

Les politiques de défense italienne et polonaise

L'Italie et la Pologne sont deux pays en première ligne pour la sécurité de l'UE et de l'OTAN. De plus, ils incarnent les deux grandes priorités opérationnelles de la coopération militaire européenne: défendre le territoire de l'OTAN en Europe de l'Est et intervenir pour stabiliser les pays en proie à des conflits au sud de l'UE.

Par Daniel Keohane

Vers la fin de l'année 2015, le rapport du Credit Suisse sur l'avenir de la mondialisation a interpellé certains experts de la défense. Cette vaste évaluation contenait une brève analyse des forces militaires mondiales avec un classement des 20 pays les plus puissants de la planète. En étudiant six éléments de guerre conventionnels, les analystes du Credit Suisse ont considéré la puissance militaire de la Pologne comme supérieure à celle de l'Allemagne. De la même manière, l'Italie arrivait devant le Royaume-Uni.

Les indicateurs comparés étaient le personnel actif, les tanks, les avions, les hélicoptères d'attaque, les porte-avions et les sous-marins. Dans les explications accompagnant leurs conclusions, les analystes ont mis en évidence le cas de l'Allemagne, classée à la 18e place sur 20. Ce résultat bien moins bon que prévu s'explique par des capacités relativement réduites, voire inexistantes, dans certains domaines tels que les porte-avions et les sous-marins.

Au-delà de ce tableau, une grande partie du débat actuel sur la défense européenne (que ce soit par le biais de l'OTAN, de l'UE ou d'autres formats) tourne autour des positions des «trois grands»: la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. De fait, parmi les pays européens membres de l'OTAN, ils



Wladislaw Zmuda et Dino Zoff se donnent la main avant le match de demi-finale entre la Pologne et l'Italie lors du championnat du monde en Espagne (1982). Bob Thomas / Getty Images

sont ceux qui investissent le plus dans la défense. Les points de vue des deux autres grandes puissances européennes, l'Italie et la Pologne, méritent pourtant une plus grande attention. D'une certaine manière, cette comparaison pourrait sembler contre-intuitive sur le plan politique car les deux pays ont, de prime abord, peu en commun. Par exemple, l'Italie est un membre fonda-

teur de l'OTAN et de l'UE, alors que la Pologne n'a pu rejoindre l'OTAN qu'en 1999 et l'UE en 2004.

Or, il est intéressant de comparer leurs politiques de défense nationale car les deux pays sont en première ligne pour la sécurité de l'UE et de l'OTAN. De plus, ils incarnent les deux grandes priorités opéra-

tionnelles de la coopération militaire européenne: défendre le territoire de l'OTAN en Europe de l'Est et intervenir pour stabiliser les pays en proie à des conflits au sud de l'UE.

L'Italie a reçu cette année 75 % des migrants et réfugiés qui ont franchi la Méditerranée pour gagner l'UE, soit plus de 110 000 personnes selon l'Organisation internationale pour les migrations. Comme l'a fait remarquer Elisabeth Braw du *Atlantic Council*, ce phénomène a mis à rude épreuve la garde côtière et la marine italienne, qui a sauvé environ 25 000 migrants entre janvier et juin de cette année.

Depuis l'annexion de la Crimée par Moscou en 2014 et les combats qui ont suivi à l'est de l'Ukraine, la Pologne est très préoccupée par la menace militaire émanant de Russie. Il y a un an, la Russie a déployé des missiles balistiques Iskander-M (missiles à

l'Italie et la Pologne n'ont d'autre choix que de hiérarchiser les priorités et mettre l'accent soit sur la défense, soit sur l'intervention.

capacité nucléaire d'une portée pouvant atteindre 500 kilomètres) à Kaliningrad, son enclave sur la Baltique située entre la Pologne et la Lituanie. En septembre 2017, certaines manœuvres de l'exercice militaire Zapad, organisé conjointement par les forces russes et biélorusses, se sont déroulées à Kaliningrad et au Bélarus, pays voisin de la Pologne. Si les chiffres avancés varient considérablement, certains experts estiment que Zapad 2017 aurait réuni un effectif militaire cumulé de 100 000 personnes, tandis que d'autres soupçonnent un nombre inférieur.

Du fait de leurs ressources relativement limitées, l'Italie et la Pologne n'ont d'autre choix que de hiérarchiser les priorités et mettre l'accent soit sur la défense, soit sur l'intervention. À titre de comparaison, l'OTAN estime que les budgets de la défense du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne s'élèveront cette année respectivement à 55, 44 et 43 milliards de dollars. L'Italie et la Pologne, de leurs côtés, consacreront respectivement 22,5 et 10 milliards de dollars à ce poste.

Perspectives géostratégiques

Après la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'Italie est, de loin, le pays

membre de l'OTAN et de l'UE qui investit le plus dans sa défense en termes absolus. De plus, elle a activement participé aux opérations de l'OTAN, de l'ONU et de l'UE ces vingt dernières années. L'Italie a publié en 2015 un nouveau livre blanc sur la défense, en remplacement de celui paru en 2002. Ce document joue un rôle important pour plusieurs raisons. En effet, il définit la vision stratégique, les priorités opérationnelles et les ambitions budgétaires du pays. Le livre blanc accorde un rôle central à une approche de la sécurité internationale fondée sur les intérêts et se montre sans ambiguïté quant à la nécessité d'utiliser la force militaire, parallèlement au rôle vital de l'instrument militaire à des fins de dissuasion.

Les difficultés économiques de l'Italie ces dernières années et l'austérité budgétaire associée ont entraîné une baisse des ressources disponibles pour la défense nationale. Selon les estimations de l'OTAN, les dépenses de défense italiennes sont passées de 1,3 % du PIB en 2011 à 1,1 % en 2017. Le livre blanc de 2015 établit donc très clairement les priorités stratégiques et opérationnelles de Rome. La région «euroméditerranéenne» est notamment désignée comme la première priorité géostratégique. Considérée ici au sens large, cette région couvre l'UE, les Balkans, le Maghreb, le Moyen-Orient et la mer Noire. Mais il est clair que l'Italie, qui avait précédemment contribué des troupes à la mission de l'OTAN en Afghanistan, se préoccupe désormais avant tout de son voisinage immédiat.

Ce n'est probablement pas surprenant, compte tenu des turbulences qui ont ébranlé certaines de ces régions ces dernières années, en particulier l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Les troubles en Libye, par exemple, ont largement contribué à l'important flux de migrants traversant clandestinement la Méditerranée pour se rendre en Italie. Fait intéressant, l'Italie n'a pas seulement l'intention de participer aux coalitions internationales (que ce soit de l'OTAN, de l'ONU ou de l'UE) dans cet espace euro-méditerranéen. Elle est également prête à conduire des missions de gestion de crise de forte intensité dans toute la région. En résumé, même si les priorités géostratégiques de la politique de défense italienne sont plus restreintes que celles d'autres grandes puissances européennes, ses ambitions opérationnelles extérieures restent relativement ambitieuses.

L'approche opérationnelle et géostratégique de la Pologne se démarque assez nettement de celle de l'Italie. D'une part, la Pologne est essentiellement tournée vers l'Europe de l'Est et attentive, en particulier, à la menace militaire russe. D'autre part, plutôt que de contribuer à des missions extérieures, sa priorité opérationnelle est d'améliorer ses efforts défensifs nationaux ainsi que ceux de l'OTAN. Par exemple, elle n'a pas pris part à la campagne de bombardements aériens de l'OTAN en Libye en 2011. En Pologne, l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, à la suite de la deuxième guerre d'Ossétie du Sud en 2008, a considérablement renforcé le sentiment que Varsovie devait investir davantage dans sa défense nationale, y compris par le biais de l'OTAN.

D'après le Concept de défense 2017 de la Pologne, examen stratégique publié en mai dernier, «la priorité numéro un était la nécessité de préparer correctement la Pologne à défendre son territoire national». La première menace recensée dans ce document de réflexion est la «politique agressive de la Fédération de Russie», suivie d'un «voisinage instable sur le flanc est de l'OTAN».

Pour être juste, le Concept de défense polonais n'est pas pour autant myope. La troisième priorité mentionnée est le flanc sud de l'OTAN, sur lequel la Pologne s'attend à «être obligée de soutenir les Alliés dans diverses entreprises». Le document ajoute que: «contrairement au passé, nous voulons que les contributions polonaises soient significatives, mais sans que cela ait des répercussions négatives durables sur nos capacités de défense nationale». L'Italie n'occulte pas non plus le flanc oriental de l'OTAN. Rome a, par exemple, participé à la mission *Baltic Air Policing* et prendra en 2018 le commandement de la Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF) de l'OTAN, force fer de lance de l'Alliance atlantique en matière de préparation opérationnelle.

Opérations, capacités et dépenses

Même si les dépenses de défense de l'Italie ne représentent que 1,1 % de son PIB, soit un peu plus de la moitié de l'objectif global fixé à grand bruit par l'OTAN, elle est l'un des plus importants contributeurs européens aux opérations internationales. Selon l'*Istituto Affari Internazionali* à Rome, l'Italie a envoyé en 2016 plus de 6 000 militaires dans des missions internationales. C'est presque deux fois plus que l'Allemagne, qui a déployé environ 3 300 per-

sonnes en 2016, selon le médiateur allemand des affaires militaires. La majeure partie de ces soldats italiens ont opéré en Afrique et au Moyen-Orient, ce qui reflète les priorités définies dans le livre blanc sur la défense de 2015.

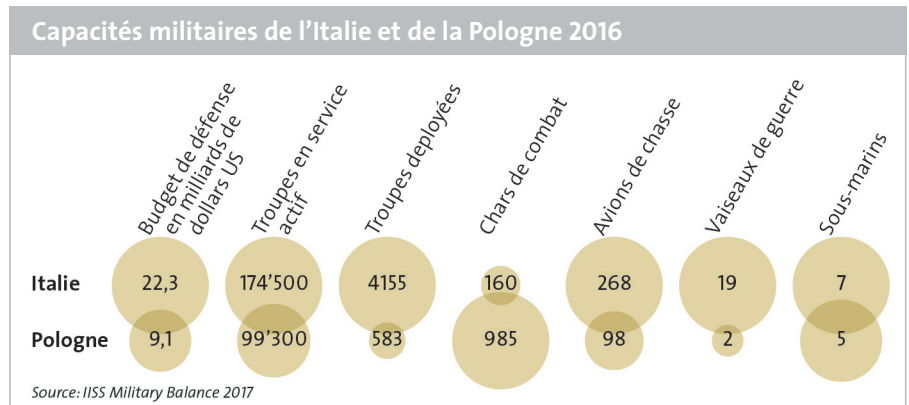
Compte tenu de l'attention portée par l'Italie à la Méditerranée, il n'est pas forcément surprenant que Rome investisse actuellement environ 5,4 milliards d'euros dans des plateformes navales, notamment des navires de combat en zone littorale, sur la base d'un décret parlementaire de 2015 (*Legge Navale*). Plus généralement, la loi de finances italienne de 2017 (*Legge di Bilancio*) prévoit d'injecter ces 15 prochaines années quelque 46 milliards d'euros dans une combinaison d'infrastructures, de secours en cas de catastrophe et de sécurité territoriale. Sur cette enveloppe, environ 12 milliards d'euros de nouveaux financements seront spécifiquement affectés à la défense, notamment aux capacités et technologies militaires. Ce plan s'appuiera sur un fonds budgétaire spécial du ministère du Développement économique, et non du ministère de la Défense.

En pourcentage du PIB, la Pologne consacre près de deux fois plus que l'Italie à la défense. De surcroît, le président polonais Andrzej Duda a signé en octobre 2017 une loi engageant la Pologne à affecter le taux impressionnant de 2,5 % de son PIB à la défense d'ici 2030 (sachant que la Grèce,

En pourcentage du PIB, la Pologne consacre près de deux fois plus que l'Italie à la défense.

avec 2,3 %, a actuellement le plus fort ratio parmi les pays européens de l'OTAN). Cette même loi prévoit également d'augmenter les effectifs des forces armées polonaises pour passer de 100 000 personnes aujourd'hui à 200 000. Sur ce volume, environ 50 000 volontaires composeront une nouvelle «Force de défense territoriale». À propos de la nouvelle loi de défense, le ministre polonais de la Défense Antoni Macierewicz a déclaré avec une certaine ambition: «D'ici dix ans, l'armée polonaise aura la capacité d'arrêter tous les ennemis.»

En outre, la Pologne met déjà en œuvre un ambitieux plan national de modernisation militaire, après s'être engagée à consacrer environ 37 milliards de dollars à la modernisation militaire d'ici 2025. Ces fonds sont utilisés pour améliorer les forces blindées et mécanisées ou les systèmes de lutte



contre les menaces maritimes et acquérir des hélicoptères, des systèmes de défense aérienne et antimissile, des sous-marins et des drones.

La Pologne étudie également un certain nombre d'initiatives bilatérales en vue d'approfondir ses relations militaires avec les autres pays européens de l'OTAN. Par exemple, un bataillon allemand a été placé sous les ordres d'une brigade polonaise, tandis que les deux pays sont convenus en 2016 de renforcer leur coopération navale, notamment en créant une autorité conjointe responsable de la mise en œuvre des sous-marins. En novembre 2016, la Pologne et le Royaume-Uni ont annoncé leur intention de conclure un traité bilatéral de défense. L'Italie, elle aussi, accroît sa coopération bilatérale avec certains membres européens de l'OTAN, notamment à travers des projets de développement d'hélicoptères militaires avec le Royaume-Uni et de systèmes de sous-marins avec l'Allemagne. À l'heure actuelle, la nouvelle initiative bilatérale italienne la plus notable est un projet de développement de capacités navales et industrielles avec la France.

L'UE et l'OTAN

La Pologne et l'Italie affichent, l'une comme l'autre, de solides intentions militaires, qu'il s'agisse de défendre leur territoire national ou de participer à des interventions internationales. Mais toutes deux attendent l'aide de leurs alliés, que ce soit pour contrer les missiles russes ou pour gérer les flux de migrants qui traversent la Méditerranée.

L'Italie est traditionnellement très engagée dans la solidarité au sein de l'OTAN et dans l'intégration européenne. Concernant

la contribution du pays à la sécurité internationale, le livre blanc de 2015 place l'UE et l'OTAN sur un pied d'égalité. En outre, le rôle de l'OTAN est d'abord défini en termes de défense et de dissuasion, tant pour le territoire national que pour l'Europe dans son ensemble: «Seule l'Alliance entre l'Amérique du Nord et l'Europe est capable de dissuader, de décourager et de fournir une défense militaire contre toute menace, quelle qu'elle soit.»

L'UE est présentée comme importante pour l'Italie pour deux raisons. Premièrement, l'Italie entend poursuivre plus énergiquement sa coopération en matière de développement des capacités avec d'autres alliés européens, et l'UE – en particulier l'Agence européenne de défense – est un canal vital pour cette coopération. Deuxièmement, il est également important de passer par l'UE pour mener des opérations extérieures, car la politique de défense européenne s'inscrit dans le cadre plus large de la politique étrangère de l'Union et met essentiellement en œuvre des missions hors zone.

Par exemple, en plus des efforts actuels de l'UE tels que les opérations navales, le Premier ministre italien Paolo Gentiloni a demandé aux autres gouvernements de l'UE, lors d'un sommet à Bruxelles en octobre 2017, davantage d'aide pour endiguer les flux migratoires. L'envoi d'une mission pour surveiller la frontière entre le Niger et la Libye a notamment été évoqué. L'Italie, comme l'Allemagne, aborde de manière plus souple la possibilité d'une souveraineté européenne partagée sur certaines questions de défense que beaucoup d'autres membres de l'UE. Le renforcement du rôle de la Commission européenne sur le marché de la défense et les questions de recherche militaire est l'une des pistes envisagées dans ce cadre.

D'autre part, l'Italie est disposée à faire des propositions sur la coopération militaire au sein de l'UE. Rome, par exemple, a proposé aux Européens de créer une force militaire multinationale un an avant que le président français Emmanuel Macron ne suggère la même chose dans son discours à la Sorbonne en septembre 2017. En octobre 2016, l'Italie a également été l'un des quatre signataires (avec la France, l'Allemagne et l'Espagne) d'une lettre appelant à la mise en œuvre du mécanisme de coopération structurée permanente (PESCO),

L'équilibre entre l'UE et l'OTAN sur les questions de défense apparaît aujourd'hui comme un choix binaire pour certains experts à Varsovie.

qui permet à un groupe restreint de pays de l'UE de coopérer plus étroitement sur les questions militaires. L'Italie est fermement attachée à l'OTAN, mais ne voit pas de contradiction réelle ou potentielle avec un soutien sans réserve à l'approfondissement de la coopération militaire au sein de l'UE.

Après quelques hésitations à Varsovie, la Pologne a indiqué en novembre 2017 qu'elle participerait à l'initiative PESCO de l'UE, dont le lancement officiel est prévu en décembre 2017. Par le passé, certains politiques polonais ont plaidé en faveur d'une «armée européenne». S'adressant au *Financial Times* en 2006, Lech Kaczyński, alors président de la Pologne, a suggéré la création d'une armée européenne forte de 100 000 hommes, liée à l'OTAN et disponible pour intervenir sur les «points chauds» à travers le monde. L'appui au pacte de défense mutuelle de l'OTAN exprimé par le président américain Trump à Varsovie en juillet 2017 a grandement rassuré le gouvernement polonais, qui réclame

depuis longtemps le renforcement des défenses de l'OTAN.

Toutefois, l'enthousiasme pour la coopération militaire dans le cadre de l'OTAN que la Pologne a manifesté ces dernières années ne s'est pas toujours traduit par un soutien affirmé en faveur d'efforts complémentaires à travers l'UE. L'équilibre entre l'UE et l'OTAN sur les questions de défense apparaît aujourd'hui comme un choix binaire pour certains experts à Varsovie. Andrzej Talaga, du *Warsaw Enterprise Institute*, a par exemple qualifié de «suicidaires» pour la Pologne les propositions pour renforcer la capacité d'intervention militaire de l'UE formulées en septembre 2017 par le président français Emmanuel Macron, car elles affaibliraient la défense collective de l'OTAN. Le

Concept de défense 2017 de la Pologne formule les choses différemment: «Toutes les actions de l'UE dans le domaine de la sécurité doivent compléter et enrichir les opérations de l'OTAN sans leur faire concurrence.» En amont de cette observation, le document affirme l'importance centrale pour la Pologne de l'OTAN, «qui joue un rôle essentiel dans notre politique de défense collective».

Varsovie et Rome disent vouloir une coordination étroite entre les efforts militaires de l'UE, comme la PESCO, et les processus de l'OTAN, notamment le processus de planification de défense (NDPP). L'Italie et la Pologne sont également très favorables au concept de «partage nucléaire» de l'OTAN, c'est-à-dire le déploiement de forces et capacités nucléaires américaines dans cinq pays d'Europe. Même si certains à Varsovie seraient partisans d'une telle initiative, les forces nucléaires américaines ne peuvent pas être déployées sur le territoire polonais en raison des restrictions prévues

dans l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997. Depuis 2014, la Pologne participe toutefois à l'exercice annuel de l'OTAN pour le soutien conventionnel aux opérations nucléaires (connu sous le nom de SNOWCAT) avec des forces conventionnelles telles que des F-16. L'Italie héberge les forces nucléaires américaines sur sa base aérienne d'Aviano et les avions italiens Tornado peuvent transporter des armes nucléaires américaines à partir de la base aérienne de Ghedi Torre, près de Brescia.

Cependant, en dépit de certaines similitudes, la Pologne n'accueille pas toujours avec enthousiasme les demandes de l'Italie à la table de l'UE (par exemple sur la PESCO ou une force militaire multinationale au sein de l'Union), alors qu'à la table de l'OTAN, Varsovie se montre désireuse d'accéder à certains dispositifs dont bénéficie l'Italie (notamment une forte présence militaire américaine et le partage nucléaire). En outre, du fait de leurs différences d'approche et de priorités, l'Italie et la Pologne représentent à bien des égards les deux facettes de la problématique européenne en matière de défense. La comparaison des politiques de défense italienne et polonaise montre que la coopération militaire européenne (que ce soit par le biais de l'OTAN ou de l'UE) ne pourra contribuer pleinement à la sécurité du continent tant que les gouvernements européens n'auront pas pris conscience qu'ils doivent construire collectivement leur capacité à défendre leurs territoires et à intervenir à l'étranger.

Daniel Keohane est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich. Il est entre autres l'auteur de *Défense: les choix du prochain président français* (2017) et *Le livre blanc sur la défense allemande de 2016* (2016).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le concept de nation-cadre de l'OTAN No 218
La sécurité sanitaire dans le contexte mondial No 217
Les enjeux stratégiques du marché du pétrole No 216
Mali: une paix fragile No 215
Contre-interroger la Cour pénale No 214
OTAN: repousser les limites pour la résilience No 213