Benelux, dans la limite de ses moyens. Cette volonté de collaboration est symbolisée par la *Déclaration d'Intention de Coopération* ou « Mémoire d'entente » signé en avril 2012 entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Cette collaboration veut être un modèle de collaboration régionale en matière de logistique, de maintenance, de formation et d'entraînement mais aussi en matière opérationnelle. L'armée de l'Air de la Belgique veille déjà à l'intégrité de l'espace aérien du Luxembourg, et tous deux ont choisi de lier leur future flotte de transport de troupes avec l'achat en commun d'A400M.

Le Luxembourg compte environ 1 000 personnels actifs. Son budget de la défense s'élève à 267 millions de dollars, soit 0,48% du PIB²¹⁶, ce qui est nettement inférieur à la moyenne européenne de 1,69%. Le Luxembourg est cependant tout l'un des seuls pays européens dont les dépenses en matière de défense ont augmenté en termes réels ces dernières années.

Malte

La République de Malte, qui est un État neutre, ne dispose pas d'un document stratégique national. Le pays est doté cependant d'une doctrine militaire intitulée *The Armed Forces of Malta and Military Doctrine* qui n'est pas disponible publiquement.

Ce document définit la structure des forces armées maltaises et définit leurs missions : protection du territoire maltais, soutien aux forces de police et aux administrations publiques, lutte contre la contrebande en mer, lutte contre le transport illégal de migrants, surveillance de l'espace aérien, recherche et sauvetage.

La contribution à la paix et la stabilité internationales par la participation aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne fait également partie des objectifs de la République de Malte. La première contribution maltaise à l'une de ces opérations a eu lieu en 2008 avec le déploiement d'effectifs en Géorgie (EUMM), présence qui est maintenue à ce jour. Malte a également participé aux opérations Atalante (EU NAVFOR) et EUTM SOMALIA dans la Corne de l'Afrique. Enfin, Malte a contribué à plusieurs missions de l'OSCE et à la mission UNIFIL de l'Onu au Liban. Ces contributions se limitent habituellement à l'envoi de quelques officiers ou bâtiments.

La Méditerranée centrale constitue selon la doctrine maltaise la sphère géographique d'intérêt prioritaire pour la République de Malte. Le document évoque enfin la coopération italo-malaise (*Italian Technical Military Co-operation Mission*, MICCD) en matière d'entraînement des forces maritimes et de la surveillance maritime de l'espace méditerranéen.

À pleine capacité, les effectifs des forces armées s'élèvent à 2 000 hommes (composantes maritime et aérienne, Force Volontaire de Réserve et effectifs civils)²¹⁷. Les forces armées maltaises ne sont pas dotées d'une marine ou d'une armée de l'air, mais disposent d'une composante maritime et d'une composante aérienne.

Malte dispose du plus petit budget de défense en Europe avec 59 millions de dollars. Cela représente 0,71% du PIB maltais, pour une moyenne européenne de 1,69%²¹⁸.

Pays-Bas

La politique de défense des Pays-Bas s'inscrit de façon originale au sein de l'Union européenne, et la documentation stratégique néerlandaise présente des caractéristiques singulières. Les Pays-Bas disposent d'un livre blanc publié en

²¹⁶ *Military Balance 2012*, p.467.

²¹⁷ *Military Balance 2012*, p.136.

²¹⁸ *Military Balance 2012*, p.468.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

2000 dont la date d'actualisation n'a pas été fixée. Ils disposent également d'une multitude de documents qui ont vocation à élaborer différents aspects de la politique de défense nationale. Les plus récents sont le *National Security: Strategy and Work Programme* de 2007 et le *Future Policy Survey* qui date de 2010.

Les documents *National Security: Strategy and Work Programme* de 2007 et *Future Policy Survey* de 2010 élaborent un concept stratégique singulier et utilisent un cadre conceptuel et méthodologique original. Ils brossent un tableau prospectif et différencié des mutations du contexte stratégique international en différenciant scénarios stratégiques²¹⁹ (multipolarité, multilatéralisme, fragmentation, réseau), chocs stratégiques²²⁰ (démographiques, économiques, sociaux, technologiques, écologiques, politiques, sécuritaires), analyse à court, moyen et long terme des risques et des menaces, des valeurs et des intérêts vitaux et stratégiques des Pays-Bas²²¹, des fonctions stratégiques²²² (anticipation, prévention, dissuasion, protection, intervention, stabilisation, normalisation), et des objectifs stratégiques²²³ du pays.

Jusqu'à l'année 2005, les Pays-Bas disposaient d'une multitude de doctrines militaires correspondant à chacune des composantes de la force armée des Pays-Bas. Ils n'étaient cependant pas dotés d'une doctrine militaire nationale. Les opérations militaires menées à l'échelle nationale et internationale étant de plus en plus fréquemment interarmées, une doctrine de défense transversale a été élaborée en 2005. Elaboré à partir de plusieurs sources, ce document constitue un modèle de document synchrétique. Il intègre les doctrines militaires des différentes composantes de la force armée néerlandaise, la doctrine militaire de l'Alliance atlantique ainsi que les doctrines militaires des principaux alliés des Pays-Bas (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique).

L'échec des missions de l'Onu déployées dans les Balkans dans les années 1990 a vu le gouvernement néerlandais se tourner résolument vers les opérations menées dans le cadre de l'Otan et dans une moindre mesure de l'UE, qui nécessitent un consensus moins large. Cette décision se fait encore ressentir aujourd'hui. A l'heure actuelle, les forces néerlandaises sont principalement déployées en Afghanistan, dans les Balkans et pour partie en RDC et en Géorgie.

Du point de vue européen, les Pays-Bas sont engagés dans la coopération Benelux. Les réunions du Conseil européen sont préparées conjointement avec la Belgique et le Luxembourg. Les trois pays ont élaboré une position commune à l'occasion de la discussion sur la refonte de la Politique Européenne de Voisinage, le futur du dialogue des visas avec le Kosovo, et sur le Partenariat oriental. Une réunion annuelle se tient désormais entre les Ministres des Affaires étrangères du Benelux et ceux des trois pays Baltes, et une réunion s'est tenue avec les pays du groupe de Visegrád avant le Conseil Affaires Générales d'octobre 2011.

Cette coopération, rendue possible par des déterminants historiques, géographiques et culturels forts, a également un aspect capacitaire. Le degré d'intégration entre les forces navales des Pays-Bas et de la Belgique est considérable, ce qui est explicable en partie par des raisons historiques (importance des ports de Rotterdam, Zeebrugge, Gand, Anvers). À la coopération en matière maritime (surveillance conjointe de l'espace de garde, entretien et entraînement commun) s'ajoute une véritable spécialisation : combat anti-mines, entraînement, entretien et frégates. Belges et Néerlandais sont régulièrement mis à contribution dans les opérations internationales incluant un volet maritime spécifique.

La volonté d'étendre cette encore coopération capacitaire est symbolisée par la *Déclaration d'Intention de Coopération* ou « Mémoire d'entente » signé en avril 2012 entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Elle veut être un modèle de collaboration régionale en matière de logistique, de maintenance, de formation et d'entraînement, mais aussi en matière opérationnelle. L'intégration des capacités aériennes entre les Pays-Bas et la Belgique est à l'étude (surveillance aérienne, formation et maintenance pour les hélicoptères NH 90). Elle est déjà effective entre la Belgique et le Luxembourg, et les Pays-Bas partagent certains de leurs moyens aériens de transport de troupes avec la France et l'Allemagne. La Norvège et le Danemark sont également des partenaires naturels en la matière. Le

²¹⁹ *Future Policy Survey*. 2012. Pays-Bas, p.8 et *National Security: Strategy and Work Programme*, 2007, Pays-Bas, p.11 ; DDM 3.3.

²²⁰ *Future Policy Survey*, 2012, Pays-Bas, p.12.

²²¹ *National Security: Strategy and Work Programme*, 2007, Pays-Bas, p.16 ; DDM 2.2.

²²² *Future Policy Survey*, 2012, Pays-Bas, p.14.

²²³ *National Security: Strategy and Work Programme*, 2007, Pays-Bas, p.12 ; DDM 3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

renouvellement des F-16 et C-130 constituera d'ailleurs un test d'envergure pour la volonté d'intégration aérienne à l'échelle du Benelux – en particulier si, comme cela semble probable, le F-35 américain est privilégié par les Pays-Bas au détriment de l'Eurofighter européen.

Le personnel actif des Pays-Bas est de 37 000. En matière de dépenses budgétaires, les Pays-Bas allouent 11,2 milliards de dollars à la défense, soit 1,44% de leur PIB²²⁴, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Pologne

La Pologne dispose d'un document intitulé *Defence Strategy of the Republic of Poland*, publié en 2009, ainsi qu'une stratégie de sécurité dénommée *National Security Strategy of the Republic of Poland*, publiée en 2007. Ces deux documents, qui ont vocation à être renouvelés simultanément, se basent sur les dispositions légales contenues dans les documents suivants : *Regulation of the Council of Ministers of September 21, 2004, Act of May 25, 2001 on the restructuring, technical modernization and financing of the Armed Forces of the Republic of Poland, Politico-Strategic Defence Directive of July 16, 2009*. La Pologne est dotée enfin d'une multitude de documents à caractère opérationnel, administratif et budgétaire : principalement le *Development Programme of the Polish Armed Forces*, fondé sur les *Main Development Directions of the Polish Armed Forces and their Readiness to Defend the Country, Detailed Directions for Restructuring and Modernizing the Armed Forces et les Council of Ministers' Guidelines for Programming Defence Preparations of the Republic of Poland*.

Le *Defence Strategy of the Republic of Poland* est un document relativement formel fondé sur l'hypothèse d'une invasion armée. Il a pour objectif principal de préparer le pays à la défense du territoire national et traite de l'organisation de l'appareil militaire polonais. Il ne s'arrête que brièvement sur les mutations de l'environnement stratégique²²⁵. Il ne définit pas les risques et les menaces spécifiques qui pèsent sur la sécurité du pays et s'en remet sur ce point aux menaces sur lesquelles la *Stratégie européenne de sécurité* met l'accent : conflits armés, terrorisme, crime organisé, insécurité économique et financière, insécurité énergétique, prolifération des armes de destruction massive, cybersécurité, flux migratoires incontrôlés, catastrophes naturelles et sécurité des infrastructures. Il mentionne cependant les conflits en Géorgie et dans la région post-soviétique ainsi que les tensions dans les Balkans et au Proche et Moyen Orient²²⁶. La sécurité et la stabilité en Europe centrale et de l'est ainsi que l'amélioration des relations bilatérales avec la Russie, le Belarus et l'Ukraine sont des objectifs affichés de la politique étrangère polonaise²²⁷.

La Pologne est un pays de tradition de prime abord atlantiste. Les cycles de planification polonais sont de quatre ans avec un horizon à dix ans et s'alignent ainsi sur ceux de l'Otan. Les Etats-Unis demeurent un allié crucial²²⁸. Le pays compte 2 500 troupes déployées en Afghanistan au sein de l'ISAF, 40 en Bosnie dans le cadre de la mission EUFOR Althea, et 300 au Kosovo au sein de la KFOR²²⁹. La Pologne participe au programme *Baltic Air Policing* de l'Otan en Lituanie. La posture stratégique de la Pologne s'est cependant rééquilibrée au cours de ces dernières années en direction de la PSDC. Le « pilier européen » de la politique de défense polonaise est mentionné²³⁰ et la stratégie de défense polonaise insiste sur le rôle des *Battle Groups* auxquels le pays prend part, de l'Agence européenne de défense, du Triangle de Weimar et du groupe de Visegrád²³¹.

²²⁴ *Military Balance 2012*, p.467.

²²⁵ *Defence Strategy of the Republic of Poland*, 2009, Pologne, p.4 ; DDM 2.1.

²²⁶ *Ibid.* p.5 ; DDM 2.3.

²²⁷ *Ibid.* p.6 ; DDM 3.3.

²²⁸ *Ibid.* p.7 ; DDM 3.3.

²²⁹ *Military Balance 2012*, p.145.

²³⁰ *Defence Strategy of the Republic of Poland*, 2009, Pologne, p.8 ; DDM 3.4.

²³¹ *Ibid.* p.7 ; DDM 3.3.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

La Pologne compte 100 000 personnels actifs. Le pays possède 900 chars de combat, soit deux fois plus que la France. Son budget de défense s'élève à 8,3 milliards de dollars, soit 1,77% de son PIB²³². Cela est sensiblement supérieur à la moyenne européenne.

Portugal

Le Portugal dispose d'un livre blanc intitulé *Livro Branco da Defesa Nacional* qui date de 2001. Le pays dispose également depuis 2003 d'un concept stratégique publié par résolution du Conseil des Ministres (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*), dont l'actualisation est à l'étude – aucune date de promulgation n'a toutefois été arrêtée. Le Portugal dispose enfin de deux « lois organiques » datant de 2009 qui concernent l'organisation des forces armées et la défense nationale. La première, intitulée *Lei Orgânica n 1-A 2009 – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Loi Organique sur les Principes de l'Organisation des Forces Armées)* définit cursivement les rôles et fonctions de l'armée nationale et les principes généraux qui régissent son organisation. La deuxième, intitulée *Lei Orgânica n.º 1-B/2009 – Lei de Defesa Nacional (Loi sur la Défense Nationale)* définit les principes et les objectifs de la politique de défense portugaise. Il s'agit du document systématique le plus à jour en matière de sécurité et de défense nationale.

La *Loi sur la Défense Nationale* définit d'abord brièvement les principes de la politique de défense du Portugal, centrée d'une part sur la protection de la souveraineté nationale, et dépendante d'autre part de ses engagements internationaux²³³. Elle établit ensuite les responsabilités de toutes les composantes et organes de l'État dont dépend la sécurité nationale²³⁴. Elle dégage ensuite les missions des forces armées portugaises : garantie de la souveraineté nationale, participation aux missions humanitaires et de maintien de la paix, protection des intérêts portugais à l'étranger et tâches civiles²³⁵. Elle définit leur structure puis aborde longuement les aspects administratifs y attenants. Elle s'en réfère aux lois de programmation militaire annuelles concernant la planification budgétaire pour la défense. La *Loi sur la Défense Nationale* ne contient pas d'évaluation de l'environnement stratégique international, des risques et des menaces qu'il met en jeu ou des intérêts portugais en territoire lusophone, aspects qui sont évoqués dans le concept stratégique de 2003.

Les forces armées portugaises participent aux missions de l'Onu déployées en territoire lusophone comme au Timor-Oriental (200 hommes dans le cadre de la UNMIT) et en Angola. Enfin, des contingents portugais sont déployés dans le cadre de l'Otan, de l'UE et de l'Onu en Afghanistan, au Kosovo, au Liban (100 à 200 hommes), et de façon plus ponctuelle en Somalie, en RDC, en Bosnie, et en Géorgie²³⁶.

Le personnel actif du Portugal est de 43 000 personnes. Le budget de la défense portugaise est de 3 milliards de dollars (USD). Cela représente 1,31% du PIB²³⁷ et est inférieur à la moyenne européenne.

République tchèque

La République tchèque dispose d'un livre blanc intitulé *The White Paper on Defence*. Actualisé en 2011, c'est un document de 170 pages. Le pays est également doté d'une stratégie de sécurité dénommée *Security Strategy of the Czech Republic*, publiée en 2011 pour refléter les mutations du contexte international et les conclusions du *Concept stratégique 2010* de l'Otan. Une série de documents à caractère opérationnel, budgétaire et législatif découle de ces documents stratégiques, et précise les principes qu'ils élaborent. La République tchèque est d'abord dotée d'une stratégie militaire, publiée en 2008 (*Military Strategy of the Czech Republic*). La République tchèque dispose ensuite de documents de planification à court, moyen et long terme. La planification à long terme repose sur un document

²³² *Ibid.* p.467.

²³³ *Loi sur la Défense Nationale*, 2009, Portugal, chap.1, art.1.

²³⁴ *Ibid.* chap.3, art. 8.

²³⁵ *Ibid.* chap.2, art.5, DDM 3.1.

²³⁶ *Military Balance 2012*, p.147.

²³⁷ *Ibid.* p.467.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

intitulé *Long-term Vision of the Ministry of Defence*, publié en 2008. La planification à moyen terme est assurée par un *Medium-term Plan*, alors que les décisions budgétaires à court terme se fondent sur un document annuel intitulé *Minister's Guidance*. Les fondements de la défense nationale du pays sont détaillés enfin dans un éventail de textes législatifs dont les plus fondamentaux sont *On the Security of the Czech Republic; Act 219/1999*, *On the armed forces of the Czech Republic; Act 221/1999*, et *On Arrangements for Defence of the Czech Republic; Act 585/2004*.

The White Paper on Defence est un document exhaustif qui détaille avec précision les besoins stratégiques de la République tchèque. Il aborde pour ce faire à la fois les mutations de l'environnement international, les objectifs stratégiques nationaux, les rôles et les missions des forces armées tchèques dans ce contexte, et les dimensions plus proprement capacitaire, industrielle, budgétaire et administrative.

Le livre blanc de la République tchèque évalue tout d'abord de façon fouillée les mutations du contexte international. Il identifie au sein de celui-ci les risques et les menaces qui pèsent sur la République tchèque²³⁸. Il définit ensuite les rôles, les fonctions, les missions²³⁹, les objectifs²⁴⁰ et les principes d'organisation des forces armées tchèques, en les replaçant dans le contexte global et régional²⁴¹.

La défense nationale s'inscrit de prime abord dans le cadre de la défense collective et a pour but la stabilité de l'espace euro-atlantique. La République tchèque participe activement aux opérations de l'Otan en Afghanistan dans le cadre de l'ISAF (700 soldats) et au Kosovo au sein de la KFOR (100 soldats). En tant que membre de l'UE et de l'Onu, le pays déploie également des troupes au sein des missions de l'Onu en RDC (MONUSCO) et de l'UE en Géorgie (EUMM) et en Bosnie (EUFOR).

Le document tchèque s'arrête enfin sur la question des marchés de défense, des ressources humaines, de la politique industrielle et de la programmation militaire induits par la stratégie de défense tchèque.

Le budget de la défense tchèque est de 2,7 milliards de dollars (USD). Cela correspond à 1,39% du PIB ce qui est sensiblement égal à la moyenne européenne. Son personnel actif est de 25 000²⁴².

Roumanie

Le livre blanc roumain est un document de 1999 intitulé *Carta Albă a Guvernului. Armata României 2010: reformă și integrare euro-atlantică (The White Paper of the Government: Romanian Armed Forces in 2010 – Reform and Euro-Atlantic Integration)*. Le document stratégique le plus récent dont dispose la Roumanie est une stratégie de sécurité datant de l'année 2007. Ce document composé de 56 pages et dont la périodicité est de 5 années est intitulé *The National Security Strategy of Romania : The European Romania, the Euro-Atlantic Romania: For a Better Life in a Democratic, Safer and More Prosperous Country*. La nouvelle version de ce document est en préparation. Elle doit être soumise prochainement à l'approbation du Parlement.

En sus, la Roumanie est dotée d'une stratégie militaire (*Military Strategy*). Elle est fondée sur le livre blanc national de la défense d'une part, le *Ministerial Guidance* de l'Otan d'autre part. Elle fonde à son tour les documents opérationnels roumains (*Operational Plans for the Use of Forces*). La Roumanie dispose enfin d'un document de programmation militaire intitulé *Defence Planning Guidance (DPG)*, qui a été aligné en 2004 sur les cycles de programmation militaire de l'Otan. Ce document, partiellement mis à jour tous les ans, est renouvelé tous les six ans et le sera en 2012.

Le document récent le plus systématique est donc la stratégie de sécurité nationale roumaine de 2007. Elle a vocation à évaluer les mutations de l'environnement stratégique international, dégager les risques et les menaces auxquelles le pays fait face²⁴³, tirer les conséquences de l'intégration du pays dans l'Otan²⁴⁴ et définir les objectifs de la politique de

²³⁸ *The White Paper on Defence*, 2011, République Tchèque, p.34 ; DDM 2.2.

²³⁹ *Ibid.* p.44 ; DDM 3.1.

²⁴⁰ *Ibid.* p.38 ; DDM 3.2.

²⁴¹ *Ibid.* p.46 ; DDM 3.3.

²⁴² *Ibid.* p.467.

²⁴³ *The National Security Strategy of Romania*, 2007, Roumanie, p.20 ; DDM 2.2.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

défense nationale²⁴⁵. Hormis l'évaluation de l'entrée dans l'Alliance, le document ne remplit pas cependant ces objectifs affichés en introduction. C'est un document formel dont le contenu reste évasif et qui est formulé en termes relativement abstraits.

Construire l'identité européenne et euro-atlantique de la Roumanie, promouvoir la démocratie, lutter contre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive sont les priorités stratégiques roumaines. Le pays s'inscrit résolument en effet dans le contexte euro-atlantique. La documentation stratégique roumaine, qu'elle soit conceptuelle, budgétaire ou opérationnelle se fonde sur des recommandations de l'Otan. De l'intégration à l'Alliance a résulté une réforme en trois phases des forces armées et des capacités roumaines, avec pour objectif de les mettre en pleine conformité avec l'Otan à l'horizon 2025.

La Roumanie participe activement aux missions de l'Alliance. Les forces armées roumaines sont actuellement déployées en Iraq, en Afghanistan (1 900 soldats), en Bosnie (EUFOR, 50), en RDC (MONUSCO, 20), et dans la KFOR (50 hommes)²⁴⁶. La Roumanie contribue parallèlement aux Battle Groups de l'UE : Battle Group Balkan aux cotés de la Grèce, la Bulgarie et de Chypre et Battle Group Italie-Roumanie-Turquie. Les partenaires internationaux privilégiés demeurent la coopération les États-Unis, l'Union européenne, le Vatican, Israël, le Japon et la Moldavie.

En termes de coopération régionale, le document stratégique roumain met l'accent sur la collaboration avec les États de l'Europe du Sud-est et de la Mer Noire²⁴⁷. Il promeut une identité euro-atlantique pour la région de la Mer Noire. La Russie n'est mentionnée qu'une fois dans le document, mais influence le cadre conceptuel de celui-ci. On retrouve une grande insistance sur les valeurs que sont la promotion de la démocratie, de l'état de droit et de l'économie de marché. Il met également l'accent sur la lutte contre le crime transfrontalier, le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive.

La stratégie de sécurité roumaine aborde enfin longuement les questions de sécurité civile, de bonne gouvernance, d'efficacité des administrations publiques, de l'activité socio-économique, de la réforme de l'État et des infrastructures nationales.

Le personnel actif de la Roumanie est de 74 000 personnes. Le budget du pays en matière de défense s'élève à 2,5 milliards de dollars, soit 1,53% du PIB²⁴⁸. Ceci correspond sensiblement à la moyenne européenne.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni dispose de deux documents stratégiques récents. Le premier, intitulé *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* est un document de 38 pages parus en 2010. C'est un document stratégique qui a trait à la sécurité et dont la périodicité est de cinq années. Le deuxième est intitulé *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: Strategic Defence and Security Review* (SDSR). Publié concomitamment, il est consacré à des questions d'ordre davantage opérationnel. Etablis par le Conseil de Sécurité Nationale (National Security Council) qui intègre la perspective de tous les ministères concernés par la sécurité nationale, ce sont des documents englobants et systématiques.

Le *National Security Strategy* du Royaume-Uni fait état tout d'abord de la volonté britannique de rester un acteur global : "Britain will continue to play an active and engaged role in shaping global change. [...] The National Security Council has reached a clear conclusion that Britain's national interest requires us to reject any notion of the shrinkage of our influence."²⁴⁹ Il brosse un portrait fouillé des mutations et des défis que présente l'environnement stratégique international et propose une analyse particulièrement convaincante des risques posés par le terrorisme et la cybermenace. Il tente d'élaborer une réflexion prospective méthodique, qui s'arrête cependant au constat que le

²⁴⁴ *Ibid.* p.26.

²⁴⁵ *Ibid.* p.29 ; DDM 3.

²⁴⁶ *Military Balance 2012*, p.149.

²⁴⁷ *The National Security Strategy of Romania*, 2007, Roumanie, p.32 ; DDM 3.3.

²⁴⁸ *Military Balance 2012*, p.468.

²⁴⁹ *The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p. 10 ; FP 24.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

monde à l'horizon 2030 sera davantage multipolaire. Il fournit un aperçu des risques et des menaces auxquels le Royaume-Uni fait face du point de vue de la défense et de la sécurité²⁵⁰ et la manière dont il convient en retour de faire face à ces risques et ces menaces²⁵¹.

Le *National Security Strategy* du Royaume-Uni s'arrête sur la sensibilité atlantique qui est la sienne et définit les Etats-Unis comme l'allié le plus crucial au sein de l'environnement stratégique global. Il évoque la place qui est la sienne sur l'échiquier diplomatique mondial²⁵². Des développements significatifs sont ainsi consacrés à la coopération bilatérale avec la France. Enfin, le *Strategic Defence and Security Review* établit les principes de la mise en oeuvre de la *National Security Strategy* d'un point de vue capacitaire et opérationnel.

Le Royaume-Uni participe de manière active aux opérations de l'Otan, de l'UE, de l'OSCE et de l'Onu. Elle compte 30 000 personnels déployés dans des missions de l'Otan, de l'Onu et de l'UE²⁵³. Le budget de la défense britannique s'élève à 57,8 milliards de dollars, soit 2,57% de son PIB, ce qui est nettement supérieur à la moyenne européenne (1,69%). Le nombre de personnels actifs du Royaume-Uni s'élève à 174 000²⁵⁴.

Slovaquie

La Slovaquie dispose de deux documents principaux que sont la stratégie de défense (*Defence Strategy*) et la stratégie de sécurité (*Security Strategy*), toutes deux rédigées en 2005. L'actualisation de ces deux documents est en cours mais doit être soumise à l'approbation du Parlement.

Les documents stratégiques slovaques se répartissent en trois catégories : "Initial/Fundamental planning documents" approuvés par le gouvernement et le Conseil National slovaque, "Basic planning documents" et "Supporting planning documents" qui découlent tous deux des documents fondamentaux. La stratégie slovaque de défense et la stratégie de sécurité dont elle découle appartiennent à la catégorie des documents "fondamentaux". Les documents opérationnels, administratifs et capacitaires appartiennent à la deuxième catégorie : *The Doctrine of the Armed Forces of the Slovak Republic* et *Force 2015 Long-Term Plan*. Les documents de planification militaire appartiennent à la troisième catégorie : *The Planning of Defence of the Slovak Republic* et *Comprehensive methodology for defense planning*. Seules les stratégies de défense et de sécurité sont disponibles en langue anglaise.

Le document qui fait référence en matière de politique de défense est ainsi le *Defence Strategy* de 2005, qui est un document court (13 pages) et relativement ancien. Il marque le passage de la défense individuelle de l'état à la défense collective dans le cadre de l'Otan tout d'abord et de l'UE ensuite²⁵⁵.

Il évalue brièvement le nouveau contexte stratégique²⁵⁶. Il n'entre pas dans le détail des risques et des menaces auxquels fait face la Slovaquie, mais se définit par rapport à la posture stratégique des puissances régionales environnantes. Il met l'accent sur une communauté occidentale des valeurs et la poursuite par la Slovaquie de ses intérêts de sécurité fondés sur ces valeurs : la paix, la liberté, les droits de l'homme, la prospérité et l'état de droit²⁵⁷. Il identifie une série de risques et de menaces (conflits armés, terrorisme, crime organisé, cybersécurité, insécurité énergétique, prolifération des armes de destruction massive, flux migratoires incontrôlés, catastrophes naturelles et sécurité des infrastructures)²⁵⁸.

La Slovaquie inscrit résolument sa politique de défense nationale dans celles de l'Otan et de l'UE. La gestion des crises est l'un de ses objectifs affichés. Mise en place en 1993, la République Slovaque a d'abord participé à des missions de l'Onu. Elle a contribué plus récemment aux missions de l'Otan et l'Union européenne, et y joue un rôle accru. 100

²⁵⁰ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p.25 ; DDM 2.2.

²⁵¹ *Ibid.* p.33 ; DDM 3.

²⁵² *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, 2010, Royaume-Uni, p.22.

²⁵³ *Military Balance 2012*, p.171.

²⁵⁴ *Ibid.* p.467.

²⁵⁵ *The Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2005, Slovaquie, p.3.

²⁵⁶ *Ibid.* ; DDM 2.1.

²⁵⁷ *Ibid.* ; DDM 3.2.

²⁵⁸ *Ibid.* ; DDM 2.2.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

personnels militaires slovaques sont déployés dans des opérations menées dans le cadre de l'Onu (UNFICYP et mission d'observation ONUST). La Slovaquie compte également 300 militaires en Afghanistan dans le cadre de l'ISAF (soutien logistique et déploiement d'unités des forces spéciales) et participe à la mission EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine (50 hommes)²⁵⁹.

Le document slovaque aborde brièvement la programmation militaire nationale, qui est harmonisée avec la planification de défense de l'Otan. Il fait un certain nombre de recommandations opérationnelles et inscrit la modernisation des forces armées nationales dans le cadre des dispositions de l'Alliance en la matière²⁶⁰. Le document slovaque ne distingue pas de zone d'intérêt nationale propre ou de menace conventionnelle déterminée. La transition de la politique de défense slovaque du paradigme de la défense territoriale à celui de la défense collective reflète cependant la situation stratégique du pays.

Le personnel actif slovaque s'élève à 16 000 hommes. Le budget national de défense s'élève à 1,1 milliards de dollars, soit 1,29% de son PIB²⁶¹, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Slovénie

La Slovénie dispose d'un document de 57 pages intitulé *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*. Publié en 2010, c'est un document conceptuel qui évalue de façon systématique les besoins stratégiques slovènes. Il est complété par certains documents opérationnels et capacitaires tels que le *Defence Sector Strategic Review 2009 (DSSR)*, le document intitulé *Resolution on General Long-Term Development and Equipping Programme of the Slovenian Armed Forces up to 2025* et le rapport annuel du ministère de la Défense slovène (*Annual Report of the Ministry of Defence for 2011*).

La *Résolution* sur la sécurité nationale slovène est le document slovène stratégique de référence. Il définit la position géopolitique et géostratégique de la Slovénie au sein de l'environnement régional et international ainsi que les intérêts et objectifs qui sont les siens au sein de celui-ci.

Le document stratégique slovène identifie systématiquement les risques et les menaces auxquels le pays fait face au sein de son environnement stratégique. Il distingue entre risques globaux²⁶² (changement climatique, risques économiques, financiers et sociaux, zones de crise), risques transnationaux²⁶³ (terrorisme, prolifération d'armes conventionnelles et de destruction massive, criminalité organisée, immigration clandestine, cybermenaces, activité de renseignement étranger, menaces militaires), et risques nationaux²⁶⁴ (sécurité civile, catastrophes naturelles, disponibilité et approvisionnement en ressources naturelles, menaces sanitaires, facteurs d'incertitude). Le document stratégique slovène définit en retour l'approche qui est celle de la République de Slovénie pour faire face à chacun de ces risques et ces menaces respectivement.

La Slovénie inscrit résolument les objectifs de sa politique de défense dans le cadre plus large de l'Otan et de l'UE. La participation de la Slovénie à l'Otan est une priorité particulière de la politique étrangère slovène. L'armée slovène est déployée au Kosovo (300 militaires au sein de la KFOR) et en Afghanistan (80 militaires au sein de l'ISAF). Elle est également présente plus marginalement en Bosnie (EUFOR Althea), et dans les missions de l'Onu en Syrie (UNTSO) et au Liban (UNIFIL)²⁶⁵. Les forces armées slovènes se prévalent d'une spécialisation particulière dans le domaine de lutte armée en montagne et en terrain d'accès difficile.

Du point de vue de la coopération régionale, le document slovène s'arrête sur les pays de l'Europe du Sud-est, tout particulièrement, les Balkans de l'Ouest et les pays qui ne sont que partiellement intégrés dans les structures de

²⁵⁹ *Military Balance 2012*, p.153.

²⁶⁰ *The Defence Strategy of the Slovak Republic*, 2005, Slovaquie, p.5.

²⁶¹ *Military Balance 2012*, p.467.

²⁶² *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*, 2010, Slovénie, p.10 ; DDM 2.2.

²⁶³ *Ibid.* p.14. ; DDM 2.2.

²⁶⁴ *Ibid.* p.20. ; DDM 2.2.

²⁶⁵ *Military Balance 2012*, p.154.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

sécurité euro-atlantiques²⁶⁶. Il n'évoque pas les aspects capacitaires, notamment la coopération avec l'Italie dans le domaine aérien.

La *Résolution* évoque enfin la question de l'organisation et de la réforme des forces armées, et renvoie au *Defence Sector Strategic Review* de 2009 pour les questions de sécurité civile, de gestion de crise et aussi de marchés de défense.

La Slovénie compte 8 000 personnels actifs. Le budget national de défense est de l'ordre de 732 millions de dollars, soit 1,54% du PIB²⁶⁷, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Suède

La Suède dispose d'un texte de loi ("*Government Bill*") promulgué en 2009 et qui fait autorité en matière de politique de défense nationale. Intitulé *A functional defence : Government Bill 2008/09:140*, c'est un document de 118 pages qui n'est pas disponible en langue anglaise. Il se fonde partiellement sur des rapports établis de façon multipartite par la Commission de la Défense de Suède (en particulier *A Strategy for Sweden's Security*, Ds 2006:1).

A Functional Defence est un document qui traite principalement de l'organisation et de la réforme des forces armées, des questions capacitaires, de recherche et de développement ainsi que des questions administratives et financières. Il contient également certains développements stratégiques.

Outre la sauvegarde de l'indépendance politique et de l'autonomie stratégique du pays, l'accent est mis sur la protection de la société, des valeurs et du mode de vie suédois, les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie. Le document suédois en appelle à l'Onu comme garant de la sécurité internationale et responsable du maintien de la paix sur le plan mondial. Il fait cas de la Charte des Nations Unies et mentionne le principe de la responsabilité de protéger. Le document suédois rappelle la tradition de neutralité du pays. Il emploie un langage ferme à l'égard de la Russie, qui doit être encouragée à emprunter le chemin de la démocratie.

Il identifie les autres risques et menaces auxquels la Suède fait face : crises et conflits armés, terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, approvisionnement en ressources naturelles, cybersécurité, pandémies, catastrophes environnementales et changement climatique.

En matière de coopération internationale, le document suédois préconise de renforcer la participation aux opérations de gestion de crise de l'UE, de l'Onu et de l'Otan, en particulier dans le cadre de l'engagement suédois dans l'ISAF en Afghanistan et la KFOR au Kosovo²⁶⁸. Dans le cadre de l'UE, la Suède contribue des forces navales à l'opération Atalante (EUNAVFOR) et participe au Nordic Battle Group avec la Finlande et la Norvège et des contributions de l'Irlande et de l'Estonie.

La réforme des forces armées sanctionne le passage d'un modèle d'une force de mobilisation apte à protéger le territoire national à une armée moderne et déployable au sein d'opérations internationales. Elle est orientée vers les missions de gestion de crise. Le nombre de personnels déployés en opération internationale est actuellement de 700 et doit être progressivement triplé. La Suède déploie actuellement 600 personnels en Afghanistan (ISAF), et 50 en Serbie (KFOR)²⁶⁹.

Du point de vue de la coopération régionale, le document suédois met l'accent sur la communauté de modes de vie, de valeurs, de perspective et d'intérêt qui lie les sociétés nordiques. L'ensemble des acteurs de la région devrait pouvoir faire preuve de concertation en cas de crise. Les pays nordiques doivent, autant que possible, rechercher la planification commune de leur défense à long terme, le développement et l'interopérabilité de leurs forces armées, et doivent renforcer leur coopération en matière de marchés des équipements de défense et de recherche et développement. Le gouvernement suédois estime que les possibilités de coopération nordique devraient être

²⁶⁶ *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*, 2010, Slovénie, p.8 ; DDM 3.3.

²⁶⁷ *Military Balance 2012*, p.467.

²⁶⁸ La Suède n'est pas un pays membre de l'Otan.

²⁶⁹ *Military Balance 2012*, p.159.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

étudiées avant tous les efforts internationaux. Il affirme parallèlement que la coopération nordique, européenne et atlantique sont complémentaires. La relation avec les États-Unis doit être maintenue et développée.

Le document suédois met également en lumière la nécessité d'établir une coopération plus poussée avec les pays de la Mer Baltique. Le gouvernement voudrait voir la surveillance maritime nordique étendue aux pays baltes, car elle augmente la capacité commune à identifier les menaces potentielles. La Suède souhaite enfin développer les collaborations en mer de Barents, en Arctique et plus largement en Europe du Nord.

La Suède compte 20 000 personnels actifs. Ses dépenses en matière de défense s'élèvent à 5,6 milliards de dollars, soit 1,22% du PIB²⁷⁰, ce qui est inférieur à la moyenne européenne.

²⁷⁰ *Military Balance 2012*, p.468.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

European defence document matrix

Ce rapport se fonde sur un outil nommé *European defence document matrix*, qui rassemble les données individuelles recueillies pour chacun des 27 pays membres, l'UE et l'Otan.

Il se divise en trois parties (*Éléments bibliographiques*, *Diagnostic stratégique* et *Posture stratégique*) au sein desquelles l'on retrouve sous forme de citation chacun des éléments thématiques figurant dans cette étude.

Ces éléments sont dotés de coordonnées pour faciliter le référencement. On retrouve ainsi l'élément « Stratégies de captation de données protégées » aux coordonnées "DDM 2.3.5." (2. Diagnostic stratégique / 3. Menaces / 5. Cybermenace). Pour des questions d'espace, cet outil est disponible en ligne²⁷¹ et un aperçu en est fourni ci-dessous.

²⁷¹ Cet outil est rendu disponible en ligne à l'URL suivante : geostrategies.eu/ddm – demande d'accès : paris@ecfr.eu ; objet : "Password request—DDM".

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Thèmes	Sous-thèmes	Documents multilatéraux										Lancaster H.										Weimar +									
		UE			OTAN			Royaume-Uni				France			Allemagne				Pologne			Italie			Espagne						
		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date		Publication	Date				
Souveraineté, autonomie nationale stratégique	Souveraineté	1. Défense																													
		Sécurité collective, dispositions et clauses (art. 5 Traité de Washington, OTAN, Articles 42 et 222 TFUE)																													
		Rôle et missions des forces armées																													
Dissuasion/ADM	Dissuasion nucléaire	2. Sécurité																													
		Terrorisme: Moyens de surveillance, de prévention et de protection, anti-terrorisme, contre-terrorisme																													
		Sécurité biologique, chimique, radiologique																													
Sécurité intérieure	Renseignement	Lutte contre les trafics, les flux illicites, la criminalité organisée																													
		Cyberdéfense : Moyens opérationnels de veille, de détection de vulnérabilité, d'attaque et de coordination de la réponse																													
		Résilience nationale																													
Sécurité intérieure	Sécurité énergétique (ressources naturelles, matières premières). Sécurisation des ressources et des approvisionnements, diversification	Lutte contre la prolifération des ADM et vecteurs des ADM, désarmement																													
		Protection balistique																													
		Terrorisme: Moyens de surveillance, de prévention et de protection, anti-terrorisme, contre-terrorisme																													

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

Statistiques : budgets et effectifs

Comparaison des dépenses et effectifs militaires	Dépenses militaires US\$ m	Dépenses militaires en % du PIB	Forces Armées (000)	Réservistes (000)
	2010	2010	2012	2012
États-Unis	693 600	4,77	1 569	865
Union européenne				
Allemagne	44 057	1,34	251	40
Autriche	2 687	0,71	26	188
Belgique	5 234	1,12	34	0
Bulgarie	832	1,75	31	303
Chypre	498	2,15	12	50
Danemark	4 505	1,45	19	54
Espagne	14 746	1,05	143	319
Estonie	330	1,72	6	30
Finlande	3 589	1,50	22	340
France	52 005	2,03	239	34
Grèce	7 956	2,61	146	217
Hongrie	1 348	1,04	23	44
Irlande	1 278	0,62	10	15
Italie	21 908	1,07	185	42
Lettonie	257	1,08	5	11
Lituanie	458	1,26	11	7
Luxembourg	267	0,48	1	0
Malte	59	0,71	2	0
Pays-Bas	11 208	1,44	37	3
Pologne	8 273	1,77	100	0
Portugal	3 005	1,31	43	212
République tchèque	2 659	1,39	25	0
Roumanie	2 465	1,53	74	45
Royaume-Uni	57 796	2,57	174	82
Slovaquie	1 130	1,29	16	0
Slovénie	732	1,54	8	2
Suède	5 604	1,22	20	200

■ Pays non-membres de l'OTAN

Source: *Military Balance 2012*

**ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA
DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN**

Bibliographie

Documentation stratégique

- *A Functional Defence: Government Bill 2008/09:140*. Suède, 2009.
- *A Strategy for Sweden's Security*. Suède, 2006.
- *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Royaume-Uni, 2010.
- *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: Strategic Defence and Security Review*. Royaume-Uni, 2010.
- *Act CXIII of 2011 on the national defence and the Hungarian Defence Forces*. Hongrie.
- *Agreement between the Lithuanian Parliamentary Parties regarding the Defense Policy for 2010-2016*. Lituanie.
- *Annual Report of the Ministry of Defence*. Slovénie, 2011.
- *Carta Albă a Guvernului. Armata României 2010: reformă și integrare euro-atlantică*. Roumanie, 1999.
- *Code of Conduct Questionnaires*. OSCE, 2011.
- *Code of Conduct Questionnaires*. OSCE, 2012.
- *Comprehensive Political Guidance (CPG)*. OTAN, 2006.
- *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Portugal, 2003.
- *Concept Stratégique*. République tchèque, 2010.
- *Danish Defence Agreement*. Danemark, 2009.
- *Danish Defence Global Engagement*. Danemark, 2008.
- *Déclaration de Politique Générale*. Belgique, 2011.
- *Defence Sector Strategic Review*. Slovénie, 2009.
- *Defence Planning Assumptions*. Lituanie.
- *Defence Planning Guidance (DPG)*. Roumanie.
- *Defence and security investment goal 2000-2015*. Belgique, 2000.
- *Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests, Assuming International Responsibility, Shaping Security Together*. Allemagne, 2011.
- *Defence Strategy of the Republic of Poland*. Pologne, 2009.
- *Defence White Paper*. Italie, 2002.
- *Defence White Paper*. Pays-Bas, 2000.
- *Detailed Directions for Restructuring and Modernizing the Armed Forces*. Pologne.
- *Development Programme of the Polish Armed Forces*. Pologne.
- *Directiva de Defensa Nacional 1/2008*. Espagne.
- *Directiva de Política de Defensa 1/2009*. Espagne.
- *Document de Vienne de 1999 – Des négociations sur les mesures de confiance et de sécurité*. OSCE, 1999.
- *Estonian Long Term Defence Development Plan 2009 – 2018*. Estonie, 2009.
- *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*. UE, 2003.
- *Finalisation de la Transformation*. Belgique, 2009.
- *Finnish Security and Defence Policy*. Finlande, 2009.
- *Future Policy Survey*. Pays-Bas, 2010.
- *Guideline for the defence planning process*. Autriche, 2011.
- *Konzeption der Bundeswehr*. Allemagne, 2004.
- *La Déclaration de Politique Générale de décembre 2011*. Belgique, 2011.
- *La France face aux Évolutions du Contexte International et Stratégique. Document Préparatoire à l'Actualisation du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*. France, 2012.
- *Lei Orgânica n 1-A 2009 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Portugal, 2009.
- *Lei Orgânica n.º 1-B/2009 - Lei de Defesa Nacional*. Portugal, 2009.
- *Ley Orgánica (5/2005)*. Espagne, 2005.
- *Lithuanian Defence Policy White Paper*. Lituanie, 2006.
- *Livre Blanc*. Belgique, 1994.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

- *Livro Branco da Defesa Nacional*. Portugal, 2001.
- *Loi du 21 décembre 2007 concernant l'organisation militaire*. Luxembourg, 2007.
- *Loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement*. Luxembourg, 2007.
- *Loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire*. Luxembourg, 2007.
- *Long-term Vision of the Ministry of Defence*. Luxembourg, 2008.
- *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról*. Hongrie, 2012.
- *Main Development Directions of the Polish Armed Forces and their Readiness to Defend the Country*. Pologne.
- *Military Strategy*. Roumanie, 2005.
- *Military Strategy of the Czech Republic*. République tchèque.
- *Minister's Directive on Defence Planning Procedures*. République tchèque.
- *NATO Prague Capabilities Commitments*. OTAN, 2007.
- *National Defence Planning, Programming and Budgeting System & Defence Material Acquisition System 2007-2011*. Grèce.
- *National Defence Strategy*. Estonie, 2011.
- *National Military Strategy*. Estonie, 2005.
- *National Military Strategy*. Hongrie.
- *National Security Concept*. Bulgarie, 1995.
- *National Security Concept of the Republic of Estonia*. Estonie, 2004.
- *National Security Concept of the Republic of Estonia*. Estonie, 2010.
- *National Security Strategy*. Lituanie, 2002.
- *National Security: Strategy and Work Programme 2007-2008*. Pays-Bas, 2007.
- *National Security Strategy*. Bulgarie, 2011.
- *National Security Strategy of the Republic of Poland*. Pologne, 2007.
- *National Security Risk Assessment*. Royaume-Uni, 2010.
- *Netherlands Defence Doctrine*. Pays-Bas, 2005.
- *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa*. Italie, 2011.
- *On Arrangements for Defence of the Czech Republic, Act 585/2004*. République tchèque.
- *On the armed forces of the Czech Republic, Act 221/1999*. République tchèque.
- *On the restructuring, technical modernization and financing of the Armed Forces of the Republic of Poland, Act of May 25, 2001*, Pologne, 2001.
- *On the Security of the Czech Republic*. République tchèque.
- *Operational Plans for the Use of Forces*. Roumanie.
- *Operational Work of the Armed Forces*. Grèce, 2010.
- *Plan d'investissement pour le Défense et la Sécurité*. Belgique.
- *Plan for Development of the Armed Forces*. Bulgarie.
- *Plan Directeur de la Défense – Plan de Transition*. Belgique, 2003.
- *Planeamiento de Fuerza*. Espagne.
- *Planeamiento Militar et Planeamiento de Recursos*. Espagne.
- *Politico-Strategic Defence Directive of July 16, 2009*. Pologne, 2009.
- *Programme of Lithuanian National Defence System Development*. Lituanie.
- *Real Decreto 1287/2010*. Espagne, 2010.
- *Recueil de Législation. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. 2007. A/233. Luxembourg.
- *Regulation of the Council of Ministers of September 21, 2004*. Pologne, 2004.
- *Report 2020, Choices of Foreign Policy*. Italie, 2008.
- *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing security in a changing world*. 2008.
- *Resolution No. 2144/2002 (V.6.) of the Government on the National Security Strategy of the Republic of Hungary*. Hongrie.
- *Resolution on General Long-Term Development and Equipping Programme of the Slovenian Armed Forces up to 2025*. Slovénie, 2009.
- *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*. Slovénie, 2010.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

- *Securely into the future: Ministry of Defence Strategy 2025*. Finlande, 2006.
- *Sécurité et Défense Nationale, le Livre Blanc*. France, 2008.
- *Security Strategy*. Autriche, 2011.
- *Security Strategy of the Czech Republic*. République tchèque, 2011.
- *Security Strategy of the Slovak Republic*. Slovaquie, 2005.
- *Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility*. Espagne, 2011.
- *Stato Maggiore Della Difesa*. Italie, 2012.
- *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, NATO, 2010.
- *Strategic Concept of National Defence: the Council of Ministers Resolution no 6/2003*. Portugal, 2003.
- *Strategic Defence and Security Review*. Royaume-Uni.
- *Strategy Statement 2008-2011*. Irlande, 2008.
- *Strategy Statement 2011-2014*. Irlande, 2010.
- *The Alliance's Strategic Concept*, NATO, 1999.
- *The Armed Forces of Malta and Military Doctrine*. Malte, 2011.
- *The Basic Principles of the Security and Defence Policy of the Republic of Hungary*. Hongrie, 1998.
- *The Charter of the United Nations*, 1945.
- *The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept*. Italie, 2005.
- *The Czech Republic, Act 219/1999*. République tchèque.
- *The Defence Strategy of the Slovak Republic*. Slovaquie, 2005.
- *The Defence White Paper*: Roumanie, 2000.
- *The Doctrine of the Armed Forces of the Slovak Republic*. Slovaquie, 2003.
- *Parlement Européen, Directeur Général des politiques externes de l'Union : The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, 2006.
- *The French White Paper on Defense and National Security*. France, 2008.
- *The Finnish Defence Forces Annual Report*. Finlande, 2012.
- *The Guideline on the Implementation of the Contribution of the AAF to the Consolidation of the Federal Budget 2011*. Autriche, 2011.
- *The Military Strategic Concept*. Autriche, 2006.
- *The Military Threat Analysis*. Lettonie.
- *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces*. Belgique, 2000.
- *The National Defence Operational Plan*. Lettonie, 2000.
- *The National Security Concept*. Lettonie, 2011.
- *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Royaume-Uni, 2010.
- *The National Security Strategy of the Republic of Hungary*. Hongrie, 2007.
- *The National Security Strategy of Romania: The European Romania, the Euro-Atlantic Romania: For a Better Life in a Democratic, Safer and More Prosperous Country*. Roumanie, 2007.
- *The Planning Guidance 2011-2016*. Autriche, 2011.
- *The report of the UN Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change: 'A More Secure World: Our Shared Responsibility'*, 2004.
- *The Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility*. Espagne, 2011.
- *The State Defence Concept*. Lettonie, 2012.
- *The Situation Report*. Autriche, 2009.
- *The White Paper on Defence*. République tchèque, 2011.
- *Vision future de la Défense*. André Flahaut. Ministre de la défense. Belgique, 2003.
- *Weißbuch des Bundesheeres*. Autriche, 2010.
- *White Paper for the Armed Forces*. Grèce, 1997.
- *White Paper of the Federal Government for the security of the Federal Republic of Germany and the future Bundeswehr*. Allemagne, 2006.

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

- *White Paper on Defence*. Irlande, 2000.
- *White Paper on Defence and the Armed Forces*. Bulgarie, 2010.

URLs

- **Allemagne**
 - http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxBUWJ6bqJ-ZF6-bnJickYqSCwnXT8yNU-IDfXotxRUREAK-pt1Q!!/
 - http://merln.ndu.edu/whitepapers/germany_white_paper_2006.pdf
 - http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMaiziere_180511_eng_DLD.pdf
 - http://www.asfrab.de/fileadmin/user_upload/media/pdf/Streitkraeftekonzept.pdf
- **Autriche**
 - <http://www.bmlv.gv.at/english/index.shtml>
 - http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/weissbuch2010_intranet.pdf
- **Belgique**
 - <http://www.mil.be/modnew/index.asp?LAN=fr>
 - http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/Belgian%20Modernisation%20Plan%202000_2015%20of%20the%20Armed%20Forces.pdf
 - http://www.levif.be/info/attachments/declaration_de_politique_generale.pdf?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=7000017541867&ssbinary=true
- **Bulgarie**
 - <http://www.mod.bg/en/>
 - http://www.mod.bg/en/doc/misc/20101130_WP_EN.pdf
 - http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/national_strategy1.pdf
- **Chypre**
 - http://www.mod.gov.cy/mod/mod.nsf/index_en/index_en?OpenDocument
- **Danemark**
 - <http://www.fmn.dk/eng/Pages/Frontpage.aspx>
 - <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/20090716%20Samlede%20Forligstekst%202010-2014%20inkl%20bilag%20-%20English.pdf>
 - <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/SummaryReportDanishDefenceCommissionJune2009.pdf>
- **Espagne**
 - http://www.defensa.gob.es/en/index.html?_locale=en
 - <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/EF784340-AB29-4DFC-8A4B-206339A29BED/0/SpanishSecurityStrategy.pdf>
- **Estonie**
 - <http://www.mod.gov.ee/en/51>
 - [http://www.mod.gov.ee/files/kmin/img/files/KM_riigikaitse_strateegia_eng\(2\).pdf](http://www.mod.gov.ee/files/kmin/img/files/KM_riigikaitse_strateegia_eng(2).pdf)
 - http://www.kmin.ee/files/kmin/nodes/9470_National_Security_Concept_of_Estonia.pdf
 - http://www.mod.gov.ee/files/kmin/nodes/9440_SKAK_eng.pdf
- **Finlande**
 - <http://www.defmin.fi/english>
 - <http://ynk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/en.pdf>
 - <http://www.defmin.fi/index.phtml?!=en&s=318>

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

- France
 - <http://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense>
 - http://www.sgdsn.gouv.fr/IMG/pdf/Doc_preparatoire_LBDSN-2012_.pdf
 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//084000341/0000.pdf>
- Grèce
 - <http://www.mod.gr/en.html>
 - <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d000007e.htm>
- Hongrie
 - <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-defence>
 - http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/61FB6933-AE67-47F8-BDD3-ECB1D9ADA7A1/0/national_security_strategy.pdf
 - http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf
- Irlande
 - <http://www.defence.ie/website.nsf/home+page?openform>
 - [http://www.defence.ie/WebSite.nsf/72804bb4760386f380256c610055a16b/1820c82ff2b38b4c802579e30032ec2a/\\$FILE/Statement%20of%20Strategy%202011-2014.pdf](http://www.defence.ie/WebSite.nsf/72804bb4760386f380256c610055a16b/1820c82ff2b38b4c802579e30032ec2a/$FILE/Statement%20of%20Strategy%202011-2014.pdf)
 - <http://www.defence.ie/website.nsf/document+id/93191A155924DAD5802570C8005065D3>
 - [http://www.defence.ie/website.nsf/fba727373c93a4f080256c53004d976e/a221c63d3721aa2f802573f400554af9/\\$FILE/Statement%20of%20Strategy%202008-2010.pdf](http://www.defence.ie/website.nsf/fba727373c93a4f080256c53004d976e/a221c63d3721aa2f802573f400554af9/$FILE/Statement%20of%20Strategy%202008-2010.pdf)
- Italie
 - <http://www.difesa.it/EN/Pagine/home.aspx>
 - [http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd-en/Documents/96645_Complete%20document%20\(File%20Pdf%202,48%20Mb\).pdf.pdf](http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd-en/Documents/96645_Complete%20document%20(File%20Pdf%202,48%20Mb).pdf.pdf)
 - http://www.marinaiditalia.com/public/uploads/Audizione_Ministro_Difesa.pdf
- Lettonie
 - <http://www.mod.gov.lv/>
 - http://www.mod.gov.lv/Par_aizsardzibas_nozari/Politikas_planosana/Koncepcijas/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani_%20koncepcijas/2012_va_EN.ashx
- Lituanie
 - <http://www.kam.lt/en/title.html>
 - http://www.kam.lt/en/defence_policy_1053/important_documents/white_paper.html
- Luxembourg
 - <http://www.mae.lu/en/content/view/full/>
 - <http://www.armee.lu>
 - <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0233/a233.pdf>
- Malte
 - <http://www.afm.gov.mt/home?!=1>
- Pays-Bas
 - <http://www.defensie.nl>
 - <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2007-2008.pdf>
- Pologne
 - <http://www.wp.mil.pl/en/index/>
 - http://www.wp.mil.pl/pliki/File/English/strategia_obronnosci_eng.pdf

ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN

- Portugal
 - <http://www.portugal.gov.pt/en/the-ministries/ministry-of-national-defence.aspx>
 - http://www.portugal.gov.pt/media/507097/2003_conceito_estrategico_defesa_nacional.pdf
- République tchèque
 - <http://www.mzv.cz>
 - <http://www.army.cz/ministry-of-defence/newsroom/news/the-white-paper-on-defence-2011--63155/>
 - http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/Czech_Security_Strategy_2011.pdf
- Roumanie
 - <http://english.mapn.ro/>
 - http://merln.ndu.edu/whitepapers/Romania2007_English.pdf
- Royaume-Uni
 - <http://www.mod.uk/DefenceInternet/Home/>
 - http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategyhttp://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy
 - http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr
- Slovaquie
 - <http://www.mod.gov.sk/>
 - http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaDefence_English2005.pdf
 - http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaSecurity_English2005.pdf
 - http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaDoctrine_English2003.pdf
- Slovénie
 - <http://www.mo.gov.si/en/>
 - http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/RSNV2010_slo_en.pdfhttp://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/ReDPROSV25_slo_en.pdf
- Suède
 - <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2060>
 - <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>
- UE
 - <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
 - http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf
 - http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf
- OTAN
 - http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-eng.pdf
 - http://www.geopowers.com/Allianzen/NATO/text_nat/CPG_GP.pdf
 - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

Remerciements

Ce projet a été piloté à l'IRSEM par le Général Jean-Paul Perruche, dont l'expertise et les conseils ont été tout du long d'une aide décisive. Les conclusions de l'étude et les éventuelles inexactitudes qu'elle contient demeurent néanmoins de la seule responsabilité des auteurs.

Ce travail a bénéficié d'entretiens qui ont enrichi considérablement la réflexion présentée. Ils voudraient remercier tout particulièrement Jan Bayart, Robert Cooper, Andrew Duff, André Dumoulin, Daniel Korski, Alice Richard et Christine Roger, ainsi que Liene Andersone, Mick van den Berg, Konstantinos Delimpasis, Owen Feeney, Roderick Formosa, Charis Georgiou, Rüdiger Hoss, George Hummer, Alberto Sebastião Neves Marinho, Andrej Slapničar, Tiia Sõmer, Rimants Strimaitis, Gabriel Stroe, Tomas Valasek, Ivan Zilka et Jurgis Žutautas pour leur précieux concours.

Les auteurs souhaiteraient également remercier leurs collègues à l'ECFR pour leur soutien. Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'appui constant de Thomas Klau – les auteurs souhaiteraient lui exprimer leur plus vive gratitude. Les auteurs remercient Mark Leonard, Alba Lamberti, et Hans Kundnani ainsi que le bureau de l'ECFR à Paris, notamment Noor Qamar, dont le travail fut indispensable à la réalisation de ce projet, Raphael Bousquet, Milena Kleine, Céline Nimietz et Clelia Ransford. Enfin, ce projet s'est appuyé à maints égards sur la compétence, la disponibilité et l'apport intellectuel de Pirro Vengu.