



Le Think Tank
dédié à la **compétitivité**,
la **croissance** et l'**emploi**

FONDATION
CONCORDE

Constance et influence, les deux piliers d'une défense forte et autonome pour la France et pour l'Europe

Commission Défense - Fondation Concorde

Janvier 2023

La guerre en Ukraine a révélé le degré d'impréparation des pays européens face au retour de la guerre classique. Au-delà d'un surcroît d'efforts budgétaires pour une remontée en puissance (des effectifs comme des matériels) qui sont nécessaires à court terme, se pose la question des solutions pour éviter à l'avenir que cette situation ne se reproduise.

Un constat s'impose : répondre à une menace de guerre de haute intensité, en faisant face sur un théâtre de grande envergure et sur une longue durée, est aujourd'hui hors de portée pour la France comme pour n'importe quel autre pays européen pris isolément. Seule une réponse collective serait à la hauteur. Il est temps de prendre réellement cette question au sérieux et de changer de braquet pour les efforts nationaux, les coopérations multinationales et nos contributions à l'OTAN comme l'Union européenne.

L'objet de cette note est de souligner que deux dimensions sont en jeu : la constance dans la préparation de la défense, mais aussi l'influence que la France doit exercer auprès de ses partenaires pour dépasser une logique nationale ou otanienne et avancer vers une réponse collective européenne, qui est la seule appropriée pour porter l'outil de défense à la hauteur des menaces tant à l'échelon national qu'europpéen.

L'analyse de la situation conduit à trois recommandations :

- 1** Débloquer des moyens appropriés pour que la France soit plus présente auprès de ses partenaires et des institutions européennes
- 2** Proposer aux autres pays européens un forum au sein duquel développer les dimensions opérationnelles à la Boussole stratégique
- 3** Etablir des partenariats opérationnels autour des capacités avec les autres pays européens

Il importe d'être constant... dans l'analyse des menaces

La guerre en Ukraine a constitué un électrochoc pour les pays européens, en particulier à l'Ouest du continent, même si le risque d'un tel conflit était considéré comme élevé par beaucoup dans les mois qui ont précédé l'attaque de février 2022. Si la menace russe était bien présente et perçue comme telle, elle apparaissait très lointaine à la fois géographiquement et dans le temps. Les pays européens s'y préparaient, mais sans un réel sens de l'urgence et sans trop y croire. La meilleure preuve en est que les objectifs pour construire un modèle d'armée approprié s'inscrivaient naguère encore à l'horizon 2030, parfois 2035, voire au-delà... selon les pays.

Pourtant, une fois passée la surprise de l'attaque russe et du fait de l'enlisement probable du conflit, le risque est élevé que l'attention des décideurs se porte ailleurs du fait de questions jugées plus prioritaires, comme l'inflation ou le coût de l'énergie. D'ailleurs, ceci ne serait pas étonnant puisque la guerre en Ukraine a montré que la Russie n'était pas prête à déployer toute sa puissance, comme nous ne pouvions le craindre.

Depuis février 2022, les Russes ont montré qu'ils étaient très bons dans l'art opératif (désengagement de Kiev au début du conflit pour réorienter la masse de manœuvre sur le Donbass ; désengagement de Kherson, un exemple de manœuvre assez intelligemment conduite), mais que, sans grande surprise, leur niveau tactique reste faible et surtout que le niveau stratégique s'est indéniablement trompé sur l'appréciation de la situation et des forces adverses.

Pourtant, au-delà de la situation en Ukraine, les besoins de sécurité internationale sont bien là, en particulier en Europe. Nous avons fini de bénéficier des dividendes de la paix de l'après-guerre froide. Ici, il ne s'agit pas de désigner un adversaire en particulier, même si les États-Unis aimeraient que nous adhérions à leur politique de *containment* de la Chine, base de l'accord AUKUS avec le Royaume-Uni et l'Australie. Le vrai enjeu est que les Européens doivent prendre en main leur sécurité internationale plutôt que d'espérer que les États-Unis continueront à s'en charger pour eux.

D'une part, l'ordre international est aujourd'hui contesté par de grandes puissances militaires, comme la Russie et la Chine, mais il l'est aussi dans une moindre mesure et plus localement par de nombreux acteurs, étatiques ou non-étatiques, qui s'opposent à un fonctionnement actuel des relations internationales qu'ils considèrent comme reflétant des valeurs et des intérêts purement occidentaux.

Les Européens doivent maîtriser les moyens d'agir par eux-mêmes pour être plus capables militairement, non pas pour couper les liens avec les États-Unis mais pour disposer de la capacité à agir même si les Américains ne souhaitent pas intervenir ou s'impliquer. L'intervention en Libye a montré, il y a tout juste une décennie, le degré de dépendance des Européens vis-à-vis des États-Unis (qui avaient cependant accepté, dans ce cas, d'appuyer l'opération européenne...).

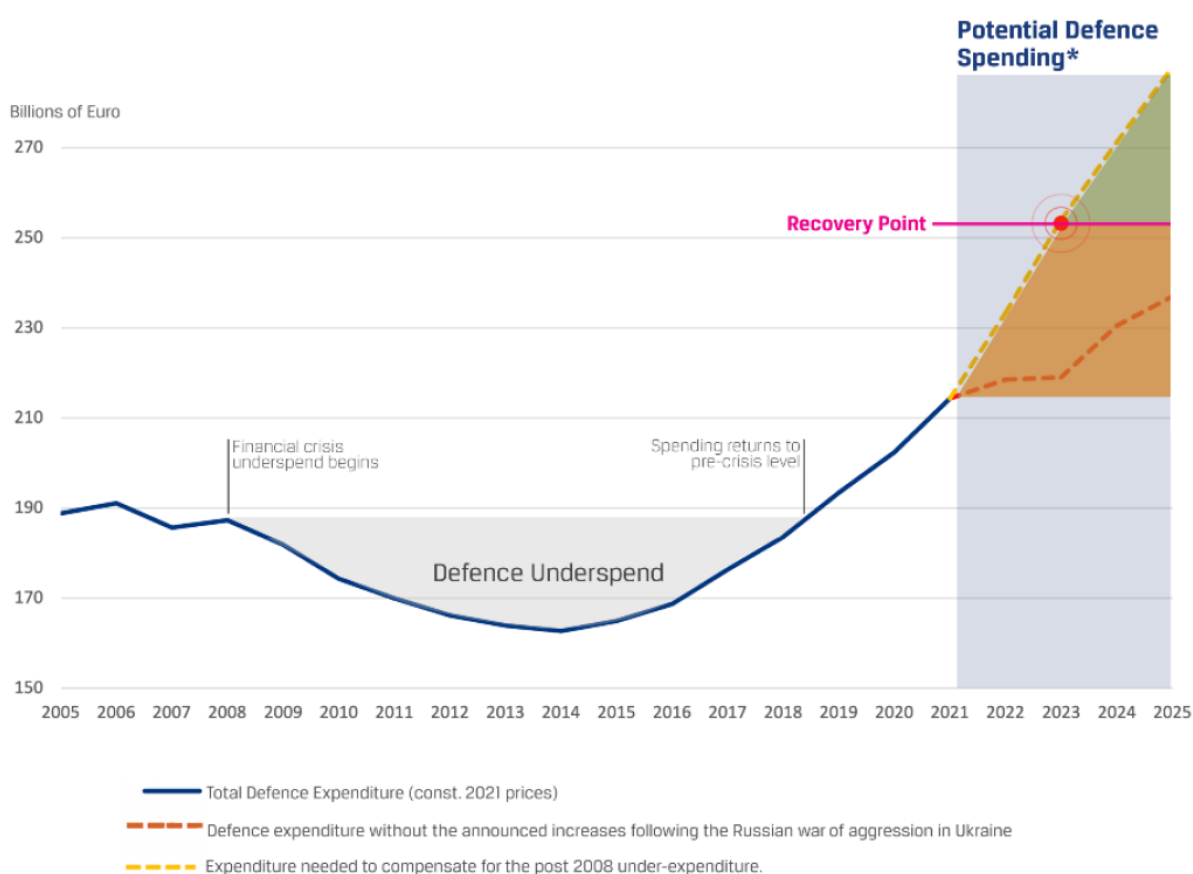
D'autre part, la garantie américaine de sécurité internationale n'est plus automatique. Certains en Europe ont voulu croire que les réprimandes qui leur étaient adressées pendant l'Administration Trump n'étaient qu'un mauvais moment à passer. En fait, elles étaient une expression assez brutale d'une position tout à fait profonde des États-Unis concernant la relation avec les pays européens en matière de défense, qu'il est nécessaire de prendre en considération.

De ce fait, les Européens doivent se prendre par la main et construire réellement leur autonomie stratégique, c'est-à-dire avoir la capacité de connaître, décider et agir sans entrave. Non seulement une deuxième Administration Trump est possible, mais tout autre président américain placera sans l'ombre d'un doute le centre de gravité des efforts militaires américains en Asie. La défense européenne continuera d'être mise en œuvre au travers de l'Alliance atlantique, mais par une OTAN européenne plus qu'américaine et s'appuyant sur les coopérations entre pays européens facilitées par l'Union européenne grâce aux multiples outils développés ces dernières années, allant de la Coopération structurée permanente au Fonds européen de défense.

Il importe d'être constant... dans l'effort

Un outil de défense se construit sur des années, voire des décennies. C'est pourquoi il faut parler de modèle d'armée. Une défense efficace – capable d'agir au bon niveau et dans la durée – repose sur une architecture bien conçue et mise en place de manière progressive et cohérente. Le pire ennemi d'une défense efficace est la volatilité des choix et des décisions de la part des décideurs publics. Or, une crise en chasse une autre, comme semble le montrer le nouveau combat contre l'inflation lié en particulier à l'envolée des prix de l'énergie. Il faut donc éviter les errements dans les orientations de la politique de défense qui s'accompagnent de budgets erratiques et donc déstabilisateurs pour mettre en place un modèle d'armée.

De fait, nous payons aujourd'hui ces à-coups depuis une vingtaine d'années en France et en Europe, comme l'illustre clairement le graphique ci-dessous issu du dernier rapport CARD de l'Agence européenne de défense. Ces fluctuations ont fragilisé les capacités de notre défense.



Source : EDA, 2022 Coordinated Annual Review on Defence Report, Bruxelles, novembre 2022.

Ce n'est pas qu'une question de budget mais bien un enjeu de constance et de cohérence. Nous ne pouvons pas nous contenter de compenser le déficit d'investissement accumulé uniquement en réalisant d'importantes augmentations des dépenses très rapidement. Une défense efficace ne peut pas se résumer à l'achat rapide de grandes quantités de matériels militaires, comme l'ont montré les difficultés de réarmement à la fin des années 1930 en France et au Royaume-Uni comme aux États-Unis d'ailleurs.

Les phases d'accélération et de décélération des dépenses militaires peuvent avoir des effets dévastateurs sur le modèle d'armée qu'il est difficile de compenser même en mettant des montants élevés sur la table très rapidement. C'est pourquoi, par exemple, la Pologne a inscrit dans sa constitution l'obligation de consacrer au minimum 2% du PIB à l'effort de défense.

Ainsi, le Fonds spécial de 100 milliards d'euros annoncé par le chancelier Olaf Scholz risque d'être peu efficace. Non seulement l'Allemagne va acheter en urgence, ce qui laisse présager des décisions hâtives dans les choix d'investissement, mais ce fonds n'est que la conséquence d'années de sous-investissement dont la profondeur est aujourd'hui perceptible à l'aune du conflit russo-ukrainien. De plus, le fonds doit être consommé en cinq ans sans garantie qu'il sera renouvelé, ce qui soulève des interrogations sur l'utilité d'un investissement certainement trop ponctuel pour avoir des effets structurels en termes d'efficacité militaire.

Une analyse des dépenses militaires des pays européens montre que la plupart des autres pays ne sont pas beaucoup mieux lotis que l'Allemagne.

Il est à craindre, toutefois, que les dépenses militaires ne soient pas toujours la priorité pour les pays européens à moyen et long terme. En effet, la situation des finances publiques en Europe est tout à fait préoccupante en raison des dépenses publiques massives qui ont permis d'éviter un effondrement des économies au plus fort de la pandémie de Covid. Ces difficultés sont amplifiées par les conséquences économiques de la guerre russo-ukrainienne, notamment une inflation élevée et une flambée des cours des matières premières.

Dans un tel contexte, il est très probable que les pays européens ne pourront pas dégager des budgets supplémentaires importants dans la durée pour les besoins des armées, en particulier s'ils adoptent cet effort dans une approche essentiellement nationale. Un partage des efforts apparaît donc nécessaire.

L'implication croissante, depuis 2016, de l'Union européenne dans le domaine capacitaire peut constituer un catalyseur, car les outils mis en place, notamment la Coopération structurée permanente et le Fonds européen de défense, ont été conçus dans une approche pragmatique pour faire converger les efforts des pays européens vers une plus grande coordination de leurs investissements et, si possible, une réelle mutualisation des efforts pour abaisser le coût d'entrée dans des projets d'investissement qui seraient autrement inaccessibles pour la plupart des pays.

Encore faut-il qu'il y ait une réelle volonté de travailler ensemble pour construire une défense collective en Europe. Or, cette évolution ne se produira pas de manière spontanée. Elle nécessite un catalyseur. Quel autre pays que la France pour cela, compte tenu de son rôle prééminent dans le domaine militaire en Europe ?

Il importe d'être constant... dans la défense européenne

La *Revue nationale stratégique* innove en élargissant les domaines stratégiques en ajoutant la sixième fonction « Influence ». L'élargissement de ces fonctions au-delà du fait militaire est un signal clair que les batailles doivent se gagner aussi en dehors du champ de bataille et, souvent, en construisant la crédibilité des forces militaires bien avant le début des hostilités.

Or la France comme ses alliés et partenaires européens ont pris conscience depuis quelques années qu'il n'est plus possible pour un pays seul de gagner une guerre. C'était déjà le cas après la deuxième guerre mondiale, ce qui explique la création de l'Alliance atlantique, mais cette tendance a été amplifiée par une baisse des dépenses militaires après la fin de la guerre froide couplée à une complexité croissante des opérations militaires d'envergure (notamment l'intégration multi-milieux / multi-champs ou M2MC), ce qui explique d'ailleurs en grande partie les limites des actions militaires russes en Ukraine.

Toutefois, l'engagement des pays européens dans une défense commune reste embryonnaire. Les réactions des pays européens face à l'attaque russe de l'Ukraine ont montré à quel point les réponses sont restées principalement nationales et individuelles, bien loin d'une réelle dynamique collective (même au sein de l'OTAN d'ailleurs).

Faut-il y voir le reflet d'une incapacité de la France à entraîner les autres pays européens ? Pourtant, force est de constater que la France n'a cessé de promouvoir des initiatives en direction des autres pays européens. Parfois de manière maladroite, en parlant d' « Europe de la défense », laissant supposer une institutionnalisation d'un pilier militaire au sein de l'Union européenne qui pourrait concurrencer l'OTAN. Parfois en ouvrant une porte à une action collective sans fixer une ligne et des objectifs clairs, comme cela a été le cas avec la proposition d'Initiative Européenne d'Intervention (IEI).

Le vrai défi est donc de passer d'idées brillantes à un réel effet d'entraînement. Pour enclencher une nouvelle phase dans la construction d'une défense européenne plus forte et plus autonome, il convient de changer d'approche mais aussi de comportement.

La France pêche par l'absence d'une réelle stratégie d'influence vis-à-vis de ses partenaires européens. Lancer des idées qui, certes, répondent aux enjeux mais sans avoir effectué un travail de préparation en amont vis-à-vis des autres pays conduit souvent à susciter de l'incompréhension, parfois même de la défiance. De même, il est important, une fois l'initiative lancée, d'en assurer un service après-vente qui convainc nos partenaires de l'implication forte et durable de la France pour en assurer le succès.

La France a trop tendance à considérer que les effets de manche suffisent pour emporter l'adhésion des autres Européens. Or la logique top-down, très française, fonctionne rarement dans les autres pays et encore moins au sein des institutions européennes où les décisions se construisent de manière progressive par l'implication des différentes parties prenantes au travers de multiples concertations. Seule une logique bottom-up fondée sur l'agrégation des attentes et la construction d'un consensus favorisant une large adhésion peut être efficace.

L'influence n'est pas de vouloir convaincre les autres, mais surtout et avant tout de savoir écouter, tenir compte des analyses et des avis des autres et de vouloir construire ensemble la bonne solution en sachant rester pragmatique.

L'émergence d'une réelle défense commune en Europe – que ce soit au niveau bilatéral, multilatéral, communautaire ou otanien – requiert de changer de braquet. Elle ne peut se construire qu'en mettant en place une réelle stratégie d'influence qui nécessite un effort constant de dialogue avec nos partenaires et un investissement au bon niveau (en présence et en qualité des représentants) dans les processus d'élaboration des politiques, même à des niveaux très techniques.

Propositions de recommandation

1 Débloquer des moyens appropriés pour que la France soit plus présente auprès de nos partenaires et des institutions européennes, plus à l'écoute et donc plus influente

La France souffre des conséquences de sa politique de la chaise vide dans les relations bilatérales ou dans les instances communautaires. Cela reflète un manque de moyens, mais aussi de vision sur l'apport que cette implication peut avoir à moyen et long terme sur l'efficacité des politiques nationales ainsi que sur la santé économique et financière de la France.

Ainsi, après le départ en octobre 2022 de Camille Grand en tant que Secrétaire général adjoint pour l'investissement de défense, il n'y a plus un seul Français dans le premier cercle autour du Secrétaire général de l'OTAN.

Les processus de construction de normes, politiques, décisions au sein de l'Union européenne comme de l'Otan requièrent d'être présents non pas uniquement au moment des décisions finales mais bien pour contribuer à chaque étape du processus. Dans le cas contraire, cela revient souvent à ne pas comprendre comment et pourquoi un consensus a émergé et à vouloir forcer nos partenaires à mettre en question tous les efforts préalables qu'ils ont consentis pour atteindre ce résultat.

De même, la France signe souvent des partenariats stratégiques sans avoir les moyens de leur donner du contenu, faute de moyens appropriés. Cela a été le cas par exemple avec l'Australie : il aura fallu près d'une décennie entre la signature d'un tel partenariat et une rencontre de bon niveau, en Track 1.5 (suscité toutefois, à l'époque, par la perspective de pouvoir vendre des sous-marins à l'Australie). Ce manque de suivi et d'implication nuit indéniablement à la crédibilité des engagements auprès des partenaires concernés.

De manière plus globale, la France doit s'investir beaucoup plus pour construire avec ses alliés et ses partenaires les décisions collectives par un processus de dialogue et d'échange, en particulier avec les autres pays européens.

Elle n'a pas su le faire, par exemple, quand le *Framework Nation Concept* a été lancé au sein de l'OTAN en 2014, contrairement à l'Allemagne qui s'en est servi pour développer des coopérations bilatérales et multilatérales.

L'Allemagne réunit aujourd'hui 19 pays européens autour d'elle au sein de différents groupes capacitaires du FNC en tant que nation-cadre. Cette implication explique que l'Allemagne soit aujourd'hui capable de proposer des projets communs aux autres pays européens, comme le montre le lancement, avec un succès indéniable, de la *European Sky Shield Initiative* l'été dernier.

Cette stratégie de présence et d'implication est la condition incontournable pour pouvoir espérer influencer la position de ses partenaires et favoriser ainsi une défense européenne plus forte et plus autonome.

2 Proposer aux autres pays européens un forum au sein duquel développer les dimensions opérationnelles à la Boussole stratégique

La publication de la Boussole stratégique a constitué une avancée importante pour identifier ensemble, entre Européens, les menaces et travailler à y répondre en commun. Toutefois, la guerre en Ukraine a mis en évidence qu'il fallait aller plus loin et opérationnaliser cette Boussole pour qu'elle ruisselle de manière concrète dans la préparation et l'équipement des forces armées.

Cela ne peut se faire qu'entre pays européens et non au niveau communautaire. Certes, l'État-major de l'Union européenne peut y contribuer en accompagnant les réflexions des pays de l'Union européenne, mais le cœur de l'effort doit se faire au niveau des États membres. Toutefois, il n'existe pas réellement de cadre pour cela, même au niveau de l'OTAN.

Les Européens ont besoin d'un forum interétatique pour approfondir les travaux de la Boussole stratégique. Au-delà des aspects pratiques à court terme, ce forum doit avoir une activité permanente et dynamique afin de servir de creuset pour faire naître et consolider une culture militaire commune en Europe.

Le Président Macron a proposé dans son discours sur l'Europe à la Sorbonne en septembre 2017 la création d'un forum entre armées européennes, l'IEI, pour favoriser la compréhension mutuelle et le partage de bonnes pratiques. Les contours de l'IEI sont restés, volontairement, assez flous pour laisser la porte ouverte aux initiatives. Le succès d'estime que l'IEI a reçu n'a pas suffi toutefois à lui donner un réel envol.

L'adoption de la Boussole stratégique crée une opportunité pour que la France propose aux autres pays européens de réfléchir ensemble à la création d'un forum plus adapté, qui puisse servir de réel vecteur pour une culture militaire commune entre Européens.

L'important est que la participation des pays repose sur une coalition des volontés afin de garantir que ce forum générera les avancées souhaitées en matière de dimensions opérationnelles de la Boussole stratégique.

Ce forum devrait en outre être ouvert à tous les pays européens, qu'ils appartiennent ou non à l'Union européenne. L'implication du Royaume-Uni est tout à fait essentielle, notamment dans l'attente d'un accord dans la défense avec l'Union européenne, au regard de ses moyens et de ses ambitions dans la défense.

3 Établir des partenariats opérationnels autour des capacités avec les autres pays européens

Une défense commune doit reposer sur des armées capables de travailler ensemble. Il faut casser les approches par trop nationales de la culture militaire pour renforcer la capacité des forces armées à opérer ensemble. Cela va au-delà de la seule interopérabilité qui est déjà bien maîtrisée, comme le montrent notamment les exercices conjoints organisés entre Alliés au sein de l'OTAN. Partager la formation et les équipements doit permettre de devenir naturellement interopérables par construction des forces elles-mêmes.

Cela suppose de se former ensemble, de mettre en commun les matériels et de développer ensemble les doctrines d'emploi. Bien entendu, une culture militaire commune, existante ou émergente, est la condition sine qua non pour mettre en place cette dynamique – tout en enclenchant un processus de renforcement réciproque.

La coopération franco-belge dans les véhicules blindés terrestres est un bon exemple de réussite en la matière, capitalisant sur des cultures militaires très proches. La Belgique a choisi pour son programme CaMo de rejoindre le programme français Scorpion. Outre l'achat de matériels identiques, facilitant l'interopérabilité, les armées de terre ont choisi de travailler ensemble par une mutualisation des formations et des entraînements.

Cet exemple de rapprochement entre armées européennes n'est pas le seul. La mutualisation des avions de transport au sein de l'EATC (European Air Transport Command) ou les coopérations thématiques – mutualisation de véhicules blindés Boxer entre l'Allemagne et les Pays-Bas, partage des capacités navales entre la Belgique et les Pays-Bas... – se sont multipliées depuis quelques années.

Ces « îlots de coopération » (Tomáš Valášek) doivent être généralisés pour construire une culture militaire commune. Plus qu'un ambitieux plan très complexe à mettre en œuvre, une approche pragmatique et incrémentale est ici nécessaire. Cela suppose toutefois d'être à l'affût pour identifier des opportunités pour de telles coopérations militaires structurantes. C'est notamment ce que fait l'Allemagne avec le FNC.



Le Think Tank
Dédié à la croissance,
La compétitivité et l'emploi



fondationconcorde.com

17, rue de l'Amiral Hamelin

75116 Paris

01 72 60 54 39

info@fondationconcorde.com