



Institut Royal Supérieur de Défense



LA DÉFENSE

SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°122/2
Mai 2016

Scénarios pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC)

André Dumoulin

Scénarios pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC)

André Dumoulin

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ISSN 2295-0915

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée gratuitement sur notre site internet : www.irsd.be.

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

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :

Directeur du Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
Institut Royal Supérieur de Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles
ou par courriel à : +IRSD-CESD-SCVD@mil.be

L'auteur



André Dumoulin est chercheur au Centre d'études de sécurité et défense de l'Institut royal supérieur de défense et chargé de cours à l'Université de Liège.

Ses centres d'intérêt sont la sécurité-défense européenne, la politique de défense de la France et les questions de dissuasion nucléaire.

Executive Summary

As the story of European construction unfolds through joint decision-making, it should be noted that there were and still are many pitfalls in the field of security and defence.

Undeniably, the safeguards are legion. They are mostly historical and political, since the key actors in this construction process are the sovereign European states, which are not eager to evolve into the “United States of Europe”. Even the results – which are still hypothetical at this stage – of the possible effects should the United Kingdom withdraw from the European Union (Brexit) after the referendum on 23 June 2016, may not be the trigger for initiatives aiming for an integrated European defence.

These safeguards are also strategic, as some states have a “global” vision as a result of their global responsibilities, while other states only consider defence in regional terms (South, North, East). For this reason, the risks and threats differ considerably. Furthermore, the safeguards are cultural, given the different posture towards risk-taking, its emotional game, and the meaning of “use of force” adopted by the various states, which have in general an aversion to these concepts. The European identity itself is multiple and plural, with a very strong national cultural resilience. Finally, they are budgetary as well and can lead to isolationism, partial renationalisation of defence, defence of national interests.

It is already clear that the Twenty-eight are unable or unwilling to be systematically involved in all operations decided by the Council. This decision-making sovereignty as to participating – with the level of commitment and the resources that each country will deem relevant and appropriate – or abstaining (in a constructive way) therefore reveals a high flexibility and a disposition to “regionalise” security policies.

However, the European policy of small steps exposes some flaws: its slowness and its bottlenecks, as well as the reluctance of some states. In other words, the progress achieved is more the result of non-EU security and operational efforts, even though the commitments are fulfilled “on behalf” of the Union. Consequently, “top-down” intra-European developments in the field of security and defence are very unlikely to initiate, because of the European institutional system, unless one supposes a major strategic break or such a serious threat that it would prompt Europe to take an integrative qualitative leap and to reconcile around a genuine solidarity in times of hardship.

Between status quo, visual navigation, and latent NATO-isation, the Common Security and Defence Policy (CSDP) could leave behind its evanescence, if it were supported and fuelled by a form of enhanced cooperation. There is a desire to institutionalise this cooperation within the EU itself. Yet it could pragmatically develop towards the margins of Europe, or even outside, for its own benefit as well as for the benefit of the proactive states implementing these forms of cooperation. New CSDP-related fields are a necessity in 2016: a renewed vision of a European common security in its external and internal interactions, a strategic approach shared between the EU and NATO, a new overall European strategy, a thoughtful and cooperative capabilities-based framework, and – ideally – a firmer solidarity, not only in terms of burden-sharing, but also risk-sharing. In these uncertain times, the power and influencing capacity is at stake.

At the same time, the economic and security crisis (terrorism, refugees) that brings about national prudence and populism could also be a wake-up call for some countries willing to go further towards European integration, including in the field of defence. Only the political will to achieve this is needed.

Table des matières

L'auteur	i
Executive Summary	iii
Table des matières.....	v
Liste des abréviations et acronymes	vii
Introduction.....	1
Scénarios pour la PSDC : degré de prévisibilité.....	3
1. Les champs des contraintes et des opportunités.....	3
a. Budgétaires	3
b. Capacitaires	6
c. Industriels	14
d. Stratégiques et culturelles.....	19
Hypothèses de scénarios PSDC	31
1. L'otanisation larvée ou le partage des tâches.....	31
2. Des coopérations renforcées à l'UESD.....	39
a. Les coopérations ad hoc et les directoires;	39
b. Les coopérations renforcées	42
c. Des groupes pionniers à l'Union européenne (de sécurité et) de défense. ..	45
d. Navigation à vue ou le statu quo	48
CONCLUSIONS.....	53
1. Hiérarchisation des scénarios prévisibles de la PSDC.....	53
2. Lignes de forces de la Belgique autour de la PSDC	55
3. Degré d'adéquation entre les scénarios prévisibles et les lignes de forces belges.....	59
RECOMMANDATIONS	61
1. Recommandations nationales.....	61
2. Recommandations élargies dans le champ européen à appuyer	61
Annexes.....	65
1. Déclaration conjointe des ministres des affaires étrangères et des ministres de la Défense d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne - Paris, 15 novembre 2012.....	65
2. Lignes de forces des sources propositionnelles pour le sommet défense de décembre 2013	69
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE.....	75

1. Ouvrages, articles et sites internet.....	75
2. Rapports et documents officiels	79

Liste des abréviations et acronymes

AED	Agence européenne de défense
ASD	Association des industries de défense et d'aérospatiale européennes
ATARES	Air to Air Refuelling and other Exchanges of Services
BAE	British Aerospace
BED	Banque européenne d'investissement
BITD	Base industrielle et technologique de défense
CESD	Centre d'études de sécurité et défense OU Collège européen de sécurité et de défense
CMPD	Crisis management and planning directorate
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COSME	Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized
CPCC	Civilian planning and conduct capability
CSDP	Common security and defence policy
CSP	Coopération structurée permanente
EEAS	European Union external action
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EATC	European Air transport command
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDA	European Defence Agency
EDD	Europe diplomatie & défense
EMUE	État-major militaire de l'Union européenne
EPSC	European Political Strategy Centre
EUCOM	European Command (United States)
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FR	France
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
GPM	Groupe politico-militaire
HR	Haut Représentant
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IFOP	Institut français d'opinion publique

IFRI	Institut français de relations internationales
IHEDN	Institut des hautes études de défense nationale
IRSD	Institut royal supérieur de défense
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'École militaire
NATO	North Atlantic Treaty Organization
MRTT	Multi Role Tanker Transport
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armements
OPEX	Opération extérieure
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Parti populaire européen
PPP	Partenariat public-privé
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
RMFUE	Représentation permanente de la France auprès de l'UE
RPAS	Remotely Piloted Aircraft systems
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEDE	Sous-commission sécurité-défense (Parlement européen)
SES	Stratégie européenne de sécurité
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UESD	Union européenne de sécurité et de défense

Introduction

La Politique européenne de sécurité et de défense est un sujet porteur d'interrogations. D'une part parce qu'elle est une jeune politique sectorielle de l'UE née en 1999 et qu'elle a du faire sa place à l'intérieur même d'une Union peu habituée « aux choses militaires » et face à une Alliance atlantique dominant le champ de la défense.

D'autre part parce qu'elle a subi bien des contraintes internes, particulièrement par les positions contradictoires des États membres à son sujet malgré leurs adhésions aux traités successifs. Le poids des intérêts nationaux et celui de la souveraineté difficilement partageable furent autant de freins à son affirmation et à son évolution vers davantage d'intégration.

Nous sommes aujourd'hui à nouveau devant de nouvelles échéances PSDC. Après celles de décembre 2013 accouchant d'une souris tout en créant les conditions d'un nouveau calendrier à l'horizon de mi-2015, vint celui du Conseil UE de juin 2015. Ce qui nous revint des États membres, de l'Agence européenne de défense (AED) et des instances de l'UE ne semblaient pas particulièrement prometteur pour cette date et ce fut confirmé pour l'essentiel par une compilation de progrès bureaucratiques plutôt d'ordre bureaucratique. Le risque étant de voir se confirmer ce que d'aucuns appellent un déclassement stratégique et technologique.

Si Les Européens ont l'habitude d'être assez réactifs face à un événement grave, la prudence resta de mise sur ce qui allait réellement être engrangé, sauf à se contenter de nouvelles échéances propres à remplir à nouveau les agendas diplomatiques et journalistiques. L'atmosphère générale peut-elle encore être celle de la « lassitude PSDC » ?

Dès lors, le ballon d'essai de Jean-Claude Juncker sur une future Armée européenne pourrait être considéré comme une chimère, une caricature telle que présentée d'ailleurs par les Britanniques. Les Européens ne se sont-ils pas déjà cassés les dents avec l'Union occidentale, la Communauté européenne de défense, les plans Fouchet, le trio germano-franco-britannique, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) tiraillée entre les européistes et les atlantistes mais aussi avec le pilier européen dans l'Alliance aux accents ambigus ?

Assurément, les débats actuels naviguent entre les choix capacitaires, les coopérations renforcées, la Coopération structurée permanente (CSP), l'avenir des *Battlegroups*, les clauses de solidarité dans l'épreuve, l'efficacité du SEAE face aux rivalités bureaucratiques d'avec la Commission, la réforme d'*Athena* ou l'agenda de l'AED. On perçoit combien il s'agit de faire mieux avec moins, quand bien même certains États européens relancent timidement leurs budgets nationaux de défense. Les maîtres-mots restent « mutualisation et partage » et coopérations militaires à la carte hors institutions européennes, si pas le « repli sur soi ». Intergouvernementalisme, ambivalence transatlantique et protection des intérêts industriels nationaux sont toujours bel et bien présents et le différentiel dans la prise de risque sur le terrain toujours interpellant¹.

L'horizon PSDC est donc à la fois modeste et sous surveillance. Reste que l'UE est sous forte dépendance des événements et sa fragilité impose une véritable responsabilisation des responsables politiques.

¹ Cf. André DUMOULIN, *Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier »*, IRSD, Bruxelles, 2015.

La présente étude aborde de manière synthétique le niveau de prévisibilité des scénarios futurs de la PSDC en fonction des avancées de décembre 2013 et juin 2015 et du contexte de la sécurité-défense en général. Il s'agit ici de présenter les divers champs de contraintes (budgétaires, capacitaires, politiques, industriels, conceptuels) avant de poser les pistes de différents scénarii possibles en matière PSDC. Enfin, nous tenterons de hiérarchiser les scénarios possibles avant de mettre en adéquation ces derniers avec les lignes de forces belges en matière de PSDC. Des recommandations seront ensuite proposées à la réflexion.

Rappelons qu'un premier volume intitulée « La Politique européenne de sécurité et de défense : propositions institutionnelles » a rappelé les lignes de forces du sommet PSDC de décembre 2013, ses résultats et la feuille de route de la clause de rendez-vous de juin 2015. Il a abordé ensuite les scénarios pour la PSDC dans ses aspects institutionnels, qu'ils soient posés par la présidence de la Commission européenne, l'IESUE, le Parlement européen, des groupes d'États, divers think tanks et certains acteurs nationaux.

Scénarios pour la PSDC : degré de prévisibilité

1. Les champs des contraintes et des opportunités

a. Budgétaires

Les questions budgétaires ont été souvent à l'épicentre des débats sur la pertinence et les capacités de la PSDC². Les indicateurs économiques sont peu favorables à une augmentation des dépenses militaires, malgré les crises asymétriques et les tensions russo-ukrainiennes³. Entre 2013 et 2015 quelques États ont décidé de quelque peu augmenter leurs dépenses de défense. La crise bancaire et économique de 2008 fait toujours sentir ses effets et les gouvernements des États membres ont, pour l'essentiel, consacré leurs budgets nationaux vers les secteurs sociaux et économiques ou des plans de réduction de la dette incluant une réduction des dépenses publiques. Selon les données officielles de l'Agence européenne de défense (AED) pour 2013⁴ qui confirment l'érosion continue des budgets de défense, le volume total des dépenses de défense des Vingt-Sept⁵ États membres, a reculé de 1,7 milliard d'euros, pour s'établir à 186 milliards d'euros. La baisse entre 2012 et 2013 serait de 0,9%. En termes réels, la diminution serait de plus de 32 milliards d'euros.

En ce qui concerne le pourcentage du PIB en matière de défense, le total n'excède plus 1,45%, alors que l'objectif recommandé dans les dix ans par l'OTAN⁶ est de 2%. Si la répartition des dépenses s'est quelque peu modifiée avec la réduction des dépenses en personnels (49,3%) et l'augmentation des coûts des opérations (25,1%)⁷, ce sont les dépenses en équipements qui sont problématiques.

L'AED constate une réduction, en 2013, de ces dépenses d'acquisitions et recherche (-1,5 milliard) autour pour aboutir à 16,1% du total des dépenses de défense. Quant aux dépenses de recherche, elles atteignent 7,5 milliards dont 2,1 milliards pour la R&T.

Ainsi, entre 2006 et 2013, les dépenses de défense auraient diminué de plus de 32 milliards (15%) et les dépenses en équipements et de recherche inférieures en 2013 aux données de 2006 ! Concrètement, sur cette période, les acquisitions d'équipements ont régressé de 1,7 milliard (-5,3%) et celles de recherche de 3,1 milliards (-29,1%). Davantage problématique, les acquisitions conjointes ont reculé de 21,6% entre 2012 et 2013 en contradiction avec le principe de coopération, mutualisation et partage. Reste qu'en 2015, les coupes dans la défense parmi les alliés européens auraient pratiquement cessé (rapport annuel OTAN, janvier 2016) tandis que les menaces internes (terrorisme) pourrait engager certains

² Claude France Arnould, Intervention, "Industrial defence Policies in Europe. Ambitions for the Defence Sector", Conference Report, Egmont Palace, Brussels, 4 December 2014.

³ Relevons que selon *The Military Balance 2015*, les dépenses de défense mondiales sont largement attribuées à l'Asie, le Moyen-Orient et l'Afrique du nord et la Russie (Cf. aussi Antonio Missiroli and Katharina Wolf, *Defence spending 2014 : the big picture*, Alert n°20, ISSUE, Paris, 2015).

⁴ *Defence Data 2013* publié au printemps 2015 (www.eda.europa.eu).

⁵ Les « 28 » sans le Danemark qui ne participe pas à la PSDC.

⁶ Cf. l'engagement pris par les capitales lors du sommet OTAN de Newport en septembre 2014.

⁷ À savoir une augmentation des dépenses opérationnelles de 2 milliards d'euros entre 2012 et 2013, soit un total de 46,8 milliards d'euros pour les 27.

États à ne pas suivre les contraintes imposées par l'UE : le pacte de sécurité l'emportant sur le pacte de stabilité !

Pour le lieutenant général Tom Van Osch, alors directeur général de l'EMUE, les réductions budgétaires ont atteint le fond et il s'agit pour les capitales de renoncer à protéger leur propre industrie tout en s'efforçant de dépasser leur sensibilité nationale, politique, militaire, régionale ou émotionnelle pour coopérer réellement dans le domaine de la défense⁸. L'impact de la crise financière sur la défense européenne est connu et plusieurs constats furent déjà posés provenant de la Sous-commission sécurité-défense (SEDE) du Parlement européen, de la Fondation Robert Schuman, de la Fondation Notre Europe, de l'IESUE, de l'AED, et des milieux académiques⁹. En outre, les analystes s'interrogent toujours sur les conséquences du coût exponentiel¹⁰ des équipements de haute technologie sur les budgets de la défense, le désarmement structurel et les doctrines d'emploi.

Cependant, en 2015, on a pu déceler quelques inflexions dans le domaine des dépenses de défense nationales de pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, les États baltes, la Suède et la France qui ont annoncé ou confirmé leur volonté d'augmenter quelque peu leur budget de la défense dès 2016 ou 2017. Selon l'European Leadership Network¹¹ étudiant la programmation budgétaire de quelques pays alliés de l'OTAN en 2015, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, les Pays-Bas et la Roumanie ont décidé d'augmenter leur budget de la défense en 2014-2015 mais les grands États européens ne semblent pas suivre la voie d'un réarmement conséquent. Reste que le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a indiqué qu'il s'attendait à ce que 4 pays européens alliés atteignent les 2% du PIB pour la défense en 2015, nonobstant le fait que globalement les dépenses de défense de l'OTAN¹² au total continueront de diminuer en 2015 de 1,5%.

Pour Herman Van Rompuy, alors président du Conseil européen, « en raison de nombreuses contraintes, notamment de temps, la plupart de ces coupes sont faites sans grande coordination entre les capitales. Le risque, et il est bien réel, est que nos compétences et notre matériel se détériorent et que le décalage entre nos besoins et nos moyens ne cesse de se creuser, ce qui pourrait compromettre notre avenir. La question n'est pas seulement de savoir combien nous dépensons, mais également comment nous le faisons. Il s'agit d'être clair sur nos objectifs et sur les moyens nécessaires pour y parvenir.

⁸ *Europe Diplomatie & Défense*, n°589, Agence Europe, Bruxelles, 5 mars 2013.

⁹ Christian Mölling et Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the financial Crisis on European Defence*, DGEP, Policy Department, SEDE, Brussels, 2011; Claude-France Arnould, *L'Europe de la défense à l'heure de la crise budgétaire : une opportunité pour davantage de coopération ?*, Question d'Europe n°259, Policy Paper, Fondation Robert Schuman, Paris, 26 novembre 2012 ; Fabio Liberti, *Les dépenses de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus ?*, Policy Paper 46, Notre Europe, Paris, juillet 2011 ; Frank Sammeth, « les effets de la crise économique sur les dépenses de défense en Europe », *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 2013 ; Josiane Auvret-Finck (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, Bruxelles, 2014 ; *YES 2015*, EUISS Yearbook of European Security, 2015.

¹⁰ Sophie Lefeez, « Toujours plus chers ? Complexité des armements et inflation des coûts militaires », *Focus stratégique* n°42, IFRI, Paris, février 2013.

¹¹ Ian Kearns and Denitsa Raynova, *The Wales pledge revisited : A preliminary analysis of 2015 budget decisions in NATO Member States*, European Leadership Network, Brussels, February 2015.

¹² Rappelons que la méthodologie des estimations de dépenses de défense varie selon les États, selon l'AED ou l'OTAN (cf. Olivier de France, « Defence budgets : Europe's Maginot moment ? », Brief n°7, ISSUE, Paris, 2014 ; Olivier de France, « Science exacte ou idéologie ? De l'usage rhétorique des statistiques de défense », dans *Revue internationale et stratégique*, n°96, IRIS, Paris, 2014).

Chaque pays est différent et la vue d'ensemble est d'une complexité que nul n'ignore. Mais il est un fait que si, à nous tous, nous disposons de troupes plus nombreuses que les États-Unis, notre capacité à les déployer est plus limitée. Il est également un fait que de grandes sommes d'argent sont encore consacrées à la maintenance d'équipements onéreux et obsolètes, et ce au détriment d'investissements vitaux. Et je ne peux m'empêcher de me demander comment, aujourd'hui encore, il se fait que la demande soit à ce point morcelée que l'Europe compte plus d'une douzaine de types d'hélicoptères, alors qu'il serait tellement logique de profiter d'économies d'échelle tout en garantissant l'offre.

J'ai parfaitement conscience de toutes les contraintes, mais il est un fait que, tant que nous produirons de tels doublons, comme nous le faisons actuellement, il sera très difficile de maintenir les normes les plus élevées au sein de nos forces armées. D'après les experts militaires, si les tendances actuelles persistent, nous ne serons pas en mesure d'entretenir nos ressources militaires essentielles. Au bout du compte, si nous voulons garantir notre capacité à nous défendre efficacement, quelque chose doit changer.

Bien sûr, il n'existe pas de solutions simples ou rapides. J'enfonce une porte ouverte en disant que nous sommes une Union de vingt-sept États membres (dont vingt-six font partie de l'Agence et vingt et un sont membres de l'OTAN). Nous n'avons pas la même perception des menaces et des besoins, ni la même approche en ce qui concerne notre mission et notre rôle dans le monde. Nos besoins et nos intérêts en tant qu'acheteurs et fabricants d'équipements de défense sont eux aussi différents. Nous savons que la sécurité va au-delà de la défense, mais cette dernière est un élément essentiel de notre sécurité. Et il est un fait que les menaces nous concernent tous »¹³.

Cette longue citation résume parfaitement les liens entre les budgets, les équipements et les capacités nécessaires aux missions et opérations de l'UE¹⁴, avec la variable nationale comme facteur premier des difficultés actuelles et futures. Certes, les budgets militaires ont tendance à s'inscrire dans des programmations de longue durée mais elles peuvent être fragilisées par des reports successifs d'acquisition d'équipements décidées politiquement pour des motifs de politique intérieure¹⁵ mais aussi par une certaine rigidité face à des changements conjoncturels dans le champ géopolitique. Cela a pour conséquences d'imposer des réformes de structure en matière de fonctionnement et une augmentation du coût des matériels souvent sophistiqués¹⁶ dès lors que les carnets de commande subissent des réductions dans un horizon de planification glissant. Or, l'urgence des réponses à apporter aux nouvelles crises et autres guerres dites hybrides font face à la fois à une longue temporalité des programmes d'armements eux-mêmes fragilisés par les coupes budgétaires nationales, à la réduction importante des dépenses en R&D, mais aussi au repli souverain et autre protectionnisme national.

Plusieurs propositions furent mises en avant pour tenter de dépasser ces contraintes structurelles complexes :

¹³ Herman Van Rompuy, Intervention lors de la conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, « La défense européenne a de l'importance », Conseil européen, Bruxelles, 21 mars 2013.

¹⁴ Pour une analyse entre les capacités militaires européennes, les défis et les opérations, cf. Antonio Missiroli (ed.), James Rogers et Andre Gilli (rapp.), *Enabling the future. European military capabilities 2013-2025 : challenges and avenues*, Report n°16, ISSUE, Paris, May 2013.

¹⁵ Christian Schmitt, « Crise économique et économie de défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, février 2013, pp. 21 et sv.

¹⁶ Katharina Wolf, « Putting numbers on capabilities : defence inflation vs. cost escalation », *Brief ISSUE* n°27, Paris, 2015.

- mutualisation et partage (« Pooling and sharing »),
- création d'un fond européen de sécurité ou de gestion des crises¹⁷,
- lancement de la coopération structurée permanente,
- édification d'un groupe pionnier avec planification militaire commune,
- réduction des duplications inutiles en rationalisant les capacités militaires nationales en investissant dans des programmes d'acquisition en coopération, au lieu d'augmenter les dépenses de défense tournant autour des 185 milliards d'euros (étude CEPS, mars 2015),
- Renforcement de l'enveloppe du mécanisme Athena¹⁸ de financement des coûts communs des activités civilo-militaires sachant que le 28 mars 2015, ledit mécanisme peut enfin gérer un projet de nature civile et son financement via une contribution financière provenant cette fois, non des États selon une clef de répartition nationale (PIB) mais du budget général de l'UE.

b. Capacitaires

Deux expressions ont abondé ces dernières années dans la littérature autour de la PSDC : le mot « capacitaire »¹⁹ et le binôme « mutualisation et partage » (Pooling and sharing) adopté officiellement lors de la réunion des Ministres de la Défense de l'UE à Gand en décembre 2010. Non pas que par le passé, ces mots n'avaient pas leur usage (programme de coopération A400M, commandement EATC) mais ils n'étaient pas conjugués de la même manière et ils n'étaient pas « politiquement assimilés ». Cette « nouvelle » sémantique²⁰ est la résultante du nouveau paysage sécuritaire, le nouveau tropisme asiatique de Washington, des contraintes budgétaires, la réduction des effectifs militaires nationaux au point de ne plus pouvoir « compter sur ses propres forces » et de la nécessité de répondre aux nouvelles orientations politico-militaires inscrites dans le Traité de Lisbonne. L'objectif était et est toujours de tenter de maintenir la performance de l'outil de défense. Le problème est que la crise financière a bouleversé et déstabilisé les orientations capacitaires de demain. Or, les programmes d'armements sont très coûteux et leur calendrier très allongé, jusqu'à près d'un demi-siècle²¹.

En d'autres mots, les ambitions capacitaires et la nécessité d'être réactif et flexible doctrinalement, polyvalent aussi, face aux défis et autres « surprises stratégiques » se heurtent à un contexte budgétaire très fragile. C'est tout le débat sur l'inadéquation souvent constatée

¹⁷ Nicolas Gros-Verheyden, « Pour un fonds européen de sécurité ou de gestion de crises ? », www.bruxelles2.eu, Bruxelles, 9 avril 2013.

¹⁸ Cf. Aymeric Potteau, « Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune », dans Josiane Auvret-Finck (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, Bruxelles, 2014, pp. 155 et sv. ; « Le mécanisme ATHENA », dans *Lettre de la RMF*, n°53, Bruxelles, mars-avril 2014 ;

¹⁹ « Une capacité est « un ensemble cohérent composé d'hommes et d'équipements organisés, soutenus et entraînés, employés selon une doctrine en vue d'une finalité opérationnelle principale » (Xavier de Torquat, « La maîtrise du temps, dernier rempart de la nation », *Revue de Défense nationale*, avril 2011).

²⁰ European Union External Action, Common Security and Defence Policy, *Development of European Military Capabilities*, Brussels, January 2011.

²¹ Xavier de Torquat, *Ibid.*

historiquement entre les moyens et les missions que l'on donne aux forces armées²². La solution par le haut pourrait passer par des politiques d'adaptabilité, des préparations opérationnelles différenciées en termes capacitaires au profit des forces de projection mais aussi par la mutualisation et le partage. Nous sortons ici de la protection territoriale et de la préservation des intérêts industriels nationaux pour s'ouvrir à des coopérations.

Ainsi, la mise en commun (*Pooling*) de capacités permet une réduction quantitative capacitaire et en principe une économie d'échelle²³, tout en cherchant à créer un pool capacitaire puissant. Selon le général de Rousiers, s'il y a affichage économique, le *pooling* permet de préserver les capacités, sinon elles disparaissent²⁴. Quant au partage (*Sharing*), il doit aboutir à une répartition des rôles en fonction de niches d'excellence. Si la mise en commun peut être considérée comme une réponse aux contraintes du moment, le partage tend à une spécialisation des États concernés. Dans ce cas, l'État qui se spécialise perd une partie de son savoir-faire parallèlement à une perte capacitaire décidée ou subie mais cela peut aussi favoriser une rationalité capacitaire commune dans le cadre d'une Alliance. Pour Claude-France Arnould, alors directrice de l'AED, le concept de « pooling and sharing » est de faire une synergie avec les autres politiques de l'Union, permettant les actions duales tout en étant adaptable aux souhaits et besoins des nations. En effet, les États veulent de la disponibilité mais pas d'automatisme²⁵.

Les lacunes capacitaires sont connues : Hélicoptères de transport tactique; Guerre électronique offensive et de neutralisation; Recherche et sauvetage au combat; Systèmes aéroportés de Commandement, contrôle, communication; Armes de précision ; Transport aérien stratégique; Ravitaillement en vol; Alerte avancée; Taux d'engagement aux opérations (personnel) trop réduit; Taux de disponibilité des matériels trop faible; etc.

Quant aux solutions, elles répondirent en partie à celles-ci :

- Programme déminage maritime;
- Programme d'entraînement tactique pour les hélicoptères;
- Création d'une unité d'A400M;
- Commandement européen de transport aérien;
- Interopérabilité aéronavale;
- Drones de surveillance ;
- Système de surveillance maritime;
- Concept européen pour les opérations spéciales;
- Mutualisation, spécialisation, niches;
- Plan d'amélioration des capacités (avec l'aide de l'AED) et réorientation des travaux à la lumière de l'objectif global 2010 (*headline goal 2010*).

²² « Il a fallu diminuer les effectifs des opérations au Mali pour armer l'opération Sangaris, puis désarmer Sangaris pour projeter des forces dans le Sahel, les djihadistes venant de se ré-emparer immédiatement d'Adrar des Ifoghas libéré par l'armée française en 2013 ». (Général Desportes, « L'armée française n'a pas les moyens des missions qu'on lui confie », *Le Figaro*, 13 juillet 2015).

²³ Estimée à 26 milliards d'euros selon une étude du Parlement européen de 2013. L'existence de l'EATC ferait faire en moyenne 15% d'économie en évitant les vols à vide.

²⁴ Entretien, Bruxelles, le 29 septembre 2014.

²⁵ Audition à la SEDE, Parlement européen, Bruxelles, 9 octobre 2012.

Une des difficultés de ces démarches est qu'elles imposent une confiance mutuelle renforcée alors que le cadre institutionnel et sécuritaire reste intergouvernemental imposant, dans bien des scénarios, le consensus politique ou l'absence de contraintes. Il s'agit bien de recruter une masse critique d'États membres²⁶ pour générer, via les programmes de l'AED²⁷, une importante capacité supplémentaire. En outre, les questions capacitaires ne peuvent être dissociées des missions et opérations communes. Pour d'aucuns, le capacitaire sera l'élément principal à clarifier avant tout engagement. Pour d'autres, la maîtrise nationale sera prioritaire. Selon de Lespinois, « le principe d'autonomie stratégique au sein d'une coalition s'adapte assez facilement à l'emploi des forces terrestres ou maritimes, par lequel on peut envisager une division spatiale en zone d'action ou de répartition des missions »²⁸.

Relevons également la nécessité de pouvoir faire de la coopération dans la formation et dans les entraînements comme avec les vols tactiques pour avions de transport européen (Advanced EAATTC) en mars-avril 2015, ou les exercices européens d'hélicoptères *Hot Blade*, facilitateurs d'interopérabilité, permettant aussi de s'entraîner dans des conditions rencontrées lors d'un déploiement en opérations extérieures.

Tableau 1 : Pooling & Sharing - Les programmes

Formation tactique équipages d'hélicoptères HTP (AED)
Réseau de surveillance maritime (Finlande)
Formation de logistique navale (Irlande)
Hôpitaux de campagne déployables (Italie)
Ravitaillement en vol (AED)
Centrale d'achat pour communication par satellite (AED)
Futur système de communications satellitaires-SatCom NG (AED)
ISR-senseurs, architecture systèmes, échanges infos classifiées (AED)
Formation pilotes avion (Italie), transport (France), chasse (Italie)
Hub de transport tactique, dont EATF (AED)
Munitions intelligente (AED)
Formation IED (Espagne)

Source : Michel Gari, Les outils capacitaires de la PSDC, Formation pour officiers, Mirvog, Bruxelles, 2011.

²⁶ Sven Biscop and Joe Coelmont, « Military Capabilities : From Pooling & Sharing to a permanent and Structural Approach », *Security Policy Brief* n°37, Egmont Institute, Brussels, September 2012.

²⁷ Military Satellite Communication (MILSATCOM), Air-to-air refueling, Medical Support,...

²⁸ Jérôme de Lespinois, « De la guerre aérienne en coalition », *Revue historique des armées*, Paris, 4^{ème} trimestre 2013, p. 66.

Reste que dans le processus de mutualisation, celle qui ressort du soutien en opération est peu pratiquée. Elle reste avant tout financière en visant le partage des coûts de développement (programmes en coopération, regroupement d'achats via OCCAER et des coûts d'exploitation (échanges de service, etc.). Dans la mutualisation, il n'y a pas de dépendances mutuelles engagées, mais des partages ou des mutualisations de formations (camps d'entraînement et écoles communes), des achats de services locaux (en OPEX), de la mutualisation capacitaire (EATC) ou des échanges de pièces. Ce qui signifie qu'actuellement la répartition fonctionnelle formelle des pays (spécialisation) n'est pas engagée tout comme l'existence de stocks communs dès lors que « l'une des difficultés porte sur la définition et la spécification des responsabilités transférées et des risques associés »²⁹. Relevons que les accords franco-britanniques de Lancaster House du 2 novembre 2015³⁰ prévoient certaines dépendances mutuelles et plusieurs organes de gestion, sorte de modèle minimal du Traité de l'Élysée franco-allemand.

Plusieurs contraintes affectent aussi la planification commune, solution permettant pourtant de réduire les duplications et créer les conditions d'un *pooling and sharing* efficient. Il s'agit d'abord du refus passé des capitales de s'en engagé – certes en passe d'être levé avec un « document de suivi » capacitaire (décembre 2016) - via un Livre blanc européen de la sécurité-défense. Elles estimèrent avoir des besoins différents combinés à des perceptions différentes des menaces et des objectifs stratégiques associés à des intérêts nationaux spécifiques. D'autre part, la protection des intérêts industriels nationaux (et des emplois³¹) complexifie ces ouvertures coopératives tout autant que le différentiel calendaire des programmations pluriannuelles nationales.

Corporatismes, replis sur soi, contrôle étroit des États sur l'Occar par les directions nationales pour les acquisitions et manque de volonté politique feraient le reste. Aussi, il est plutôt question de converger vers l'expression de besoins communs et là où il y a coopération à quelques uns, il devra obligatoirement avoir suivi des équipements, comme pour l'exemple du programme F-16, mais aussi de tendre à des coopérations régionales³² au détriment de cadres plus élargis et plus exigeants.

Parmi les lacunes les plus endémiques, relevons l'insuffisance des capacités de commandement et de contrôle, dont l'absence de quartier général opérationnel (*Military Planning and Conduct Capacity* - MPCC), l'UE n'ayant qu'une capacité de commandement stratégique (coordonner sans conduire) pouvant monter en puissance en cas de crise ; la dépendance étant actuellement celle, des cinq OHQ (All, Fr, Gr, It, UK), entraînant un gaspillage de ressources humaines matérielles et budgétaires, mais permettant aux dits États

²⁹ Pour une analyse précise des contraintes de la mutualisation, cf. Sandrine Garau et Jacques Biaï, « Les enjeux de la mutualisation du soutien dans le domaine de la défense en Europe », *Ecodef* n°69, SGA/DAF/OED, Paris, novembre 2014.

³⁰ Benoît Gomis, "Channel-hopping. Franco-UK security co-operation", *Jane's Intelligence Review*, London, June 2013; Claire Chick, « Recul sur les avancées d'une coopération particulière », *DSI* n°85, Areion, Paris, octobre 2012, pp. 36-38 ; Jean-Pierre Maulny, *The Franco-British Treaty, the European Union's Pooling and sharing and NATO's Smart Defence : How can the different Initiatives in terms of pooling capabilities be coordinated ?*, Policy Paper, IRIS, Paris, June 2012.

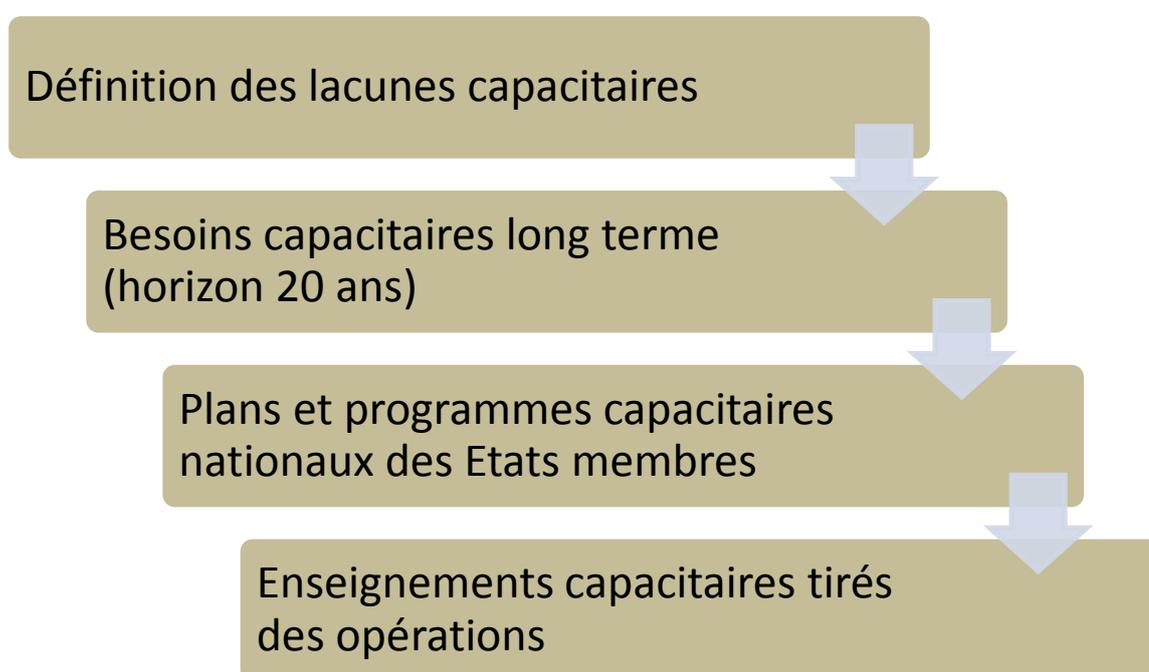
³¹ Nicolas Gros-Verheyden, « Un Sommet riche d'enjeux industriels. L'emploi devient un cheval de bataille de la défense », www.bruxelles2.eu, Bruxelles, 21 décembre 2013.

³² Tomas Valasek, *Surviving austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform, London, April 2011.

« de contrôler la manœuvre » et d’être associés souvent au principe de nation-cadre³³ sur le terrain. Ajoutons le déficit en drones, la cyberdéfense, le ravitaillement en vol, la densité des entraînements ou la projection de forces pour faire le constat des difficultés capacitaires actuelles.

Quant au poids de la souveraineté, il est bel et bien présent et est symbolisé par la permanence de coopérations qui débutent pour l’essentiel et à l’origine dans un cadre bilatéral ou avec quelques États partenaires ; la difficulté étant qu’il faut, pour l’UE et sa PSDC, garantir un certain degré de cohérence et une obligation d’éviter les duplications ou les rivalités de programmes UE-OTAN. Ce sont bien les coopérations « ad hoc » qui donnent le ton et qui peuvent s’ouvrir par la suite à des logiques programmatiques européennes partagées.

Le processus développement des capacités au sein de l’UE a été défini temporellement :



Les actions prioritaires définies en 2011 reprennent les éléments suivants :

Lutte contre les IED ; le soutien médical en opérations, la reconnaissance et la surveillance ; la disponibilité en hélicoptères ; la cyberdéfense ; le soutien logistique international ; les échanges d’informations au sein de la PSDC ; la gestion du transport aérien stratégique et tactique ; le carburant et l’énergie et enfin l’assurance et la mobilité terrestre.

³³ Au sein de l’OTAN, le concept de nations cadres proposé à la discussion dès octobre 2013 vise à désigner certains pays comme chefs de file pour diriger de grands projets de modernisation des armées alliées, ce afin d’améliorer les capacités militaires. Ce « *Framework Nations Concept* » doit permettre de confier – a priori de grands États – la tête de groupes de pays pour mener des projets spécifiques comme l’acquisition d’équipements.

Elles allaient de pair avec 5 axes de travail transversaux : l'approche globale, les capacités réseaux centrés, la gestion du spectre radio-fréquence, l'espace et enfin le ciel unique européen.

Dans le champ capacitaire, nous pouvons aussi mettre en avant le concept de coopération structurée permanente (CSP) inscrite dans le Traité de Lisbonne et jamais engagée. Pourtant, ces derniers mois, plusieurs *think tanks*, centres de recherche, cellules d'états-majors ou autres groupes informels se sont penchés à nouveau sur la question de la CSP. Il s'agit ici d'intensifier la coopération capacitaire militaire des États membres de l'Union européenne intéressés à former un groupe plus volontaire en cette matière et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en vue de missions les plus exigeantes (article 42.6 et 46 et protocole 10). Avec un vote à la majorité qualifiée par le Conseil (ce qui est en soi une révolution pour ce genre de matière), cette coopération structurée permanente peut être vue comme le sésame annonçant à long terme une sorte « d'armée européenne », un outil pouvant favoriser plus tard une certaine forme « de fédéralisation de la défense », prudemment s'entend. En cela, cette forme de coopération plus étroite et plus aboutie, lorsqu'elle sera lancée, pourra être considérée comme un acte politique majeur via un mécanisme de convergence ou d'engrenage, tout comme d'ailleurs l'Union économique et monétaire dont il faudrait reprendre les enseignements à titre de comparaison.

Le problème aujourd'hui est qu'au-delà des rapports qui veulent circonscrire les conditions d'entrée à cette CSP en des termes rassurants et inclusifs propres à rassurer les petits pays face à de possibles politiques, les tensions s'expriment encore et toujours au travers des politiques nationales de certains États, des politiques de temporisation vis-à-vis de cette CSP qui pourtant est particulièrement porteuse d'avancées au profit de la nouvelle Politique de sécurité et de défense commune de l'Union. Les jeux politico-industriels bilatéraux, les intérêts (protectionnisme) économiques nationaux, les problèmes budgétaires récurrents, la faiblesse de l'Agence européenne de défense et la méfiance de ministres nationaux de la défense face à des directives européennes qui pourront dorénavant être imposées dans ce secteur, aboutissent à cet attentisme, sinon à des politiques « de sabotage ». Pire, certains remettent même en cause l'opportunité de cette CSP née des réflexions d'avantage politiques que capacitaires des membres participants à la Convention, celle qui aboutit au projet de traité constitutionnel européen, puis, au final, au traité de Lisbonne. En d'autres mots, que la CSP serait « dépassée » et à revoir dans ses articles.

Une de questions majeures fut le choix des critères autour du lancement de la CSP. Plusieurs propositions furent avancées comme critère d'entrée :

- pourcentage du budget de la défense ou part du PIB investi dans la défense (calculé par habitant) ;
- pourcentage du PIB consacré à la défense ou pourcentage du PIB à ne pas descendre en-dessous (critère en négatif)³⁴ ;
- pourcentage des dépenses consacrées aux équipements majeurs ou à de nouveaux équipements ;
- pourcentage de dépenses consacrées aux objectifs capacitaires de l'UE ;
- pourcentage des capacités de déploiement en missions consacrées à la PSDC ;
- pourcentage de contribution aux projets de l'AED et à son budget pluriannuel ;
- nombre de participations nationales à des coopérations renforcées militaires ;

³⁴ La présidence espagnole proposa à l'époque 2%.

- pourcentage de participation aux investissements de R & T ;
- part des dépenses consacrées aux coopérations multinationales ;
- pourcentage de contribution aux quartiers généraux et aux infrastructures communes.

D'autres propositions furent aussi avancées en prenant en compte les difficultés des États en parlant plutôt d'engagements programmatiques progressifs ; estimant ainsi que la CSP est d'abord un processus temporel :

- accroissement des capacités nationales de déploiement d'effectifs et de durabilité de 25% en cinq ans et de 50% en dix ans ;
- les pays qui dépensent moins que la moyenne européenne (1,63% du PIB) doivent s'engager à ne pas réduire davantage leurs dépenses militaires ;
- participation obligatoire des États au financement de tous les projets de l'AED proportionnellement à leur PIB ;
- participation de tous les États à toutes les opérations de la PSDC ou aux Battlegroups.

Tout le monde se surveille. Paris, fortement impliquée dans le concept, fut par le passé assez réticente à remettre le sujet sur la table car la France a été soupçonnée de vouloir exclure certains membres. Cela n'empêche pas les Français de lancer actuellement de nouvelles études sur cette question à différents niveaux de pouvoir. Certains imaginent de voir le lancement de cette CSP seulement après la clarification des éléments constitutifs du mécano autour du Service d'action extérieure et des interactions avec le HR. Les dispositifs doivent être affinés et les rouages à huiler. Pourtant, le traité estime que cette CSP pouvait être mise en œuvre dès la ratification du nouveau traité sur l'UE et que ce sont bien des objectifs nationaux qui doivent être agréés par tous les États. La grosse inquiétude vient de la crainte que les critères d'entrée des pays européens intéressés à lancer la CSP soient trop contraignants : % du budget de la défense, des équipements, de capacité de déploiement, de contribution à des projets de l'AED, etc.

Plusieurs questions furent posées dont beaucoup devront être résolues avant d'aboutir à son éventuel lancement dans l'avenir :

- Si critères de départ trop peu exigeants, quel intérêt à la lancer ? Quel intérêt à en être ? Pour quel bénéfice national ?
- Comment résoudre les écarts de taille et de puissance entre les différents États ?
- Sommes-nous dans le capacitaire, dans l'économique ou dans le politique ?
- Quels critères plus précis fixés au lancement ?
- Phénomène de l'« auberge espagnole » (entrer puis sortir entraînant la déstabilisation des projets, nouveau partage, coûts) ;
- Quelle stratégie du « *Cheval de Troie* » (sabotage interne) pourrait prendre racine ?
- Quel niveau de tensions autour de la possibilité de suspendre un État membre qui ne remplirait plus les critères (à évaluer par l'AED mais en a-t-elle les moyens et les effectifs ?)
- Qui finance la CSP ?

- La CSP doit-elle rester concentrée dans le champ militaire (voir critères en supra) ou peut-elle jouer dans les registres civils ou civilo-militaires ?
- Qui, au final, va lancer le processus ? Un directoire ? Tous les États ? Les États « entrant en premier » ? Les États moyens sans les petits pays à niches ?
- Quand va-t-on lancer le processus ?
- La CSP doit-elle avoir une double approche : développement des capacités et capacités opérationnelles OU une simple approche capacitaire ?
- La CSP doit-elle être unique et permanente OU doit-elle intégrer des coopérations militaires *ad hoc* à géométrie variable hors du cadre institutionnel de l'UE ?
- La CSP doit-elle être un processus visant l'amélioration avec des objectifs précis dans un délai convenu (progressivité) OU refléter l'état des lieux actuels ?
- Les critères d'adhésion à la CSP doivent-ils être figés OU évoluer au cours du temps ?
- La CSP ne va-t-elle pas mettre à mal les coopérations militaires à la carte (degré de compatibilité) ?
- A-t-on besoin d'une CSP si déjà l'AED s'occupe, en propre, au capacitaire ?
- Comment lancer la CSP alors qu'il n'y a pas d'indications utiles précises dans le texte à propos de l'activation de la CSP ?
- Comment rassurer les États membres dès l'instant où, dans le protocole, on suppose a priori qu'il y a des bons et des mauvais élèves en matière PSDC ?
- Comment l'AED va-t-elle évaluer ? Ne faut-il pas également intégrer les évaluations de la Cour des Comptes européenne, Eurostat, la Commission, les parlements,... ? (créer un office interinstitutionnel ?)
- Faut-il distinguer dans la CSP, les coopérations opérationnelles des coopérations en matière capacitaire, le premier étant associé à l'EMUE, le second à l'AED ?

Mais la crainte des petits pays de voir s'afficher une liste d'exclus en cas de lancement de la CSP s'estompe chaque jour davantage. D'une part, parce que les critères associés au protocole annexé à la CSP sont flous. D'autre part, parce que la CSP n'a de chance d'aboutir politiquement que si des petits pays sont associés à la manœuvre. Qu'en plus, la situation économique de tous les pays membres de l'UE est telle que personne n'a intérêt à placer la « barre trop haut » : la situation économique catastrophique de la Grèce (alors que c'est le pays qui dépensait le plus par habitant en matière de défense, vu le tropisme de la « menace turque »), les tensions hexagonales autour des pressions du ministère du Trésor sur les dépenses d'équipements militaires, la restructuration des forces armées belges sur fond de réduction budgétaire, sont quelques exemples parmi d'autres de la « modestie » qui sera probablement affichée autour des critères de la CSP en gestation.

Mais les États ne seront partants à cette coopération structurée permanente que si on leur donne un avantage. Quel intérêt à en être ? Et c'est là que la dimension politico-militaire est importante. La CSP va permettre aux États de faire des économies budgétaires nationales via le pooling, la coopération, les niches, les partages capacitaires. Les critères seront définis à partir des moyens nationaux. On en vient même à imaginer des critères budgétaires en négatif, à savoir ne pas descendre en dessous d'un pourcentage du PIB en matière de

défense ! Et rien n'interdit d'organiser la CSP par addition de coopérations renforcées spécifiques.

La CSP est actuellement un outil à disposition. « L'auberge espagnole » où tout le monde en serait, tout comme « le cheval de Troie » intégrant un « État saboteur », sont des risques à courir si la CSP est organisée alors que son financement doit être imaginé de manière spécifique ou par le biais d'un soutien budgétaire global, alors que l'AED est budgétairement sous calibrée et que les Britanniques ne sont pas les premiers enthousiastes à la CSP. Faire mieux, ensemble, à moindre prix au profit des missions de l'UE en matière de sécurité et de défense est pourtant un objectif majeur et politiquement porteur.

Aussi, malgré les tentatives engagées comme la proposition du député français Yves Fromion au Premier ministre à l'été 2010, impliquant successivement un engagement national CSP comme critère d'entrée et un contrat objectif ultérieur (non budgétaire), une évaluation par l'AED de la recevabilité de l'engagement et la désignation d'un Monsieur CSP dans chaque capitale ; malgré les initiatives successives espagnoles, belges, hongroises et suédoises ou celles, propositionnelles, d'un collectif de députés européens issus du groupe PPE³⁵, la coopération structurée permanente reste encore un objet non identifié car la volonté politique fait encore défaut mais des évolutions récentes pourraient modifier le paysage.

En effet, l'insistance récente des travaux de Michel Barnier, conseiller spécial du président de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la coopération structurée permanente (CSP) qui fit l'objet d'un rapport en juin 2015 de l'*European Political Strategy Centre* (think tank de la Commission) pourrait relancer le débat. C'est une des clefs majeures d'une pertinence de la PSDC pour les pays qui veulent aller plus loin en solidarité commune. Les autres sujets concernent tout simplement la mise en œuvre réelle des articles « défense » inscrits dans le Traité de Lisbonne. Relevons que la France, l'Allemagne et la Pologne ont récemment soutenu cette CSP³⁶.

c. Industriels

La dimension industrielle de la PSDC est également sujette à questionnements depuis très longtemps³⁷. Pour Olivier Jehin, de l'Agence Europe, en excluant les petits pays, « il subsiste toujours aujourd'hui en Europe plus de 20 marchés de défense organisés nationalement, entretenant des industries dont la compétitivité est loin d'être la règle ». Vu la diminution des budgets de la défense, la faible perméabilité du marché américain aux produits européens et les contraintes associées à la présence de composants américains (règlement ITAR), la nécessité de sortir de la concurrence sur les grands équipements devient une urgence.

Il s'agit bien de prendre conscience de l'impossibilité à l'avenir de développer plusieurs types de chasseurs, de frégates, de VBCI, de chars de combat, tout autant que de maintenir six acteurs majeurs et 20 sites de chantiers navals, « considérés comme une industrie de souveraineté par excellence »³⁸. On perçoit ici la nécessité de rationaliser,

³⁵ Collectif, « Une puissante armée européenne est plus nécessaire que jamais », *L'Echo*, Bruxelles, 25 juin 2015.

³⁶ Cf. l'intervention de Laurent Fabius devant les ambassadeurs polonais, Varsovie, 26 juillet 2012.

³⁷ Pour une histoire des politiques industrielles militaires, cf. Marc R. DeVore, " Organizing international armaments cooperation : institutional design and path dependencies in Europe", in *European Security*, vol. 21, n°3, Routledge, London, September 2012, pp. 432-458.

³⁸ Olivier Gosset, « L'Europe de l'armement est restée dans les limbes », *L'Echo*, Bruxelles, 2 août 2012.

restructurer et de consolider l'outil industriel de défense à l'échelle européenne, alors que l'Europe compte cinq grands acteurs d'aéronautique et de défense : EADS, Dassault, BAE Systems, Finmeccanica et Saab. Dans le domaine terrestre³⁹, pour ceux de grande taille, citons BAE Systems, RheinMetall, Krauss-Maffei Wegmann/Nexter (ex-GIA), Renault Trucks défense/Panhard, sans oublier dans d'autres secteurs MBDA, Thalès, Eurocopter,... Vingt-sept entreprises européennes font partie du Top100 mondial⁴⁰, les entreprises britanniques (9), françaises (5) et allemandes (3) étant les plus représentées⁴¹.

Cette fragmentation du marché reste le principal handicap, aboutissant à des augmentations de prix, l'imposition d'équipements inadaptés pour refinancer l'économie générale nationale mais aussi à des duplications associées à des spécifications nationales pas toujours justifiées. Et si des rapprochements sont possibles à l'instar de la création annoncée dès juillet 2014 d'une société de droit néerlandais (holding) chapeautant deux structures opérationnelles basées à Satory (France) et à Munich, et qui concernent la mutualisation des forces commerciales et le développement d'armements terrestres, les deux entités resteront juridiquement indépendantes ; la fusion pouvant être effective dans les cinq ans, sauf complications en termes de concurrence sur des produits déjà existants, au sujet du transfert de technologies sensibles au partenaire⁴² ou de conception divergente en matière d'exportations d'armements⁴³.

A cela s'ajoute une propension des industries d'armements européennes à davantage travailler avec des clients non-européens⁴⁴, ce qui pourrait aboutir à une moindre adaptation des équipements aux besoins des clients européens⁴⁵.

Le problème est aussi stratégique dans la mesure où la dépendance aux produits non européens augmente et que les faiblesses en matière de financement de R&T militaire se feraient à l'avantage d'une propension pour la Commission à soutenir « l'industrie de sécurité », les équipements militaires pouvant dériver de la recherche civile⁴⁶.

Nonobstant, les nouvelles orientations industrielles au sein de la Commission et de l'AED tournent autour du *dual use*⁴⁷ car elle permet des financements d'origine extérieure

³⁹ Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau, « Quelles perspectives pour l'industrie européenne des armements terrestres ? », *Focus stratégique* n°50, IFRI, Paris, mars 2014.

⁴⁰ "Top 100 List 2013", *Defense News*, août 2014.

⁴¹ Hélène Masson, « Comprendre le profil des principaux fournisseurs européens d'équipements de défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, mai 2015.

⁴² Fabrice Francillon, « Transferts de technologie et compétitivité économique », *Revue de Défense nationale*, Paris, février 2013.

⁴³ « France et Allemagne s'unissent dans les chars », *Le Monde*, Paris, 28 juillet 2015.

⁴⁴ Collectif, "A delicate equilibrium. The HIS Jane's annual defence spending review", *Jane's Defence Weekly*, London, 25 February 2015, pp. 28-31.

⁴⁵ Clara Marina O'Donnell, *The trials and tribulations of European defence co-operation*, Centre for European Reform, London, July 2013.

⁴⁶ Olivier Jehin, « L'économie européenne de défense malade de la crise », *Actuelle*, IFRI, Paris, 4 novembre 2010.

⁴⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et aux Comités des régions. Une nouvelle donne pour la défense européenne. Feuille de route pour la mise en œuvre de la communication COM (2013) 542- « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace », Commission européenne, COM (2014) 387 final, Bruxelles, 24 juin 2014 ; Valérie Mérindol et David W. Versailles, « La dualité dans la stratégie des entreprises », *Ecodef* n°70, SGA/DAF/OED, janvier 2015.

aux communautés de défense et de synergies quand cela peut être porteur d'applications concrètes dans les champs civils et militaires, les deux piliers de l'approche globale aux définitions nationales parfois divergentes⁴⁸. En outre, avec la feuille de route de la Commission intitulée « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace » adoptée en juin 2014 et soutenue par les industriels du secteur de l'aéronautique, de l'espace, de la sécurité et de la défense, des ouvertures peuvent avoir lieu.

En préparation du Conseil de juin 2015 et afin d'assurer l'avenir de l'industrie de défense européenne, l'Association des industries de défense et d'aérospatiale européennes (ASD)⁴⁹ avait suggéré⁵⁰ à la Commission et aux États membres de :

- classer les dépenses de défense parmi les « investissements productifs », de façon à les rendre éligibles à l'exclusion du pacte budgétaire et de façon à ce qu'elles ne soient plus prises en compte dans le calcul du déficit budgétaire ;
- harmoniser davantage les spécifications, aligner les acquisitions transfrontalières en Europe et engager de nouveaux programmes en coopération » (consolidation de la demande) ;
- accroître rapidement et de façon substantielle les investissements en recherche de défense via des projets de R&T en coopération ;
- veiller à ce que l'action préparatoire en matière de recherche liée à la PSDC⁵¹ soit suivie d'un programme thématique de recherche sur la défense dans le prochain PCRD ;

⁴⁸ Volker Hauck and Camilia Rocca, *Gap between Comprehensive Approaches of the EU and EU member States*, Scoping Study, ECDPM, Maastricht, 5 December 2014.

⁴⁹ L'ASD représente les industries des secteurs aéronautique, de l'espace, de la sécurité et de la défense en Europe. L'association réunit les 16 plus grandes entreprises de ces secteurs ainsi que 27 associations nationales d'entreprises dans 20 pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse et Turquie). Le chiffre d'affaires total de ces entreprises était de 197,3 milliards d'euros en 2013, dont un peu moins de la moitié (98,4 milliards d'euros) pour les seules activités « défense », selon les données communiquées par l'ASD. Ces entreprises constituent également un important pourvoyeur d'emplois, notamment d'emplois hautement qualifiés. Outre 777.900 emplois directs (données 2013 pour l'ensemble des activités civiles et militaires des secteurs aéronautique, spatial, sécurité et défense), l'ASD estime ainsi à 1,6 million le nombre d'emplois indirects et induits (chez des fournisseurs et dans les bassins d'emplois) générés par l'activité des industries qu'elle représente. Le total des emplois liés aux activités de défense serait ainsi également supérieur à celui provenant des activités civiles, à savoir approximativement 1,4 million sur un volume global d'emplois directs, indirects et induits de 2,4 millions pour l'aéronautique, l'espace, la sécurité et la défense. Les entreprises concernées seraient également des acteurs majeurs de la recherche, avec environ 20 milliards d'euros investis annuellement en R&D. (*Europe Diplomatie & Défense*, n°773, Agence Europe, Bruxelles, 26 février 2015 page 5).

⁵⁰ Ibid., p. 4.

⁵¹ L'action préparatoire doit se dérouler selon le calendrier suivant : 2015 : définition du programme de l'action ; 2016 : négociation du budget ; 2017 : mise en œuvre de l'action préparatoire ; 2019-2020 : rédaction des conclusions du projet. Le rapport du groupe de personnalités nommées pour réfléchir sur l'action préparatoire pour la recherche liée à la PSDC et l'avenir de la recherche de défense en Europe a remis son rapport à la commissaire Bienkowska le 23 février 2016. On y insiste sur la nécessité d'éviter de dupliquer ce qui est déjà fait au niveau national ou de l'OTAN. L'effort collectif à 28 sur la R & T devra être augmenté d'environ 25%. L'enveloppe pluriannuelle proposée serait de 75 à 100 milliards d'euros pour aboutir à de futurs programmes de recherche de défense d'au moins 3,5 milliards d'euros l'unité pour la période 2021-2027 pour être crédible. Pour le groupe de personnalités, l'AED doit être le véhicule le plus approprié pour identifier et réviser les priorités collectives en matière de capacités de défense et les projets de recherche conduits au niveau de l'UE. Relevons

- adopter, dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de décembre 2013, une approche équilibrée visant à soutenir les industries européennes de classe mondiale tout en développant une chaîne d'approvisionnement européenne robuste et compétitive ;
- développer un marché intérieur garantissant une saine concurrence, faciliter la coopération et la mutualisation transfrontalières et élaborer une feuille de route ambitieuse en vue d'un régime de sécurité d'approvisionnement à l'échelle de l'UE.
- introduire un principe d'équité dans les marchés passés avec des pays tiers, notamment sous la forme d'accords de gouvernement à gouvernement. En clair, avant d'envisager une acquisition à l'extérieur de l'Union, l'État membre devrait regarder de plus près la réglementation et l'attitude du gouvernement étranger en ce qui concerne les limitations de l'autonomie stratégique. Tant que le niveau d'équité requis n'est pas atteint, tout État membre devrait privilégier systématiquement l'origine européenne pour toute capacité ayant un impact sur l'autonomie stratégique européenne.

Certes des solutions avaient déjà été posées ces dernières années car aucun pays ne peut véritablement développer seul des programmes militaires majeurs : financement communautaire de la recherche de défense⁵² ; fusion AED-Occar ; amélioration des programmes de coopération ; contrôle des surcoûts imposés par les industriels ; réduction des barrières commerciales ; fusion des entreprises à l'exemple de celle entre Renault Trucks defense et Panhard ; soutien aux PME ; lutte contre une utilisation extensive de l'exemption de l'article 346 (ex article 296 et auparavant 223) du TFUE⁵³ ; augmentation des projets de coopération, dépassement d'une logique purement nationale par la coopération sur des critères industriels et non politiques⁵⁴, synchronisation des acquisitions nationales par une programmation militaire pluriannuelle de convergence entre les États via l'expression commune des besoins apte à entraîner un regroupement des industries vers une taille critique ; harmonisation au maximum les besoins opérationnels afin de limiter les demandes de spécifications et permettre le développement de plateformes communes pour tous les pays

que lesdits projets devront être définis sur la base de besoins capacitaires, répondre aux critères de performance stratégique et de valeur ajoutée européenne. (Cf. Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-Related Research. *European Defence Research. The case for an EU-funded defence R & T programme*, ISSEU, Paris, February 2016).

⁵² Olivia Cahuzac, *Le financement de la R&D de défense par l'Union européenne*, Les notes stratégiques, CEIS, Bruxelles, avril 2013.

⁵³ « Aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité » ; à savoir les exigences du secret nécessaires aux activités industrielles de défense, dérogeant ainsi au droit du marché intérieur et altérant les conditions de la concurrence dans ledit marché. Pour une analyse de l'article 346, cf. Anne Millet-Devalle, « Vers un marché européen de l'armement ? », dans Josiane Auvret-Finck (dir.), *Op.cit.*, pp. 215 et sv.

⁵⁴ A l'exemple du missile air-sol pour objectifs durcis SCALP/*Storm Shadow* franco-britannique.

participants⁵⁵ ; renforcement des liens entre la Commission et l'AED ; mutualisation de la R&D de défense⁵⁶,...

Cependant, selon le patron d'Airbus, « pour la majorité des acteurs dans l'industrie, les programmes multinationaux sont devenus une horreur parce qu'ils sont très difficiles à gérer sur le plan industriel et sur le plan politique »⁵⁷. Pour Thomas Enders, les seuls exemples positifs le sont lorsqu'il y a un client principal et un industriel en position de pouvoir choisir librement les fournisseurs. A contrario, on aboutit alors à des surcoûts et des retards⁵⁸ dus aux pays partenaires qui n'arrivent que lentement à se mettre d'accord (A-400M), suite à l'imposition par les États d'un consortium européen n'ayant aucune expérience en matière de développement de moteurs⁵⁹ et refusant de « se fournir à l'extérieur »⁶⁰.

Au final, la construction d'une BITD a pour point d'achoppement principal le poids de la souveraineté nationale et derrière cela un manque de confiance, la volonté de maintenir « une indépendance dans les secteurs de pointe », la préservation des bureaux d'études pour la future génération de capacités, l'entretien du vivier des connaissances et de savoir faire⁶¹, la sécurité des approvisionnements⁶² et préserver l'emploi, comme l'échec des différents projets de fusion entre BAE et EADS⁶³, dont celui de 2012, nous l'ont parfaitement démontré⁶⁴.

⁵⁵ François Cornut-Gentile, Jean Launay et Jean-Jacques Bridey, *Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la conduite des programmes d'armement en coopération*, rapport n°1234, Assemblée nationale, Paris, 10 juillet 2013.

⁵⁶ Jan Pie, « Les priorités de l'industrie pour la défense européenne », *Europe Diplomatie & Défense* n°799, Agence Europe, Bruxelles, 2 juin 2015, p. 2.

⁵⁷ Déclaration du 30 avril 2014.

⁵⁸ Selon David Bonnus (Step Consulting), il y aurait cinq raisons aux retards constatés dans bien des programmes d'armements : perception trop optimiste quant à la capacité de l'entreprise à gérer les difficultés organisationnelles et techniques ; maîtrise partielle des technologies innovantes ; gestion complexe de programmes simultanément ; augmentation de l'externalisation et sous-traitances augmentant les risques externes ; effet domino provoqué par le lancement séquentielle de plusieurs grands programmes dans une même entreprise où un retard empêche la disponibilité des ingénieurs.

⁵⁹ « Le logiciel de régulation du moteur de l'A400-M a été confié à une société allemande insuffisamment qualifiée » (Christophe-Alexandre Paillard, « Technologies critiques et performance des programmes d'armement », *Revue de Défense nationale*, Paris, février 2013).

⁶⁰ « Les programmes internationaux de défense, une « horreur » pour le patron d'Airbus », <http://www.rpdefense.over-blog.com>, 1 mai 2014.

⁶¹ Marwan Lahoud, « Refonder ensemble le modèle industriel de défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2013.

⁶² Anne Millet-Devalle, Op.cit.

⁶³ EADS fut rebaptisé Groupe Airbus le 1er janvier 2014.

⁶⁴ Jean-Pierre Darnis, « The European Defence Industry's Future : How European ? », *Policy Paper 67*, Notre Europe Jacques Delors Institute & Instituto Affari Internazionali, Paris, 13 February 2013; Hélène Masson, *EADS-BAE Systems. Défis, contraintes et opportunités d'un rapprochement*, Note 9/12, FRS, Paris, 8 octobre 2012 ; Véronique Guillemard, « EADS-BAE : Que veut l'Allemagne ? », *Le Figaro*, 28 septembre 2012 ; Véronique Guillemard et Yann Le Galès, « EADS-BAE : le poker menteur des États », *Le Figaro*, 7 octobre 2012 ; Véronique Guillemard et Yann Le Galès, « EADS : la révolution copernicienne de Paris et Berlin », *Le Figaro*, 11 décembre 2012.

d. Stratégiques et culturelles

La PSDC se doit de disposer d'une Stratégie européenne de sécurité (SES) actualisée dès lors que la première version date de 2003, adoptée lors du Conseil de Thessaloniki le 20 juin sous présidence grecque. Une version finale fut adoptée en décembre 2003 après amélioration venant d'apports des capitales et de travaux provenant de trois séminaires⁶⁵ coordonnés à l'automne de la même année par l'IESUE. En guise de conclusion, le document de 2003 précisa que « l'Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable, plus sûr et plus uni ». La SES 2003 fut à la fois critiquée par l'école idéaliste et l'école réaliste⁶⁶. En vérité, elle voit la sécurité de manière très évasive afin de préserver toutes les options, sachant néanmoins qu'il est bien question d'assumer plus de responsabilités dans le monde et organiser des engagements plurisectoriels dans le champ préventif, autour aussi par des actions que Jean-Yves Haine qualifia, à l'époque, de « soft power-plus ».

On perçoit bien que « l'Europe puissance civile » en partie militarisée⁶⁷ n'est pas le moteur et la vision normative de l'UE ne doit pas être opposée à des impératifs politico-militaires. Cependant, la SES n'est pas à proprement parlé une « stratégie » au sens premier du terme, entre l'art et la science, ni prise comme un référent de l'histoire des guerres (Chaliand, Luttwak, Schelling,...), ni enfin comme culture stratégique (Snyder). Elle est plutôt un préconception fournissant des balises dans le champ sécuritaire sans préciser de manière détaillée les missions et les tâches militaires. Elle est aussi un cadre normatif, une vision globale. Elle ne fixe, selon, Javier Solana, alors HR, « ni lignes rouges ni moyens d'action » mais plutôt des « principes directeurs » correspondant à une puissance politico-militaire, non à une alliance militaire classique sur le modèle otanien.

Si la SES est une base permettant de calibrer et d'orienter les politiques sectorielles de sécurité de l'UE, elle n'a pas été définie à partir d'un concept de sécurité intérieure pourtant demande première des citoyens, sans hiérarchiser les intérêts communs face aux intérêts nationaux, ce qui explique encore et toujours aujourd'hui le différentiel de position des capitales et leur volonté à géométrie variable de s'engager dans des missions et opérations, en sus des problèmes budgétaires.

Quant à la révision partielle de ladite SES en 2008 proposée sous présidence française au second semestre 2007, elle l'adapte en partie en tenant compte de nouveaux travaux organisés à nouveau sous la forme de séminaires IESUE⁶⁸ sans sortir d'un contenu qui reste une sorte de philosophie générale de l'action dans le monde. Les adaptations couvriront

⁶⁵ Aspen Institute Italia (Rome, 19 septembre), IESUE (Paris, 6-7 octobre) et The Swedish Institute of International Affairs (Stockholm, 20 octobre).

⁶⁶ André Dumoulin, « La sémantique de la « Stratégie » européenne de sécurité : lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconception », *Annuaire français de relations internationales*, AFRI 2005, Panthéon-Sorbonne, Bruylant, 2005, pp. 632 et sv. ; Pour une analyse du document, cf. Alyson J.K. Bailes, "The European Security Strategy. An Evolutionary History", in *Sipri Policy Paper* n°10, Stockholm, February 2005 ; Collectif, « A Security Strategy for Europe. The Solana Strategy in the Wake of Madrid », *Oxford Journal on Good Governance*, vol. I, n°1, July 2004 ; Asle Toje, "The 2003 European Union Security Strategy : A Critical Appraisal", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, n°1, 2005.

⁶⁷ Cf. Roy Ginsberg et Susan E. Penksa, *The European Union in Global Security : the Politics of Impact*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012.

⁶⁸ « L'UE et la gouvernance mondiale : règles, puissance, priorités » (Rome), « Une approche commune du voisinage » (Natolin, Pologne), « L'approche de l'Union de la sécurité internationale » (Helsinki) et « Quelle stratégie pour les intérêts de sécurité de l'UE ? » (IESUE, Paris).

l'élargissement comme facteur de stabilité, de paix et de réforme, le lien entre sécurité et développement, la lutte contre la piraterie et celle contre l'accumulation des armes légères. Les moyens mis en avant seront l'aide au développement, les compétences civilo-militaires et un dialogue accru avec le voisinage.

Aussi, la SES dans sa version 2008 se doit encore d'être refondue. Les motifs sont nombreux. En dehors de l'intégration des aspects opérationnels, il s'agit d'intégrer des évolutions aussi diverses que l'adoption du Traité de Lisbonne très riche en matière PSDC, la cyberdéfense, les conséquences de la révision du Concept stratégique de l'OTAN, les effets de la crise économique et bancaire, les guerres hybrides, le terrorisme de la bande Sahel-Irak-Syrie, l'AED et les questions de mutualisation et de partage, le poids réel des pays émergents, la crise russo-ukrainienne et la prise de responsabilité européenne face au « tropisme Pacifique » américain qui doit aussi être pondéré.

Plusieurs think tanks ainsi que les ministres européens de la défense réunis en informel à Riga en février 2015 ont souhaité l'adoption d'une nouvelle version de la Stratégie européenne de sécurité – à ne pas confondre avec la Stratégie maritime européenne adoptée le 24 juin 2014⁶⁹ – qui sera finalement engagée sous la présidence du nouveau Haut Représentant, madame Federica Mogherini, par décision du 26 juin 2015 pour une présentation officielle lors du sommet européen de juin 2016⁷⁰. Stratégie européenne de sécurité qui, par le passé, parce qu'elle restait une réflexion théorique plutôt qu'un outil d'action, ne fut pas la référence ni appliquée sur le terrain lors d'opérations au Sahel, au Mali ou en Libye⁷¹.

Parallèlement, alors que la question d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense date de bien des années⁷², le projet resurgit à nouveau avec l'idée de l'associer en aval à la rédaction d'une nouvelle Stratégie européenne de sécurité. Ici, il s'agirait des définitions opérationnelles, capacitaires et civilo-militaires de la SES dans sa mise en œuvre. En d'autres mots, d'un mode d'emploi réunissant lecture stratégique ; définitions de l'outillage ; liaisons entre risques, menaces et moyens ; programmations partagées et planification budgétaire ; indications d'axes de développement pour l'avenir ; concept des forces armées ; doctrines d'emploi.

Son intérêt est multiple :

- informer l'opinion publique, les assemblées parlementaires et les parlements extérieurs à l'UE, pour leur expliquer les objectifs généraux de la PSDC;

⁶⁹ Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, doc. 11205/14, Brussels, 24 June 2014.

⁷⁰ Sven BISCOP, *Global and Operational : A New Strategy for EU Foreign and Security Policy*, IAI Working Papers n°15, Istituto Affari Internazionali, Roma, 27 July 2015.

⁷¹ Nicolas Gros-Verheyden, « Une stratégie ne fait pas le printemps », www.bruxelles2.eu, 30 juin 2015.

⁷² André Dumoulin, *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1999. Relevons que plusieurs ballons d'essais, propositions, rapports parlementaires et autres études, à l'initiative aussi de l'UEO, de la Commission européenne (Groupe à haut Niveau sur la PESC), du Parlement européen, de centres de recherche stratégique, furent lancés et déposés ces vingt dernières années sans vrai résultat. De Claude Lellouche à Edouard Balladur, de Leo Tindemans à Armand Decker, de Lamberto Dini à Catherine La Lumière, de Paul Quilès à Rudolf Scharping ; tous y ont été de leur déclaration, proposition et ballon d'essai sur le concept de « Livre blanc européen ».

- constituer une source d'inspiration utile pour les États membres qui envisagent de poursuivre l'adaptation de leurs forces armées;
- aider les industriels à déterminer les lignes de forces en matière d'équipements dans le cadre collectif;
- accroître la coopération, la cohérence et l'efficacité au plan européen par la définition collective de priorités et de visions partagées, la formation des Européens à une culture commune;
- stimuler le dialogue de coopération avec les États partenaires et avec les alliés nord-américains et le Congrès de Washington;
- permettre enfin de réduire les inquiétudes éventuelles de certains États situés aux marges de l'Europe (Maghreb, Russie, Proche-Orient, Balkans,..) quant aux objectifs de cette PSDC.

La précédente tentative « institutionnelle » (hors Action commune) fut lancée par la présidence belge au Conseil de l'UE au second semestre 2001 avec, au final, la rédaction d'un groupe de travail au sein de l'IESUE pour rédiger - sans que le mandat ne soit très clair - un modèle de Livre blanc. Cependant l'autonomie rédactionnelle et l'indépendance « académique » du groupe dirigée par Nicole Gnesotto (directrice de l'Institut) afin d'éviter le syndrome du plus petit commun dénominateur des documents officiels aboutit en définitive à un simple « enregistrement » du document sans endossement par les capitales⁷³.

En outre, rédiger un « Livre blanc » est plus complexe que de s'en tenir à des secteurs spécifiques comme la coopération technico-militaire (via l'Agence de défense), la coopération académique (via l'Erasmus militaire⁷⁴ ou autour du Collège européen de sécurité et de défense-CESD)⁷⁵, la coopération opérationnelle (via les *Battlegroups*), la planification générique (*headline goal 2010*, objectif civil, CSP). Non pas que ces différentes composantes recèlent moins de pièges, de rivalités et de limites souverainistes, mais elles forment des paquets suffisamment cohérents que pour se solidifier à la carte, avec leur propre logique et celle du « saucissonnage ». Par contre, un « Livre blanc » suppose l'harmonisation de ces différents chapitres constitutifs, le document étant situé conceptuellement juste en-dessous de la « Stratégie européenne de sécurité. Sauf à imaginer une addition surréaliste de Livres blancs nationaux créant de fait « le » Livre blanc européen », les capitales ne pourront faire l'économie d'une introspection à propos des critères de rapprochement dans le champ sécuritaire européen !

Poser le principe d'un document à Quinze englobant, synthétisant ou conceptualisant la Politique européenne de sécurité et de défense engage une définition à rechercher à la fois dans :

⁷³ Le *European Defence. A proposal for a White Paper* de l'IESUE est sorti en mai 2004. Outil d'interrogation sur l'adaptation nécessaire des capacités militaires, le document de 136 pages rédigé en anglais - dont 67 pages de scénarios de missions et de recommandations - a été bien reçu par les ministères de la défense européens. Il fut le résultat de travaux de séminaires réguliers durant deux ans réalisés par Général Gustav Hägglund (Comité militaire UE), Nicole Gnesotto (Institut d'Etudes de sécurité de l'UE), Thomas Ries (National Defence College, Helsinki), Général Klaus Naumann (e.r.), William Hopkinson (RUSSI), André Dumoulin (ULg), Stefano Silvestri (Istituto Affari Internazionale, Rome), François Heisbourg (Fondation pour la recherche stratégique/FRS, Paris), Rob De Wijk (Royal Netherlands Military Academy).

⁷⁴ <http://www.emilyo.eu>.

⁷⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm

- la terminologie du titrage,
- le choix du moment de rédaction et de parution,
- le contenu abordé,
- la question de son opportunité.

Pour les Britanniques, les Allemands et certains États dits « neutres », le terme de « Livre blanc », dont l'expression est d'origine anglaise, a toujours posé problème dans le champ européen dans la mesure où il impliquerait une politique de défense prescriptive, dirigiste et donc contraignante dans un espace collectif. Adopter le terme de « Livre blanc européen » serait dès lors trop audacieux et imposerait certaines contraintes d'objectifs dont Londres, surtout, n'est pas prêt d'accepter. En outre, cette appellation traduirait la volonté de produire un document associé à une politique européenne intégrée, ce que la PSDC n'est pas. Aussi, la question de la terminologie posée par certaines capitales – certes artificielle et théologique par rapport au contenu – traduit de manière sous-jacente des réticences de fond. Derrière cette position se cachait également le souhait de voir cet exercice sortir du cadre de l'Union pour le réaliser davantage en synergie avec l'OTAN.

Aussi, un engagement consensuel à poursuivre la réflexion à ce sujet pourrait passer par l'adoption d'une sémantique nouvelle aux appellations diverses :

- « Manuel de la PSDC »,
- « Cadre politique et militaire de la PSDC »,
- « Concepts et outils européens de la sécurité et de la défense »,
- « Glossaire pour la PSDC »,
- « Rapport sur la PSDC »,
- « État » ou « Réflexions » sur la PSDC »,
- « Guide de la PSDC »,

Ces différents titres auraient pour avantage de réduire les réticences perçues lorsqu'il s'agira officiellement de partager les réflexions à ce sujet entre les capitales. De toute évidence, le choix du titre doit orienter les débats et tenter de circonscrire la teneur d'un possible document futur.

Aux questions du choix d'opportunité temporelle s'ajoutent celles, plus fondamentales, de contenu. Plusieurs possibilités peuvent s'offrir aux autorités européennes :

- Construire un « Livre blanc » additionnant en les synthétisant les données inscrites dans les documents officiels nationaux avec le risque d'aboutir au plus petit commun dénominateur, occultant la dimension collective de l'Union, tout en complexifiant l'approche par la comparaison de documents au statut juridique et politique disparate.
- La « solution » pourrait venir de la production d'un document reprenant les décisions de Lisbonne, la traduction d'un glossaire commun, la description des structures politico-militaires de l'Union, l'apport concret de l'objectif de forces et de capacité, l'état des coopérations militaires multinationales, l'intégration des grandes déclarations collectives sur les valeurs de l'Europe, la définition des missions élargies de l'UE, les objectifs de prévention et de coercition, la description des objectifs des différentes organisations de sécurité et leurs liens avec l'Union.

- Ne peut-il être qu'une sorte de « Military Balance » de l'Union ?

Faut-il que ce « document » soit strictement propositionnel ? Doit-il être régulièrement amendé et actualisé ? Faut-il y adjoindre parallèlement la description des forces nationales ? L'Union a-t-elle intérêt à y spécifier les scénarios et les zones d'intervention ? Doit-elle s'engager dans une formulation large et maximaliste ou s'en tenir aux missions et opérations UE ? Faut-il que ce document soit élargi à l'idée de Concept stratégique ou global européen imposant à la fois l'apport des autres ministères et des synergies avec l'Alliance ?

À la difficulté d'éviter toute comparaison entre États membres s'ajoute celle relative à la méthode.

- Nous pourrions envisager de choisir comme modèle un document national – *Strategic Defence Review* britannique, Livre blanc français, allemand ou néerlandais – avec les limites déjà indiquées quant à leurs caractères contraignants, en plus du caractère délicat du choix du modèle.
- Nous pourrions aussi considérer que l'approche pédagogique impose la rédaction d'un document informatif et descriptif, visible et compréhensible à destination du citoyen européen et au-delà, l'objectif premier étant alors d'aider au soutien de la PSDC via les Parlements nationaux. Cette hypothèse impliquerait éventuellement une Déclaration d'intention politique sans éléments dirigistes.
- Une autre méthode pourrait reposer sur un travail à caractère académique qui aurait pour principal avantage d'asseoir une autonomie d'analyse et de jugement, évitant ainsi une vision trop édulcorée de la réalité de la PSDC ou une bureaucratisation paralysante, mais qui ne reposerait sur aucune reconnaissance politique, sur aucune responsabilité politique au moment où les citoyens européens souhaitent pourtant que les autorités s'engagent.
- La synthèse de ces différents modèles pourrait-elle, en définitive, aboutir à produire plusieurs documents à géométrie et échéance variables, apparaissant progressivement dans le champ public de la PESD ? A la suite de la rédaction relativement rapide d'un document académique produit par l'Institut d'études de sécurité de l'Union en collaboration avec l'apport d'experts d'instituts nationaux « indépendants » ou d'universitaires spécialisés serait entamé, à moyen terme, un exercice consensuel entre les 27 (28), bénéficiant des éléments mis en évidence par différents travaux externes et internes.

Une relance de l'idée s'est faite jour plus récemment, qu'il s'agisse des cercles franco-allemands, des rapports du Conseil général pour l'armement (France), des travaux du Centre militaire italien d'étude stratégique (CMISS), des rapports pilotés par Patrice Cardot dans le cadre du Conseil général de l'armement français (CGARM), ceux du Groupe de Venusberg (2004), du contenu du Livre blanc français de la Défense (2008 et 2013), de l'Association des industries aéronautiques et de défense (2008), du SPD allemand, du SEDE du Parlement européen (avec le rapport Danjean, 2012), d'un non papier bulgare (2012), du

Commissaire Barnier (2012-2013), et très récemment des propositions d'*Eurodéfense France* composé d'anciens hauts responsables militaires⁷⁶.

Ces derniers proposent pour contenu :

- « l'approfondissement de la notion de masse critique pour la puissance d'influence des États ;
- l'expression de la puissance et l'emploi de la force armée par l'UE ;
- l'expression de la solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense au sein de l'UE dans le but non seulement de protéger les intérêts communs des États membres mais de défendre en commun tous leurs intérêts (communs et nationaux) ;
- la mise en œuvre du principe de subsidiarité entre l'UE et ses États membres dans la défense, la finalité de l'approche européenne étant d'apporter des solutions communes là où les nations sont individuellement défaillantes et non de se substituer à elles ;
- la problématique d'une approche concertée de la dissuasion nucléaire et de la défense anti-missiles balistiques dans la défense de l'UE ;
- les conditions d'une autonomie stratégique de l'UE pour atteindre ses objectifs et les moyens nécessaires pour y parvenir ».

De toute évidence, la rédaction d'un Livre blanc européen semble incontournable s'il s'agit d'édifier à terme, comme l'indique le Traité UE, une politique de sécurité et de défense commune. Pour se faire, il est maintenant acquis du point de vue opératoire que c'est l'Agence européenne de défense qui pourrait soutenir la dynamique, en liaison avec les capitales et avec certains apports de l'IESUE. L'Agence est en effet la mieux placée pour travailler ce concept dans la mesure où les politiques de défense sont d'abord l'addition de moyens, de capacités, de programmations et de planifications en équipements et en budgets.

Elle est d'autant mieux outillée que sa mission est bien de tenter de surmonter les déficiences, à savoir les divisions et le manque de cohérence entre États et au sein de différentes communautés (planificateurs de capacités, experts en R&T, experts en armement, industries) pour finalement aboutir à une vision globale. En travaillant sur l'association entre planification militaire, industries de défense et recherche (harmonisation des besoins, standardisation, rationalisation), elle opère directement sur l'anticipation des besoins capacitaires.

Puisqu'il s'agit pour elle de « conseiller, d'agir en tant que « conscience » et d'être le « catalyseur » de nouvelles idées et initiatives en coopération » (Nick Witney, directeur de l'AED), elle est la mieux outillée pour rédiger ce fameux « Livre blanc » à partir de l'assimilation des calendriers différenciés des États – l'Agence se fiant beaucoup à l'expertise des États membres - , avec l'aide aussi des capitales quant aux questions plus politiques à assimiler en matière de culture militaire, avec l'aide de l'IESUE et du SEAE qui disposent de réseaux très étendus d'experts de part le monde. Ce dernier doit en principe gérer la diplomatie au quotidien, quand bien même cet organe complexe subit en interne des rivalités

⁷⁶ Les propositions d'Eurodéfense pour un livre blanc de la défense, www.bruxelles2.eu, Bruxelles, 29 juillet 2015 (synthèse). Cf. aussi *Pour un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense*, Fondation Robert Schuman, Policy Paper, Question d'Europe n°360, Fondation Robert Schuman, Paris, 8 juin 2015.

interservices alors qu'il devrait disposer de méthodes plus flexibles⁷⁷ avec des initiatives à prendre par des groupes d'États. Le fait que l'Agence reste sous contrôle des États dans son fonctionnement permet de maintenir les garde-fous nationaux qu'aucune capitale ne veut lever aujourd'hui, mais peut aussi, dans les limites imposées par ces contraintes et précautions, favoriser paradoxalement les avancées à petits pas.

Si l'on accepte que la « Vision à long terme pour les capacités » de l'UE à l'horizon 2025 en matière de sécurité-défense⁷⁸ est à la fois une aide à la décision nationale, un indicateur de la voie à suivre en matière de BITD et un élément facilitant la convergence des politiques nationales en matière de capacités militaires ; on ne peut que soutenir l'utilité d'élaborer un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense. Cet outil de rapprochement non contraignant des politiques de défense peut être alors considéré comme favorisant le rapprochement des agendas nationaux, des doctrines et des perceptions sécuritaires nationales. Il peut être aussi le référentiel qui doit dicter les choix des moyens et des postures nationales. Il sera, en définitif et si les capitales s'y emploient, la brique constitutive de l'édifice conceptuel européen devant stimuler en parallèle ou répondre à la rédaction d'un véritable concept stratégique de sécurité globale⁷⁹ : la Stratégie européenne de sécurité de 2003/2008 ne pouvant, en effet, être considérée comme tel. La construction de cette « Global Strategy » pour mi-2016 sera néanmoins dépendante de la bonne volonté des États et de la capacité des États aux visions sécuritaires et aux intérêts différents d'aboutir à une seule priorité sur le long terme.

Au final, un Livre blanc européen de la défense qui ne dit son nom pourrait voir le jour fin 2016 via un « document de suivi » en voie d'élaboration et qui aura pour vocation d'identifier les capacités de défense de la future stratégie globale (juin 2016) via « un document opérationnel visant à mettre en place un processus » (Jorge Domecq, directeur exécutif AED).

Reste la plus grande difficulté qui est la permanence d'un différentiel de culture militaire et stratégique qui s'exprime justement à travers les livres blancs nationaux⁸⁰ et qu'a étudié Delphine Resteigne⁸¹ à partir de l'analyse des relations multinationales lors des opérations belges ou Olivier Schmitt⁸² à propos des défis des opérations multinationales

⁷⁷ Intervention de Pierre Vimont, ancien Secrétaire général du SEAE, Conférence « Bridging the Gaps in EU Foreign Policy », Carnegie Europe, Bruxelles, 8 juillet 2015.

⁷⁸ Ce document a été adopté le 3 octobre 2006 par les États membres réunis au sein du comité directeur de l'AED.

⁷⁹ Cf. les différentes contributions de think tanks autour de la nouvelle future stratégie globale reprise sur le site de l'IESUE en 2015 et 2016 ; Maurice De Langlois (dir.), *Vers une nouvelle stratégie européenne de sécurité*, Laboratoires de l'IRSEM n°25, Paris, 2015 ; Antonio Missiroli (dir.), *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, ISSEU, Paris, 2015.

⁸⁰ Cf. à ce sujet, André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Vincent Metten, « Introduction à l'étude comparative des Livres blancs, documents officiels et notes de politique générale relatifs à la politique de sécurité et de défense des Quinze États membres de l'Union européenne », Centre d'études de défense, Institut royal supérieur de défense, Bruxelles, janvier-mars 2001.

⁸¹ Delphine Resteigne, *Vers une analyse sociologique des opérations militaires multinationales : regards croisés en Afghanistan, en Bosnie et au Liban*, thèse de doctorat, ULB-ERM, Bruxelles, juillet 2009 (parution : *Le militaire en opérations multinationales. Regards croisés en Afghanistan, en Bosnie, au Liban*, Bruylant, Bruxelles, 2012 ; Cf. aussi Virginie Thomas, *La question des langues dans les missions de Petersberg*, ULB, mémoire de MA in International Politics, Bruxelles, 5 mai 2003 ; Claude Weber, « L'Eurocorps : l'expérience d'une quotidienneté multinationale », dans *Les Champs de Mars*, n°14, Paris, 2003, pp. 5 et sv.

⁸² Olivier Schmitt, *L'Union ou la force ? Les défis des opérations multinationales contemporaines*, Focus stratégique n°55, IFRI, Paris, mars 2015.

contemporaines : pratiques culturelles militaires nationales, condescendance et moindre sensibilité culturelle face aux « petites » forces armées, réputation internationale, compétence, degré d'intégration, différentiel technologique, caveats d'ordre juridique, politique ou technique.

Pour le président du CMUE, le général Hakan Syrén, alors président du CMUE, il faut fusionner les budgets, mais aussi les cultures militaires hétérogènes et souveraines, alors que le constat d'un manque de volonté politique est patent dans l'intégration des forces armées en Europe ; quand bien même le SEAE travaille anticipativement sur une vision de zones régionales de tensions avant même les débats au COPS qui reste un lieu de partage, d'ouverture, d'interactions « culturelles » et de décisions. On perçoit combien les États membres ont des difficultés à définir les intérêts européens. « Sont-ils la somme des intérêts nationaux, la moyenne de ceux-ci ou bien une sélection parmi les plus importants, sans qu'on sache d'ailleurs qui est responsable de la sélection ? Dans quelles circonstances ? A quelle fin ? De même, qui les définit ? Les nations entre elles ? Ou bien les nations réunies en Conseil européen ? Ou bien nos instances supranationales telles que la Commission et le Parlement européen ? Ou bien toutes ensemble ? »⁸³. Entre la rhétorique, la permanence de cultures stratégiques nationales différentes sinon antagonistes quand elles existent et le différentiel des cultures bureaucratiques internes pour chaque corps administratifs et ministériels, leurs traditions et leurs loyautés, l'exercice demeure périlleux.

Quant au Collège européen de sécurité et de défense⁸⁴, de l' « Erasmus militaire »⁸⁵ ou de bancs d'essais sur une possible « *European Defence University* » à organiser, entre autres, depuis l'École royale militaire (Jean Marsia), - autant de lieu pour aider à l'intégration des cultures militaires - leur avenir est fragilisé par la faiblesse des moyens et les réticences nationales.

Au final, relevons les enseignements de récents eurobaromètres⁸⁶. Dans une étude qualitative sur la promesse de l'UE réalisée dans six États membres de l'UE⁸⁷ entre fin juin et mi-juillet 2014 et datée du 12 septembre 2014, les caractéristiques associées à l'appartenance européenne les plus fréquemment citées par les participants sont :

- La tolérance
- La paix
- La diversité
- Une histoire partagée

⁸³ Detlef Puhl, « La PSDC en panne : divergences culturelles », *Revue de Défense nationale*, Paris, janvier 2015, p. 111.

⁸⁴ Alain Spoïden, « L'action du Collège européen de sécurité et de défense (CESD), dans André Dumoulin et Philippe Manigart (dir.), *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 151 et sv.

⁸⁵ Sylvain Paile, *Research of possibilities to develop the exchanges of young officers in the European Military higher education area*, thèse de doctorat, Vassil Levski National Military University, Veliko Tarnovo, 2015 ; Sylvain Paile, « L' « Erasmus militaire » : carrefour entre éducation et PESD », dans André Dumoulin et Philippe Manigart (Dir.), *Opinions publiques...*, *Ibid*, pp. 447 et sv.

⁸⁶ André Dumoulin, « Opinions publiques et sécurité européenne : identité collective, particularismes nationaux et prise de risque », dans *Annuaire français de relations internationales*, AFRI 2010, La Documentation française et Bruylant, Panthéon Sorbonne, Paris, 2010, pp. 725 et sv.

⁸⁷ À savoir l'Italie, l'Allemagne, le Danemark, le Portugal, la Finlande et la Pologne.

- La liberté de circulation et la suppression des frontières
- La démocratie
- Une monnaie unique
- Des valeurs communes
- Un niveau de vie plus élevé
- Le respect des droits de l'homme

Mais, pour la plupart des participants, l'attachement à leur nationalité est plus fort que leur sentiment d'appartenance à l'Europe. Cependant, les plus jeunes – qui sont plus susceptibles d'étudier et de voyager à l'étranger, et qui ont toujours connu l'UE et l'euro – sont ceux qui ont le plus de chances de se considérer comme des Européens dans le futur.

Les participants envisagent un continent sur lequel les nations s'efforcent d'instaurer une communauté pacifique et de favoriser la coopération économique sans avoir à renoncer à une trop grande part de leur identité, de leur diversité ou de leurs intérêts nationaux. Pour les participants, en particulier en Pologne et au Portugal, ce sont les pays européens les plus forts sur le plan économique qui écrivent l'histoire de l'Europe. Un grand nombre de participants dans ces pays estiment également que, compte tenu de ce déséquilibre économique, l'avenir de l'UE pourrait ne pas être déterminé par tous les États membres. Globalement, les participants ne souhaitent pas que l'UE poursuive son expansion à l'avenir. Si les participants reconnaissent qu'une Europe plus grande peut favoriser une sécurité accrue, pour la plupart d'entre eux la poursuite de l'élargissement n'est pas souhaitable et rendra encore plus difficile la définition d'une identité européenne. Relevons ici que le concept d'une armée européenne suscite des réactions mitigées.

En ce qui concerne l'eurobaromètre standard datant du printemps 2015 concernant tous les États membres, au sujet des préoccupations des Européens, la synthèse générale précise qu'après une hausse de 14 points de pourcentage depuis l'automne 2014, l'immigration est désormais considérée comme le principal problème⁸⁸ auquel doit faire face l'UE actuellement (38%). Elle est suivie par la situation économique (27%, -6 points de pourcentage par rapport à l'automne 2014 et -32 par rapport à l'automne 2011), le chômage (24%, -5 par rapport à l'automne 2014 et -14 par rapport au printemps 2013) et l'état des finances publiques des États membres (23%, -2 par rapport à l'automne 2014 et -11 par rapport au printemps 2012). Ces trois sujets continuent de perdre de l'importance, une tendance commune aux thèmes économiques. À l'inverse, les inquiétudes liées au terrorisme ont fortement augmenté (17%, +6) à la suite des attaques terroristes qui ont eu lieu en Europe (France, Danemark et une attaque à l'époque déjouée en Belgique) depuis l'enquête Eurobaromètre Standard de l'automne 2014.

Mentionnée par près de quatre Européens sur dix (38%), l'immigration est désormais considérée comme le principal problème auquel doit faire face l'UE dans 20 États membres (contre quatre à l'automne 2014). Au niveau de l'analyse nationale, elle est mentionnée par au moins la moitié de la population à Malte (65%), en Allemagne (55%), en Estonie (54%) et au Danemark (50%). Le Portugal (16%) et la Grèce (27%) sont les deux seuls pays dans lesquels l'immigration n'est pas mentionnée comme étant l'un des trois principaux problèmes auxquels l'UE doit faire face actuellement. La situation économique occupe la deuxième position au niveau européen. Elle est citée par 27% des Européens et arrive en tête des préoccupations dans trois pays (contre 13 pays à l'automne 2014) : à Chypre (47%), en Grèce (40%) et en

⁸⁸ Les personnes interrogées devaient choisir deux problèmes dans une liste prédéfinie.

Espagne (37%). Évoqué par près d'un quart des personnes interrogées (24%), le chômage constitue la principale préoccupation en Irlande (31%) et en Croatie (25%). L'état des finances publiques des États membres arrive en quatrième position au niveau européen (23%) et constitue la première préoccupation en Finlande (39%) et au Portugal (37%). Cinquième préoccupation au niveau de l'UE (17%), le terrorisme est cité en premier en Roumanie (28%) et en second dans quatre pays : en République tchèque (30%), à Malte (27%), en Bulgarie (25%) et en Pologne (22%). En Croatie, le terrorisme arrive en seconde position des principales préoccupations, à égalité avec la situation économique et l'état des finances publiques des États membres (24% pour chacun de ces trois sujets).

Enfin, plus des deux tiers des Européens se sentent citoyens de l'UE (67% pour le total des réponses « oui », +4 points de pourcentage par rapport à l'automne 2014). Dans le même temps, la proportion d'Européens qui ne se sentent pas citoyens de l'UE est tombée en dessous d'un tiers (31%, -4). Le sentiment de citoyenneté européenne semble s'être renforcé depuis les dernières élections du Parlement européen, qui se sont tenues en mai 2014, juste avant l'enquête Eurobaromètre Standard du printemps 2014 (EB81).

Dans 27 États membres (contre 25 à l'automne 2014), une majorité de personnes interrogées se sent citoyen(ne) de l'UE. Plus de huit personnes interrogées sur dix se sentent citoyens de l'UE au Luxembourg (88% pour le total des réponses « oui », dont 61% de « oui, tout à fait »), à Malte (84%), en Finlande (81%) et en Allemagne (81%). Ils sont moins nombreux en Bulgarie et à Chypre (50% dans ces deux pays). Enfin, en Grèce, la population est partagée en proportions égales : 50% se sentent citoyens de l'UE et 50% ont un sentiment contraire. Pour la première fois depuis que la question a été posée, au moins la moitié de la population dans chaque État membre se sent citoyen(ne) de l'UE. Le sentiment de citoyenneté européenne a progressé dans 17 pays par rapport à l'automne 2014. Ces hausses sont les plus marquantes aux Pays-Bas (70%, +9 points de pourcentage), en Irlande (77%, +7), en Allemagne (81%, +7), en Lituanie (78%, +7) et en Croatie (63%, +7). À l'inverse, il a diminué dans huit pays, mais dans des proportions limitées. Le recul le plus fort est enregistré en Slovaquie (65%, -4).

Dans le domaine de la défense, une lecture en surface de des résultats eurobaromètres des dernières années indique un soutien général à la PESD/PSDC dans ses aspects de stabilisation (missions extérieures) et en matière de lutte contre le terrorisme. À cet égard, les avancées inscrites dans le Traité de Lisbonne⁸⁹ devraient renforcer ce soutien. Cependant, les Européens en général ne placent pas cette politique sectorielle comme prioritaire dans les politiques de l'UE et la notion de puissance joue davantage dans le registre économique et politique. Dans d'autres eurobaromètres plus anciens, les Européens des Quinze soutinrent la PESD à hauteur de 73% (printemps 2001) puis 75% (printemps 2006).

Reste qu'à la question sur la PSDC, 72% des Européens sondés y étaient favorables au printemps 2014, 76% à l'automne 2014 et 74% au printemps 2015. La Belgique atteignant respectivement 79, 83 et 79 % ; le pays le plus en pointe étant la Lettonie au printemps 2014 (86%), Chypre à l'automne de la même année et la Lettonie au printemps 2015. À l'inverse, le Royaume-Uni (52%), l'Irlande (57%) et l'Autriche (56%) eurent les scores les plus faibles durant les trois périodiques de référence des sondages eurobaromètres standards.

De ces éléments, il en ressort bel et bien un soutien à la PSDC qui relève à la fois du coût/bénéfice sans nécessairement souhaiter une augmentation des budgets de défense à cet

⁸⁹ Cf. André Dumoulin, « Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle : oscillations et interprétations », dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°519, Paris, juin 2008.

usage, d'une « européanisation des esprits » par le biais d'un « consensus permissif » (Irondelle, Foucault) dans un environnement sécurité-défense dont les paramètres militaires, doctrinaux, opératoires et techniques ne sont maîtrisés qu'en surface par les citoyens. Si les résultats globaux indiquent une « rationalité des opinions », les préoccupations de sécurité restent bornées souvent aux aspects internes (terrorisme, environnement, criminalité, immigration) alors que la défense est perçue comme lointaine ou imaginée en grande audace comme devant être intégrée sous la forme d'une armée européenne effaçant les armées nationales.

Nous percevons cependant combien le soutien à la PSDC continue à varier en fonction de plusieurs éléments : géopolitique des États dont les Européens interrogés sont citoyens, géohistoire⁹⁰, perception de la sécurité et de la défense, cultures nationales de sécurité⁹¹ et implication directe ou non à l'Alliance atlantique. Ces différents socles à géométrie variable et en interactions reposent autant sur le contrôle des États dans le champ intergouvernemental, que sur des processus d'européanisation-« bruxellisation »⁹² de la défense.

Or, selon Zaki Laïdi, les « Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité » et il y a un désaccord entre une partie des élites européennes et la population⁹³. Mais il n'est pas impossible que face à un événement grave dans le futur, l'UE soit dans l'obligation de conjuguer valeurs, identité et puissance. Sauf à laisser cela aux autres, dans un mode réel qui se voit multipolaire plutôt que multilatéral. On perçoit déjà à travers la clause de solidarité (article 222) et la clause d'assistance mutuelle (article 42 § 7) activée sur initiative de la France le 17 novembre 2015⁹⁴ que l'UE tente prudemment d'intégrer en collectif des concepts de collaboration et de fraternité face à l'adversité et la légitime défense.

En attendant, la question du rapport entre les opinions publiques et la PSDC va concerner en premier lieu les comportements sur le terrain mais aussi et surtout sur le nombre et les circonstances des victimes à déplorer. C'est dans ce champ thanatologique que se situera « la marge de manœuvre » des États face aux positions de l'opinion publique d'abord et avant tout nationale, avant d'être européenne. Au sommet, la culture de l'Union européenne doit être plus ouverte à la dimension défense car, actuellement, « le militaire n'est pas encore inscrit totalement dans les gènes de cette organisation »⁹⁵. Entre prise de risque,

⁹⁰ Au sujet des logiques géohistoriques de la formation de l'opinion publique en fonction de l'ancienneté et de la nature des élargissements, cf. Alain Lancelot, « Passé, présent et avenir de la construction de l'Europe : le point de vue de l'opinion publique européenne », dans *L'État de l'Union. Rapport Schuman 2008 sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, Ed. Lignes de Repères, 2008.

⁹¹ Cf. " A Summer Course on European Security Culture and national Traditions", EUISS-Cambridge Summer School, Cambridge, 14-17 July 2009.

⁹² Olivier Kempf, « Les Bruxellistes », dans *Revue de Défense nationale et sécurité collective*, Paris, janvier 2008, p. 84.

⁹³ Didier Georgakakis (dir.), *Le champ dde l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE Economica*, Paris, 2012.

⁹⁴ Elle fut appuyée à l'unanimité par les États membres de l'UE. Cf. Jochen Rehr, *Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means*, www.Egmont.institute.be ; Thierry Tardy, "Mutual Defence – One Month On", in *EUISS Alert*, n°55, ISSUE, Paris, 2015; Jérôme Legrand, "Will CSDP enjoy "collateral gains" from France's invocation of the EU's "mutual defence clause" ?", DG EXPO, Policy Department, European Parliament, Brussels, December 2015.

⁹⁵ Nicolas Gros-Verheyden, « L'approche globale c'est comme le monoxyde de carbone... », www.bruxelles2.eu, 13 juillet 2013.

solidarité, opinions publiques et le champ des médias, la formation des militaires européens restera complexe, délicate et encore bornée par le pouvoir régalien des États et leur souveraineté protégée.

Hypothèses de scénarios PSDC

Par principe, en science politique plus qu'ailleurs, il nous faut nous méfier des prédictions, surtout quand le nombre de variables et leurs interactions sont importants. Or, la PSDC est bien la thématique la plus incertaine et la plus complexe qui soit. Si l'avenir nous est donc en ce domaine indéchiffrable, si les certitudes semblent difficilement accessibles ; nous pouvons néanmoins nous risquer à tenter de raisonner prudemment le futur en proposant un petit éventail de scénarios assez typés et qui ne se réaliseront probablement jamais en l'état. Et si un seul devait se détacher, il le serait en prenant divers éléments chez les autres, tant sont grandes les interactions.

Surmonter les difficultés paralysantes de l'hyper-complexité du monde politico-stratégique et institutionnel de l'Union européenne et ses multiples variables, assumer les irréductibles incertitudes sur les conséquences à long terme de décisions politico-militaires et diplomatiques prises aujourd'hui dans le champ européen ; telles sont quelques-uns des obstacles sur la voie de scénarios crédibles.

Aussi, imaginer quelques axes prospectifs et virtuels impose d'adopter nécessairement l'axiome selon lequel l'anticipation est d'abord une démarche délicate. La question des scénarios impose également des choix. Nous pourrions les aborder selon des critères géographiques, institutionnels, technologiques, temporels ou belligènes à travers les risques et menaces.

Nous pourrions aussi les envisager dans les champs nationaux et militaires avec l'examen de l'avenir des scénarios génériques imaginés par les capitales, l'Union européenne et l'OTAN (en relation avec l'UE) même si les terminologies, les critères et les méthodologies sont disparates. Il serait alors question d'adjoindre à ces différents scénarios de missions, l'évaluation des structures de forces et les paramètres connexes, en procédant à un exercice proche du contenu de certains chapitres de « Livres blancs nationaux ».

Nous pourrions enfin travailler dans la présente étude sur des scénarios politico-institutionnels qui permettent d'associer la complexité des objectifs diplomatiques collectifs et nationaux avec les jeux interactifs et concurrentiels inter-organisationnels. C'est cette dernière posture que nous avons choisie dans le présent volume - avec la description de plusieurs scénarios décrits de manière synthétique -, car elle cadre particulièrement avec les doutes et les opportunités autour de l'avenir de ladite PSDC.

1. L'otanisation larvée ou le partage des tâches

Si la PESD puis la PSDC ont survécu malgré leurs crises de croissance et les difficultés liées aux différenciations politiques des États membres quant à l'ambition à leur donner, force est de constater que cette politique sectorielle bute sur des contraintes structurelles qui semblent en grande partie indépassables (*cf.* 1^{ère} partie du présent volume). Certes, des avancées ont été constatées et le traité de Lisbonne reste, s'il était totalement appliqué dans le domaine de la sécurité-défense, celui qui va le plus loin en matière d'intégration en la matière. En outre, malgré la faiblesse des moyens et les contraintes temporelles, l'Union s'est affirmée sur la scène internationale dans le champ des missions et opérations de gestion de crise et de reconstruction, composantes de son approche globale.

Cependant, la PSDC pourrait ne pas dépasser cet ultime défi de l'intégration européenne qui tournerait autour d'une défense européenne autonome digne de cette

expression, pour reprendre le questionnement de Jolyon Howorth⁹⁶. Elle ne parviendrait jamais à s'affirmer comme un instrument incontournable de la défense européenne. Au grand contentement d'un certain nombre d'États européens, la PSDC restera bornée par les seules missions et opérations définies dans sa Stratégie européenne de sécurité dans ces différentes éditions en cas de crise aux frontières de l'Europe.

Les objectifs de la PSDC seront dès lors progressivement et partiellement atteints sans qu'aucune révolution doctrinale militaire ne se produise sur le continent européen et que les concepts et stratégies, pourtant essentiels en matière de défense et de sécurité et de choix industriels restent fortement marqués par le poids des États et celui de l'Alliance atlantique.

La PSDC serait alors considérée comme un maillon mineur de la défense atlantique et de l'OTAN, c'est-à-dire exister principalement en tant que capacité de décision et d'action propre aux États membres de l'UE (avec certains moyens de l'OTAN si besoin était) dans des opérations de faible intensité (missions humanitaires, de sauvetage, d'évacuation de ressortissants, missions de police ou encore de maintien de la paix post-crise), en laissant encore à l'OTAN les opérations d'imposition de la paix.

L'OTAN demeurerait ainsi « l'ancre de la sécurité pour l'Europe et les États-Unis », comme l'expliqua déjà George W. Bush au Secrétaire général de l'OTAN en visite à la Maison Blanche en avril 2002⁹⁷. À aucun moment, les États-Unis n'imagineraient la disparition de leur OTAN qu'ils dominent à tous égards en tant que leader, politiquement et militairement. La PSDC pourrait encore être reléguée au second plan vu les freins américains et la confirmation - qui sera répétée - de l'absolue primauté de l'Alliance sur la politique européenne, qui ne deviendrait qu'un des instruments à disposition pour la sécurité européenne et des opérations extérieures.

La dominance américaine implique déjà aujourd'hui comme par le passé le contrôle politique mais également matériel et structurel de l'Alliance et par effet indirect de la PSDC de l'Union. Dès la naissance de la PESD et par la suite, nous en eurent la preuve avec les pressions américaines pour que soit adoptée une seconde initiative sur les capacités de défense (ICD), l'adaptation de l'Alliance aux nouvelles menaces en s'orientant vers de nouvelles missions qui furent entérinées au sommet de Prague de fin 2002, la volonté américaine de réviser les commandements de l'OTAN suite au 11 septembre 2001, l'insistance permanente auprès de leurs Alliés pour qu'ils fassent le choix de matériel militaire américain (ex : C-17, JSF,..), le rôle joué depuis le début par de hauts responsables américains dans les négociations en vue de l'établissement des relations UE-OTAN, les discours sur la nécessité d'un partage des tâches géographiques et de missions⁹⁸, la proposition américaine visant la création d'une nouvelle force de réaction rapide de 21.000

⁹⁶ Jolyon Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi? », *Cahiers de Chaillot* n°43, IESUE, Paris, novembre 2000.

⁹⁷ Remarques de George W. Bush à l'issue de sa rencontre bilatérale avec Lord Robertson, Washington D.C, 9 avril 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020409a.htm>.

⁹⁸ « *Les Européens restent perplexes devant le nouveau partage des tâches qui s'esquisse, laissant aux Américains les guerres dures et aux Européens la tâche ingrate de faire ensuite le ménage pour reconstruire des paix et des États* », sachant par ailleurs que l'Amérique est « *incapable de s'engager de manière durable dans les zones grises de sécurité, ce que les Européens jugent normal, mais qui lui semble à elle tellement difficile* » (Nicole Gnesotto, Préface dans Julian Lindley-French, « Les termes de l'engagement. Le paradoxe de la puissance américaine et le dilemme transatlantique après le 11 septembre », *Cahiers de Chaillot* n°52, IESUE, Paris, mai 2002., p. 5.)

hommes au sein de l'OTAN qui sera entérinée à Prague les 21-22 novembre 2002⁹⁹, la Transformation¹⁰⁰, l'Initiative des forces connectées¹⁰¹, la force ultra réactive (*Very high readiness joint task force* /VJTF, *NATO Defence Planning Process*,...

Les sommets de l'OTAN à Prague (novembre 2002) et de l'UE à Copenhague (décembre 2002) furent illustratifs de cet état de fait et déterminants pour l'avenir des deux organisations¹⁰², tenant compte d'un positionnement plus atlantiste des nouveaux pays adhérents. La dépendance des Européens aux États-Unis et aux capacités qu'ils mettent à la disposition de l'OTAN est importante. Les budgets de la défense américains ont été considérablement augmentés après le 11 septembre, et le différentiel de capacités États-Unis - Europe va en s'accroissant. L'Alliance restera de fait le maillon le plus crédible, avec Washington pouvant laisser sa marque subtilement dans la PSDC.

La seconde raison expliquant pourquoi la PSDC pourrait davantage apparaître comme un maillon mineur de la défense atlantique tient, non pas à la volonté des États-Unis et à ses attitudes à l'égard de ladite politique, mais bien à celle des autres États-membres de l'OTAN, membres ou non de l'UE. Cette dernière distinction n'importe que peu ici, d'autant plus que le nombre de pays membres des deux organisations pourraient, à terme, se symétriser davantage vers une appartenance binaire totale¹⁰³. La tendance irait naturellement vers l'atlantisme et non pas vers une dynamisation de l'europanisation de la défense européenne. La prégnance du premier phénomène par rapport au second processus devrait être renforcée, ici encore, par un certain nombre de facteurs.

Tout d'abord, bon nombre d'États européens demeurent pro-atlantiques. « La dimension sécurité européenne a été, est et restera longtemps encore bornée par le fait transatlantique. L'OTAN est aujourd'hui considérée par les États membres comme l'élément moteur, la structure majeure, l'outil dominant de défense collective. Aucune capitale desdits États ne souhaite aujourd'hui quitter la structure atlantique au profit d'une montée en puissance, du reste légitime, de la politique européenne de sécurité et de défense »¹⁰⁴.

Par ailleurs, certains Européens sont bel et bien des atlantistes convaincus (par prudence), ce qui ne les empêche pas de participer à la PSDC, même si celle-ci ne servirait qu'à renforcer l'Alliance et à pouvoir agir lorsque l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée - une situation qui reste difficilement envisageable si des opérations militaires relativement importantes devaient être engagées. La PSDC ne pourrait concurrencer l'OTAN, ne fut-ce

⁹⁹ Les derniers objectifs entérinés étaient la capacité OTAN à mettre en œuvre en termes de moyens, deux opérations de grande envergure (60.000 h./chacune) et 6 autres opérations moyennes (30.000 h./chacune). A cela s'ajoutèrent récemment la mise en œuvre de forces ultra-réactives, la « *Very high readiness joint task force* » (VJTF) qui devrait être opérationnel avant l'été 2016.

¹⁰⁰ I.D. Ivanov, « *Transforming NATO: New Allies, Mission, and Capabilities*, Lexington Books, Toronto, 2011.

¹⁰¹ Cf. *Défense & sécurité internationale*, Areion, Paris, mai 2013.

¹⁰² Sur le premier (<http://www.natosummit.cz>), cf. Philip H. Gordon, "Reforging the Atlantic Alliance", dans *The National Interest*, n° 69, New York, automne 2002, <http://www.nationalinterest.org>. Sur le second (<http://www.eu2002.dk>).

¹⁰³ 22 États membres OTAN sur 28 sont aussi membres de l'UE. Les six États sans « double casquette » sont l'Albanie, les États-Unis, le Canada, l'Islande, la Turquie et la Norvège. A l'inverse, 22 États membres de l'UE sont aussi membres de l'OTAN, sauf l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède. Seul Chypre n'est pas dans le Partenariat pour la Paix de l'OTAN.

¹⁰⁴ André Dumoulin, « L'OTAN : fonctions et ambivalences », contribution au colloque sur *Sécurité internationale, sécurité de l'Europe, sécurité européenne*, Centre de politologie - CERIEP, Université de Lyon, 26-27 avril 2001.

qu'en termes de capacités militaires et d'impérieuse nécessité, pour l'UE, de pouvoir recourir aux moyens de l'OTAN en cas de besoin. Ces pro-atlantistes, parmi lesquels on compte aussi des petits pays, pourraient préférer soutenir l'OTAN aux éventuels directoires que les grands États européens pourraient vouloir mettre en œuvre à la carte.

L'idée que les premiers devraient se soumettre aux Français, aux Britanniques ou aux Allemands les amènent évidemment à ne pas soutenir d'éventuels progrès vers une Europe stratégique, si celle-ci signifie un « impérialisme » de « grands » européens.

La détermination des invariants dans le relationnel UE-OTAN en matière de sécurité et de défense est essentiel pour déceler en parallèle les failles, les contraintes et les pressions internes et externes visant le socle transatlantique. De toute évidence, le lieu structurel principal d'influence américaine dans le champ sécuritaire a été et reste l'OTAN, avec des présidents qui y attacheront beaucoup ou peu d'importance, selon les dossiers, selon les crises, selon la répartition des sièges au Sénat¹⁰⁵. Au final, les interactions parfois déséquilibrées entre UE et OTAN entre les 3 « D » de Madeleine Albright (*no duplication, discrimination, decoupling*) ou les 3 « I » de Lord Robertson (*introduction d'améliorations, inclusion pour tous les alliés, indivisibilité transatlantique*) ne semblent pas s'être effacées.

Cette Alliance transatlantique aux 28 membres est affectée de multiples tâches que nous pouvons sélectivement conjuguer en autant de mots clefs : défense territoriale collective, formation militaire en Afrique et en Ukraine, opération *Active Endeavour* en Méditerranée, présence en Afghanistan, processus de transformation et de multinationalisation, élargissements et autres antichambres, dialogue méditerranéen, réassurance sécuritaire à l'Est¹⁰⁶,... Ces quelques éléments parmi bien d'autres peuvent s'organiser autour de trois stratégies : l'engagement, l'influence, le global. Stratégies qui furent la résultante de multiples adaptations vécues ces dernières années dans le relationnel UE-OTAN. Plusieurs questionnements se firent jour dont les majeures furent :

- Comment partager les moyens vu le principe de la double « casquette » UE/OTAN ?
- Comment organiser politiquement le relationnel OTAN-USA dès l'instant où Washington « joue une partition à part » ?
- Quid de deux piliers – OTAN européenne et OTAN nord-américaine OU de deux piliers au sein de l'OTAN ?

Aujourd'hui, la PSDC est « non menaçante » pour le lien transatlantique et les deux politiques doivent collaborer car elles ont pris conscience des mêmes lacunes, des mêmes besoins capacitaires, dès lors que les défis, risques et menaces sont pratiquement similaires dans leur définition diplomatique.

Vu les contraintes budgétaires et la symétrisation des menaces, les choix diplomatiques aboutissent à tenter de synchroniser le processus de développement des

¹⁰⁵ J. M. Mccornick, « La politique étrangère d'Obama face à l'obstacle sénatorial », *Annuaire français de relations internationales 2013*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2013, pp. 426 et sv.

¹⁰⁶ Ronald Asmus, Stefan Czumur, Christ Donnelly, Aivis Ronis, Tom Vasalek & Klaus Wittmann, *NATO, new allies and reassurance*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2010.

capacités UE et OTAN (*EU-NATO capability group*)¹⁰⁷ et de faire comprendre « l’empreinte légère » derrière le concept américain de « Smart Defence »¹⁰⁸.

En vérité, des signes d’apaisement pragmatique sont bel et bien apparus ces dernières années. Nous pourrions citer l’assimilation des principes de « Berlin Plus » quand bien même ils ne furent pas largement pratiqués (à l’exception de l’opération *Althea* en Bosnie Herzégovine) vu le contentieux turco-chypriote. Le maintien de la protection américaine a permis la montée en puissance relative de la construction européenne, l’apport OTAN au déficit de moyens de l’UE, l’institutionnalisation certes symbolique des consultations UE-OTAN via le COPS et le Conseil de l’Atlantique nord mais aussi au sein des États-majors et Comités militaires. Relevons aussi le refus européen de se démarquer trop fortement des engagements atlantistes en Bosnie, au Kosovo et à la carte en Afghanistan.

Ajoutons l’entrisme doctrinal des Européens aux normes et certifications OTAN à propos des forces de déploiement inscrites dans le cadre des opérations UE, telles que les *Battlegroups* ou GT 1500 ou la coordination entre les forces anti-piraterie quelque peu redondante au large de la Somalie avec des rendez-vous hebdomadaire par « chat » et réunions commune entre la *Combined Task force 151* (US), l’opération *Atalanta* (UE) et *Ocean Shield* (OTAN). La symbolique reste aussi au rendez-vous avec les rencontres de type Gymnich entre ministres des AE de l’Union et ceux de l’OTAN, la mise en évidence d’une communauté d’intérêts globaux autour de la lutte contre les forces terroristes, la prolifération et la protection de la démocratie de marché¹⁰⁹.

À l’inverse, l’OTAN continue à assimiler l’expérience européenne en matière de gestion de crise et de reconstruction, nonobstant le principe de réalité faisant en sorte qu’un « Berlin Plus inversé » ne peut être encore envisagé par l’Alliance, culture et contingence obligent¹¹⁰. De toute évidence, l’apaisement post-Bush junior et les meilleures relations franco-américaines vont favoriser les consultations bilatérales, le multilatéralisme partagé et un rapprochement des partenaires face aux nouveaux défis djihadistes et à la crise russo-ukrainienne. Le sondage 2012 de *Transatlantic Trends* confirma déjà cet état de fait en indiquant que les relations transatlantiques sont plus importantes que les relations avec l’Asie, malgré la question du pivot américain et son tropisme « Pacifique », certes pondérée par les crises ukrainienne et moyen-orientale¹¹¹. Les intérêts économiques et commerciaux sont majeurs avec l’Europe¹¹², y compris dans le domaine technologique¹¹³. L’OTAN reste

¹⁰⁷ Général Jean-Paul Paloméros, Supreme Allied Commander Transformation, NATO, Exchange of views, Sub-committee on Security and Defence (SEDE), Brussels, 3 June 2013.

¹⁰⁸ Maya Kandel & Maud Quessard-Salvaing (dir.), *Les stratégies du Smart Power américain : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Etudes de l’IRSEM n°32, Université de Poitiers, 20014.

¹⁰⁹ Le sommet OTAN de Lisbonne des 19 et 20 novembre 2010 précisa les nouvelles menaces et autres défis : terrorisme, ADM, voies de communications, cyberattaques, accès à l’espace, risques sanitaires, climat, problème de l’eau, menace des armes laser.

¹¹⁰ E. Gross, Peacebuilding in 3 D: EU and US approaches, *Chaillot paper* n°130, ISSEU, Paris, December 2013.

¹¹¹ G. JEAN, “US rebalance to As-Pac region remains on track”, in *Jane’s Defence Weekly*, 6 August 2014, p. 10.

¹¹² Selon Eurostat, les États-Unis ont le principal investisseur dans l’Union en 2013 avec 313 milliards d’euros. Les Européens investissant prioritairement vers les USA à hauteur de 159 milliards d’euros.

¹¹³ Général Jean-Paul Paloméros, « ACT-AED : une collaboration fertile », *Europe Diplomatie & Défense* n°594, Agence Europe, Bruxelles, 21 mars 2013 ; GILLES Lelong, « Libre-échange transatlantique et équipements militaires : quel enjeu ? », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2013 ; Gareth Jennings, « Tanker wars », *Janes’s Defence Weekly*, London, 9 July 2014.

incontournable avec son leadership américain si un engagement commun s'impose, qu'il soit associé à la défense territoriale ou à des menaces hors zone.

Dès le concept stratégique de l'OTAN de novembre 2010, nous pouvons percevoir le poids des guerres asymétriques et des nouvelles menaces post-11 septembre sur la politique transatlantique et le rapprochement entre l'OTAN et l'UE, face à ces nouveaux défis, dès lors que chaque organisation à sa propre compétence et ses propres politiques réactives. La crise financière, le dossier nucléaire iranien et la crise géorgienne eurent des répercussions en apparence contradictoires sur les réponses à fournir : soutien au projet anti-missile mais réduction à l'époque des effectifs américains en Europe, des agences, quartiers généraux et budget OTAN¹¹⁴. La prise en compte de la problématique de la sécurité intérieure, l'élargissement à l'Est et la pleine participation française¹¹⁵ (hors nucléaire) à la structure intégrée de l'OTAN illustreront ces choix. Plus délicat sera l'engagement de l'OTAN à prévenir les crises, gérer les conflits et stabiliser en post-crise, y compris l'aide à la reconstruction, dupliquant sur le papier la compétence de l'Union européenne en ces matières.

Au sommet OTAN de Chicago en mai 2012, « l'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante (...). Dans ce contexte, l'OTAN coopérera plus étroitement avec l'Union européenne, comme convenu, pour faire en sorte que notre initiative de défense intelligente et l'initiative européenne de mutualisation et de partage soient complémentaires et qu'elles se renforcent mutuellement ».

Dans la revue de défense quadriennale 2014 où l'on insiste sur un balancement vers la zone Asie-Pacifique¹¹⁶, il y a encore indication du maintien d'un engagement fort en Europe et au Moyen-Orient pour la stabilité et la sécurité, d'une approche globale pour contenir la violence extrémiste et le terrorisme (Moyen-Orient, Afrique) et d'un soutien résolu à l'OTAN via le capacitaire, l'interopérabilité et les C2 garantissant l'efficacité opérationnelle. En d'autres mots, il s'agira de préserver la stabilité régionale, dissuader les adversaires, assister les alliés et les partenaires et promouvoir l'intégration sécuritaire euro-atlantique. Nous pouvons y lire également que « l'Europe reste notre principal partenaire dans la promotion de la sécurité globale ».

Derrière cette vision stratégique, apparaît la flexibilisation dans la projection de forces maritimes, aériennes et terrestres selon les zones de crise : « Nous allons continuer à adapter la posture de défense américaine en Europe pour soutenir les opérations militaires américaines dans le monde entier tout en menant une gamme de prévention, de dissuasion et d'engagement en Europe même ». Le soutien américain va encore et toujours à l'Alliance plutôt qu'à la PSDC en matière de capacités militaires d'intervention mais l'Europe doit devenir productrice de sécurité ; le partage du fardeau est devenu capacitaire après avoir été fortement politique (Bosnie, Kosovo), Washington demandant aux Européens de maximiser leurs moyens pour un engagement en coalition, associée à « la doctrine Obama de

¹¹⁴ C. Major, C. Mölling & T. Vasalek, *Smart but too cautious: How NATO can improve its fight against austerity*, Policy Brief, Centre for European Reform, London, May 2012.

¹¹⁵ Hubert Vedrine, *Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense*, Paris, 14 novembre 2012 ; Erza Suleiman, « Avec les États-Unis, apaisement et réalisme », *Questions internationales* n°61-62, La Documentation française, Paris, mai-août 2013.

¹¹⁶ Nicole Vilboux et Philippe Gros, *La révision quadriennale de la politique de défense américaine*, Note n°09, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 14 mai 2014.

responsabilité » (« *Leadership from behind* »). Les États-Unis ne font certes pas partie du processus PSDC mais ils l'influencent comme ils l'ont fait pour l'UEO puis la PESD, via les relais industriels et technologiques ; certes de façon balancée, par l'entrisme¹¹⁷, l'influence, la persuasion et l'insistance autour de l'objectif à atteindre de 2% du PIB en matière de défense pour les États européens. À ces facteurs s'ajoutent un sentiment de lassitude de l'opinion publique américaine, la fameuse « *War fatigue* » de l'après-Bush, y inclus les priorités domestiques économiques nord-américaines.

Cette orientation vers une solidarité responsable des Européens n'ira pas jusqu'à la création d'un pilier européen dans l'Alliance dès l'instant où la crise ukrainienne et l'intervention russe en Syrie ont imposé un retour flexible des forces américaines dans l'est et dans le sud de l'Europe. Il y a bien maintien de l'US States European Command (EUCOM)¹¹⁸ et la volonté de l'administration américaine de demander 1 milliard de dollars¹¹⁹ pour 2015 et 2016 afin de renforcer la présence américaine en Europe. D'ores et déjà, les décisions transatlantiques autour de la crise ukrainienne tournent autour de la réassurance vis-à-vis des alliés européens, qu'il s'agisse de diplomatie, de mesures militaires¹²⁰ ou de réaffirmation de l'importance de l'article 5 de défense collective de l'OTAN. Le dernier sommet de l'OTAN aux pays de Galles en septembre 2014 est un bon indicateur à cet égard avec la création prochaine, à l'intérieur de la NRF, d'éléments plus réactifs de 3.000 à 5.000 hommes pour une projection à 2 et 7 jours. A cela, il faut ajouter l'initiative de réassurance européenne adoptée le 3 juin 2015 incluant des exercices, de l'entraînement, de la formation¹²¹, le renforcement de l'infrastructure d'accueil en Europe centrale et orientale, du repositionnement de matériel et une présence en rotation américaine (terre¹²², air et mer) en territoire allié dans l'est de l'Europe.

Il semble bien aujourd'hui que le débat sur le partage des tâches et des zones opère par défaut. Nous serions alors avec des missions extérieures séparées et une défense territoriale toujours commune ; les missions complémentaires UE et OTAN avec des défenses territoriales séparées étant encore illusoire, impraticables ou refusées. Au recentrage européen vers la politique de voisinage¹²³ et les missions et opérations en zones euromaghrébine et africaine dans un cadre pluridimensionnel des réponses aux crises répond la réaffirmation d'une OTAN soutenue par les États-Unis pour figer le paysage sécuritaire européen par une politique militaire mesurée de réassurance diplomatique, stratégique et

¹¹⁷ Relevons l' « Accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne », *Journal Officiel de l'Union européenne*, Bruxelles, 31 mai 2011.

¹¹⁸ Commandement s'occupant de la zone Europe, Turquie, Balkans, Grèce, Russie.

¹¹⁹ À savoir, pour ces 735 millions d'euros, une moitié destinée à augmenter la présence américaine en Europe et l'autre moitié à l'amélioration des infrastructures et au repositionnement d'équipements américains en Europe.

¹²⁰ À savoir, par exemples, l'augmentation de la sécurisation de l'espace aérien balte, le renforcement du flanc est de l'Alliance, la surveillance satellitaire augmentée, la surveillance AWACS depuis la Pologne et la Roumanie, le renforcement de la cyberdéfense, grandes manœuvres navales en Baltique en juin et en mer Noire en septembre 2014 et en octobre 2015.

¹²¹ Plus particulièrement avec les partenaires que sont la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine (*Europe Diplomatie & Défense* n°783, Agence Europe, Bruxelles, 2 avril 2015).

¹²² Plus précisément une brigade blindée de combat.

¹²³ E. Lannon (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, College of Europe Studies, n°14, Peter Lang, Bruxelles, 2012.

militaire. Le tropisme sécuritaire actuel est otanien sous la pression des événements¹²⁴ avec l'expression « complémentarité » comme maître-mot assimilé. A l'UE la capacité à offrir de la formation et de l'entraînement aux pays partenaires africains, à l'OTAN et aux USA celle autour du conseil et de l'entraînement des forces spéciales via l'AFRICOM ; le chapeau défensif étant l'article 5 de l'OTAN.

De toute évidence, l'OTAN reste une organisation qui « rassure » l'Europe : « elle reste la garante de la compatibilité, de l'interopérabilité, de l'aguerrissement et de l'expression des normes des alliés »¹²⁵. Le 1^{er} décembre 2015, l'OTAN et l'UE ont décidé de se coordonner dans trois domaines majeurs : les menaces hybrides (concepts, réponse, prévention)¹²⁶, le soutien aux pays tiers et le développement des capacités de défense des Européens. Il s'agira de développer ces matières lors du sommet de l'OTAN à Varsovie (juillet 2016) et dans le cadre de la future stratégie globale de l'UE (juin 2016). Cette coopération doit être mise en parallèle avec l'accord du 30 novembre dernier entre l'EMUE et l'EUCOM commander US sur la coopération entre l'UE et les USA dans le domaine de la sécurité, la gestion des crises et l'échange d'informations (renseignements).

Au final, seul les États souverains décideront de la marche à suivre, d'augmenter leurs budgets de la défense¹²⁷, de la décision de prise de risque et de la capacité à entrer en premier¹²⁸ via le rang de « nation-cadre », sachant que les adversaires multiformes ont leur agenda, que la mission engendre la coalition, que la question des moyens budgétaires restent majeures tout comme les questions capacitaires européennes faisant en sorte que « les alliés européens n'offrent que des capacités expéditionnaires limitées pour des opérations de gestion de crises »¹²⁹.

La déclaration de Jaap de Hoop Scheffer, ancien Secrétaire général de l'OTAN, en mars 2014 est, à cet égard, parlante : « Je devrais commencer par féliciter Vladimir Poutine, qui nous aide beaucoup de deux façons. Il souligne la pertinence de l'OTAN – ce que nous devons faire par nous-mêmes au cours des dernières années -, et parce qu'il pourrait convaincre les politiciens dans les pays alliés d'arrêter les coupes dans les budgets de défense ». En cela, dans ce scénario, la PSDC de l'Union vit à l'ombre de l'OTAN.

¹²⁴ Patrick de Rousiers, Intervention à la conférence « EU-NATO. Solidarity and Cooperation », IRSD, Brussels, 16 September 2013.

¹²⁵ Général (2S) Maurice de Langlois, « Retour sur le colloque IRSEM/Egmont Institute, « Défense et sécurité : entre Conseil européen et OTAN », IRSEM, École militaire, Paris, 19 mai 2014.

¹²⁶ D'ici fin 2016, l'AED et la Commission devraient présenter un ensemble de propositions concrètes pour les États membres de l'UE.

¹²⁷ Brook Tigner, "Smart Defence/pooling and sharing. Learning to share", *Jane's Defence Weekly*, 11 June 2014.

¹²⁸ André Dumoulin, *Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier »*, Sécurité et stratégie n°121, IRSD, Bruxelles, 2015.

¹²⁹ Stephan De Spiegeleire et Rem Korteweg, Quel sera le profil de l'OTAN demain ?, *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, été 2006 (www.nato.int/docu/review/2006/issue2/french/military.html.)

2. Des coopérations renforcées à l'UESD

Une autre hypothèse avancée depuis bien des années revient périodiquement à la charge. Elle prend prétexte de tel ou tel sommet de l'Union, du contenu des réunions du CMUE ou d'une prise de conscience conjoncturelle des attermolements décisionnels européens face aux événements internationaux. Il s'agit des notions de coopérations renforcées, groupes pionniers et autres géométries variables dans le champ de la sécurité-défense.

Certes, le CMUE avait recommandé le 3 mai 2011 de poursuivre une coopération régionale fondée sur la confiance mutuelle et des initiations développées par les petits groupes d'États, comme critère principal de réussite de projets multinationaux de partage et de mise en commun des capacités. Les développements récents en la matière incitent à la prudence dès lors que pour le général Patrick de Rousiers, alors président du Comité militaire¹³⁰, les capacités restent très individualisées et le problème du partage du fardeau subsiste tant sur le plan financier que sur le plan humain.

Mais si nous abordons la question des groupes pionniers dans le champ institutionnel, plusieurs hypothèses furent posées par les acteurs politiques, sachant qu'une des questions fondamentales est de savoir si la différenciation doit s'organiser à l'intérieur du cadre institutionnel européen ou en dehors de celui-ci. Ou si cette évolution vers une meilleure flexibilité sera une atteinte à l'homogénéité institutionnelle européenne¹³¹. Plusieurs cadres de référence peuvent être alignés :

- 1) les coopérations ad hoc et les directoires ;
- 2) Les coopérations renforcées ;
- 3) Les groupes pionniers et l'Union européenne de sécurité et de défense.

a. Les coopérations ad hoc et les directoires;

Si nous considérons que la PESD est née en grande partie d'influences nationales ou binationales particulières¹³², cette politique sectorielle européenne qui s'est mise progressivement en place pourrait être en partie malmenée et contournée par l'intensification des coopérations entre certains États membres, à la carte, selon les intérêts et les missions, dans le cadre aussi de directoires¹³³ hors du champ de l'Union européenne. Nous pouvons déjà l'observer dans un certain nombre d'opérations européennes qui furent engagées hors du cadre PESD pour des raisons capacitaires et opérationnelles (groupe de contact autour de l'engagement au Kosovo ; frappes en Libye), d'exigence de rapidité avec le concept de premier entré (opération Serval au Mali) ou diplomatiques (Opération Alba ; génocide au Rwanda ; choix d'un engagement sous emblème ONU au Liban ; engagement de certains États en Syrie).

¹³⁰ Intervention à la sous-commission sécurité&défense du Parlement européen, Bruxelles, 15 octobre 2015.

¹³¹ Au sujet de ces dilemmes, Nicole Koenig, « A differentiated view of differentiated integration », *Policy Paper*, Jacques Delors Institut, 23 July 2015.

¹³² Les neutres pour le soutien dans l'adoption des missions de Petersberg au sein de l'Union ; le soutien historique du relationnel franco-allemand ; le stimulant franco-britannique de Saint-Malo ; l'intégrationnisme beneluxien ; la prééminence militaire britannique, etc....

¹³³ André Dumoulin, « La gestion des crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées », dans *La Revue internationale et stratégique*, n°37, IRIS, Paris, printemps 2000.

Cette posture serait alimentée par les avancées des relations bilatérales franco-britanniques, franco-allemandes, franco-italiennes, anglo-allemandes et du quatuor européen¹³⁴ dont les décisions en cascade¹³⁵ permirent déjà et en grande partie la naissance de la PESD. Elle aurait pour objectif de faciliter les éventuelles interventions extérieures dès l'instant où le décisionnel institutionnel européen impose encore de multiples garde-fous, dont celui de l'absence de concrétisations de coopérations renforcées codifiées dans le champ de la PESD/PSDC impliquant des moyens militaires.

En outre, ce contournement garantirait pour les quelques États concernés la permanence d'objectifs nationaux spécifiques au détriment d'un identitaire commun plus flou ou contradictoire. Ce scénario permettrait de garantir à certains États l'application de certaines tâches de façon plus rapide et volontariste.

Dans ce schéma, la PSDC ne pourrait s'exprimer que dans le cadre du plus petit commun dénominateur, car elle serait toujours contrainte par les limites décisionnelles inscrites dans le Traité sur l'Union dans les domaines concernés. Sans la mise en place d'une coopération structurée permanente, sans groupe pionnier codifié au sein de l'UE, les « directoires » conjoncturels et autres groupes *ad hoc* hors champ institutionnel prendraient le dessus et deviendraient en quelque sorte les « ambassadeurs » à la carte de la dimension sécurité et défense de l'Union européenne, alimentée par l'épreuve du terrain.

Ces directoires à la carte pourraient également être officialisés. Ils deviendraient dès lors une sorte de leadership semi-collectif - soit franco-anglo-allemand¹³⁶, soit franco-britannique, soit franco-allemand¹³⁷ - dominant les autres États européens, donnant le ton et le « la » à une dimension PSDC encore peu assurée. La recherche d'une efficacité opératoire et diplomatique post-11 septembre serait un des arguments à l'apparition de cette posture, au prix d'un affaiblissement du caractère collectif de cette politique européenne. La question du différentiel dans la prise de risque ajoutant un élément de sélection participative.

De même, les contraintes associées aux critères de convergence capacitaire pourraient détricoter le processus PSDC à un point tel que certains États européens décident – sous l'effet de querelles budgétaires associées auxdits critères trop contraignants pour certaines capitales ou sous la pression d'éventuels événements extérieurs graves – de mettre en place, de leur côté, des outils coopératifs militaires en propre impliquant seulement quelques pays.

Ces derniers pourraient prendre plusieurs géométries : franco-britannique¹³⁸ ; franco-allemande ; franco-anglo-allemande¹³⁹ ; franco-germano-italo-beneluxienne¹⁴⁰ ; germano-

¹³⁴ Cf. la démarche anglo-franco-italo-allemande proposant aux autres États membres un document qui deviendra un outil de référence pour le sommet d'Helsinki. Cf. également Catherine GEGOUT, « The Quint : acknowledging the existence of a Big Four-EU directories at the heart of the European Union's foreign policy decision-making process », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, Oxford, Juni 2002.

¹³⁵ Daniel Colard, « Le partenariat Paris-Londres-Berlin, « groupe pionnier » de la défense européenne (IESD) », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, octobre 2000.

¹³⁶ Cf. la proposition de Gilles Andréani, Christophe Bertram & Charles Grant, « La révolution militaire », *La Libre Belgique*, Bruxelles, 13 avril 2001. Cf. aussi le ballon d'essai sur un « Super Conseil » à trois afin d'éviter la paralysie post-élargissement (*Financial Times*, Londres, 21 janvier 2002).

¹³⁷ Cf. la proposition du Commissaire européen Pascal Lamy, des anciens ministres Henri Nallet et Dominique Strauss-Kahn et de l'ancien Secrétaire d'État Jean-Noël Jeanneney sur l'idée d'une « force ramassée au cœur d'une solidarité continentale » en organisant d'abord une « union à deux renforcée » entre la France et l'Allemagne.

¹³⁸ Frédéric Charillon, « De Suez à Skopje : un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI^e siècle ? », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 4^{ème} trimestre 2001, pp. 953 et sv.

franco-britannico-beneluxienne¹⁴¹ ; italo-allemande ; franco-germano-hispano-belgo-luxembourgeoise¹⁴² en tablant sur les pays membres à part entière de l'Eurocorps¹⁴³ ; franco-anglo-germano-italienne¹⁴⁴ ; franco-italo-ibérique¹⁴⁵ ; le club des Cinq (Weimar + Espagne et Italie)¹⁴⁶ ; le groupe de Višegrad + groupe de Weimar, etc.

Cette évolution pourrait également être argumentée par les difficultés à maintenir Londres dans l'UE, les tensions économiques autour de la crise grecque et de l'euro ou même la prise de conscience du « gap » technologique transatlantique, montrant dès lors la difficulté à imaginer crédible toute « alliance militaire » institutionnelle, et dès lors à considérer comme réalistes les contournements pragmatiques propres aux directoires à la carte, conjoncturels et aux autres groupes *ad hoc*.

Ambitions nationales, intérêts particuliers, lourdeurs des procédures institutionnelles formelles et différentiels de moyens et de capacités militaires crédibilisent un scénario où la PSDC au sein de l'Union européenne ne pourrait rendre visible son étendard seulement après qu'une éventuelle visibilité de grands directoires aura pu opérer. Les accords ex-ante deviennent alors la méthode pour faire coopérer étroitement de vieilles nations à propos d'une politique ultra-sensible. Ils peuvent même être autant sollicités par les petits États¹⁴⁷ (afin de diminuer les risques de les voir prendre des mesures unilatérales hors UE)¹⁴⁸ moyennant certains garde-fous que rejetés par les mêmes pour des motifs communautaires.

Il est déjà assuré que les Vingt-huit de l'UE (sans le Danemark) ne pourront ou ne voudront participer systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil. Cette souveraineté de décision de participation - avec le niveau d'engagement et les moyens que

¹³⁹ Stefan Lehne, *The Big Three in Foreign Policy*, The Carnegie Papers, July 2012.

¹⁴⁰ « Il est clair que la convergence entre les six signataires du traité de Rome – tous membres de l'OTAN – était à cet égard plus grande que celle qui peut exister entre les 15 membres de l'Union européenne, et dans quelques années entre les membres d'une Union élargie » (Jean-Marie Guéhenno, « Le modèle européen », *Ramsès 2000*, IFRI-Dunod, Paris, 1999). Cf également la démarche du Comité d'action pour l'Union européenne à propos d'une PESC à Six (*Commentaire*, n°96, Paris, hiver 2001-2002, pp. 932 et sv.) et celle de Jacques Delors, en 2000, de reconstruire à côté de l'Union, un cercle plus intime et plus étroit à partir des Six, sur une base fédérale (Sylvie Goulard, « L'Europe n'est-elle que stratégie ? », *Critique internationale*, n°7, Presses de Sciences Po, Paris, avril 2000).

¹⁴¹ Proposition d'experts néerlandais en 1995 (*Clingendael Paper*, La Haye, janvier 1995).

¹⁴² En tablant sur les États membres de l'Eurocorps.

¹⁴³ France, Allemagne, Belgique, Espagne, Luxembourg ; la Pologne en sera membre à part entière en janvier 2017. D'autres pays sont associés à l'Eurocorps mais sans pouvoir décisionnel : Grèce, Turquie, Italie et Roumanie.

¹⁴⁴ Ceux-là même qui se sont concertés ensemble sur le contenu du *headline goal*.

¹⁴⁵ En tablant sur les États membres de l'Eurofor et de l'Euromarfor. Relevons que l'Eurofor a été fermé en mai 2012.

¹⁴⁶ En septembre 2011, les ministres italien et espagnol de la Défense se sont ralliés à la proposition franco-germano-polonaise de développer un quartier général européen autonome. Cf. également la Déclaration des ministres des AE des Cinq le 15 novembre 2012.

¹⁴⁷ « Nous devons même oser réfléchir à un rôle dirigeant confié aux Français, aux Britanniques et aux Allemands [en matière PESD] qui ne relèguerait pas les États membres plus petits au rang de quantité négligeable » (Guy Verhofstadt, Premier ministre belge, intervention au colloque « European Defence. Convergence of the Partnerships », *Proceedings*, Ministère de la défense, Bruxelles, 16 avril 2002).

¹⁴⁸ Stephan Keukeleire, « Directorates in the CFSP/CESDP of the EU : a plea for restricted crisis management groups », *European Foreign Affairs Review*, n° 6, London, Spring 2001, p. 83.

chaque capitale jugera pertinent et adéquat -ou d'abstention (constructive) annonce ainsi une forte flexibilité dans la mesure où la politique étrangère et son excroissance défense se prêtent naturellement à des coopérations approfondies.

De la même manière, le vocabulaire européen de la géométrie variable¹⁴⁹ prend acte de la probable nécessité de fonctionner à la carte, certes, ici, dans le champ institutionnel alors que les « directoires » actuels doivent être pris entre guillemets car ils sont encore conjoncturels, souvent condamnés par les petits pays et que les convergences bilatérales ou trilatérales sur l'un ou l'autre dossier¹⁵⁰ ne sont pas juridiquement des alliances ! Nous le percevons aisément avec la préséance allemande dans le couple franco-allemand au vu des dossiers financiers et monétaires, dans l'attente d'un rebond plus équilibré¹⁵¹ où la dimension historique est essentielle pour bien saisir les enjeux : « l'Allemagne est une nation ethnique et la France une nation politique »¹⁵².

Dans ce paysage, la PSDC sera à la fois amaigrie tout autant que stimulée par les initiatives des États volontaires et volontaristes tel que l'initiation amphibie européenne (IAE), la brigade commune de montagne franco-italienne, Višegrad + Pologne (V4)¹⁵³ ou l'Amiral Benelux¹⁵⁴, qui sont autant d'exemples de coopération régionale pragmatique d'ordre capacitaire, avec leurs propres limites. Cependant, plusieurs initiatives récentes donnent à penser que des interactions militaires peuvent opérer à haute valeur opérationnelle comme la nomination comme général-adjoint de la 1^{ère} division de York (UK) et de la 1^{ère} Division de Besançon (Fr) d'un officier de l'autre nationalité en 2016 ; la lettre d'intention à concrétiser en 2018 de l'utilisation par les Allemands du navire de soutien amphibie néerlandais *Karel Doorman* et l'intégration des troupes de marine allemandes de Eckerförde (spécialisé dans la protection des navires et les évacuations) au sein du bataillon néerlandais ou la signature de la convention technique validant l'intégration de la 43^{ème} brigade mécanisée néerlandaise au sein de la 1^{ère} Panzerdivision allemande.

b. Les coopérations renforcées

Une autre hypothèse envisageable consisterait au développement d'une PSDC associée aux coopérations renforcées spécifiques au domaine précité et inscrite juridiquement dans le Traité sur l'Union européenne. Dans cette perspective, de nombreux États-membres

¹⁴⁹ Groupe pionnier, avant-garde, cercles concentriques, noyau dur, à plusieurs vitesses, en colimaçon, à la carte, intégration différenciée, ...

¹⁵⁰ Cf. l'analyse de Ferdinando Riccardi, dans *Bulletin quotidien Europe*, n°8155, Agence Europe, Bruxelles, 21 février 2002 à propos des rencontres Blair-Berlusconi, Blair-Chirac, Schröder-Chirac ou du référendum beneluxien. Ce fut également le cas des rencontres entre « grands » États en marge des Sommets de l'Union (*Nouvelles atlantiques*, n°8085, Agence Europe, Bruxelles, 7 novembre 2001).

¹⁵¹ *Coopération franco-allemande : des tensions productives* », www.robert-schuman.eu, Question d'Europe n°281, 3 juin 2013 ; Daniel Colard, « Le couple franco-allemand : passé fécond, présent ambigu, avenir incertain », *Questions internationales* n°54, La Documentation française, Paris, mars-avril 2012 ; Ulrike Guérot, « Noces d'or franco-allemandes : le couple est-il fini ? », www.diplobel.com, 27 décembre 2012 ;

¹⁵² Yannick Harrel, « Au-dessus du Rhin », *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2011 ; Ulrich Beck, *L'Europe allemande*, Notre Europe Institut Jacques Delors, Paris, 23 avril 2013. Cf. aussi Tancrede Wattelle et Victor-Manuel Vallin, « Relations franco-allemandes de défense : bilan et interrogations », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, tribune n°697, octobre 2015.

¹⁵³ Jiri Komikek, "Poland urges joint Visegrad defence procurement", *Jane's Defence Weekly*, 24 September 2014.

¹⁵⁴ Capt. Pieter-Jan Parrein, *Some Ideas for European Defence Cooperation from the Case Study of the Belgian-Dutch Navy Cooperation*, focus paper 25, RHID/IRSD, Brussels, December 2010.

se font les avocats d'une intégration des coopérations renforcées dans le deuxième pilier, tout en rappelant, pour la plupart d'entre eux, que dans le domaine de la politique étrangère, l'unicité et la cohérence d'action doivent être préservées¹⁵⁵.

Partant de l'hypothèse d'une augmentation des pressions vers une systématisation des coopérations renforcées, dès lors il est envisageable de considérer que le relatif assouplissement des conditions requises pour déclencher ce type de coopérations dans le domaine de la PESC (hors questions militaires et de défense) consacré lors du sommet de Nice¹⁵⁶ ne constitue qu'une première étape de ce processus¹⁵⁷. En effet, pour l'instant le traité de Lisbonne autorise dans le champ de la défense européenne que 3 régimes dérogatoires : la CSP (article 42.6 TUE), l'initiative d'un groupe d'États pour une mission sous mandat à l'unanimité du Conseil (article 44 TUE) et l'AED pour le capacitaire.

Le débat se situera aussi sur un double terrain. Il verra à la fois s'opposer une majorité de « petits » États qui sont, traditionnellement, en faveur d'une augmentation et surtout d'une institutionnalisation de telles coopérations à une majorité de « grands » États généralement moins favorables à l'établissement de ces coopérations. En effet, du point de vue des États de plus petite taille, l'intégration des mécanismes au sein du TUE constitue le meilleur garde-fou contre l'émergence de « directoires » ou de groupes *ad hoc* susceptibles de se développer en dehors du contrôle institutionnel européen (cf. point 1 supra). À ce premier aspect s'ajoutera une lutte dont les implications dépasseront les facteurs explicatifs « lourds » tels que la taille ou la puissance économique et militaire des États. Elle consistera en une opposition entre les États favorables à l'établissement d'un « groupe de pionniers » qui irait plus loin dans l'intégration et ceux qui y sont opposés par crainte du développement d'une Europe à plusieurs vitesses.

Le maintien de la cohésion et d'une homogénéité au niveau du rythme de l'intégration sera mis en balance avec une progression sans doute plus pragmatique de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense. En effet, pour plusieurs États européens, en ce qui concerne les matières régies par les deuxième et troisième piliers, une approche à plusieurs vitesses ne devrait pas être de mise. Pour d'autres, la mise en place de groupes évoluant à des vitesses différentes ne doit pas être écartée, ces derniers offrant la possibilité aux États qui ont pleinement pris conscience du manque à gagner en terme à la fois de visibilité, mais

¹⁵⁵ Actuellement, ce sont majoritairement, les « *petits* » États qui représentent les plus ardents défenseurs d'une application du mécanisme des coopérations renforcées. Des groupes d'États comme le Benelux l'avaient déjà fait savoir à l'occasion des précédentes conférences intergouvernementales et des derniers sommets européens. Cf. *Government Policy Paper addressed to the Belgian Parliament on the ICG*, Bruxelles, 28 juillet 1995 ; Note of the Government, La Haye, 14 novembre 1994 et *Luxembourg Government memorandum*, Luxembourg, 30 juin 1994; *Mémorandum du Benelux sur l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, 20 juin 2001).

¹⁵⁶ Pour une analyse de ces questions, cf. « L'Union après Nice », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, avril-juin 2001 ; Franklin Dehousse, Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken. L'Europe bloquée face à l'élargissement, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1735, Bruxelles 2001 ; Françoise de La Serre, « Les coopérations renforcées : quel avenir ? », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, 2000 ; Thomas Jaeger, "Enhanced cooperation in the Treaty of Nice and flexibility in the Common Foreign and security ", *European Foreign Affairs Review*, n°3, Londres, automne 2002.

¹⁵⁷ S'il ne modifie pas les conditions, ni le champ d'application des coopérations renforcées, le Traité de Nice apporte, néanmoins, trois changements qui assouplissent, dans une certaine mesure, l'application de ces coopérations. Il modifie le nombre d'États membres requis pour déclencher une coopération renforcée : huit et non plus la majorité d'entre eux. Il supprime le droit de veto en le transformant en droit d'évocation (sans effet suspensif) au Conseil européen. Enfin, l'augmentation du rôle de la Commission et du Parlement inscrit la coopération renforcée dans la méthode communautaire pour le premier pilier et accroît l'implication de ces deux institutions dans le troisième pilier. (Cf. Françoise de LA SERRE, « Le traité de Nice déconstruction ou refondation de l'Union ? », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, n°2, 2001).

également d'efficience à un développement de capacités communes dans les domaines de la sécurité et de la défense. Fondamentalement, la question sera donc de choisir entre avancer de manière concrète et « rapide » entre pays volontaires ou se contenter d'un développement beaucoup plus lent, car sujet à l'approbation de tous, à Vingt-sept¹⁵⁸.

La réussite incontestable de l'intégration et de la méthode communautaire dans le cadre du premier pilier, dont l'euro constitue le symbole le plus visible malgré la crise qui l'a affectée, ne fera que démontrer tout l'intérêt qui réside dans l'application des principes communautaires dans ces matières. En outre, une augmentation des divergences transatlantiques, ainsi qu'une nouvelle définition sécuritaire des États-Unis sur le continent européen – si la crise ukrainienne est derrière nous - constitueront des éléments tout aussi prépondérants dans l'exacerbation de l'idée de développer une politique de sécurité et de défense européenne pleinement aboutie via ces coopérations renforcées au sein même de la PSDC dont la CSP est le modèle le plus abouti.

Toutefois, faire le constat de cette nécessité est une chose, développer les instruments institutionnels nécessaires pour y parvenir en est une autre. Cela nécessitera le dépassement des réflexes nationaux liés à la crainte d'une perte irréversible et dommageable de la souveraineté et de l'indépendance nationale. Car si l'abandon du droit régalien de battre monnaie peut être considéré comme une avancée remarquable, l'abandon de certaines prérogatives nationales dans le pré carré que représente la défense relève encore pour certains États de l'hérésie. Par conséquent, une voie médiane s'est développée avec l'acceptation de la mise en place du mécanisme de coopération renforcée au sein du traité.

Cette « petite révolution copernicienne » permet alors à un groupe d'États ayant assimilé la nécessité d'éviter un blocage dans l'approfondissement de l'intégration européenne en matière de défense, d'aller plus en avant en dépit du manque de moyens ou de volonté politique des autres États. Dès ce moment, un noyau dur de l'intégration, qui pourrait sans doute et au minimum être composé des États fondateurs historiques de l'Union européenne, se détacherait par rapport aux autres membres de l'Union ; certes avec la difficulté d'imaginer l'absence des Britanniques pourtant jugés encore incontournables en matière d'outillage militaire.

Toutefois, si cette Europe développant une intégration calquée sur le modèle des cercles concentriques génère dans les premières années une complexification des rapports entre les deux groupes d'États, voire plus, il est fort probable que cette situation ne sera que temporaire. En effet, à mesure que le groupe pionnier s'avancera dans l'intégration des politiques de défense des États qui le compose, les avantages qui en résulteront apparaîtront de manière de plus en plus visible : intégration des programmes d'acquisition, entraînant une diminution des coûts. Il en sera de même pour la mise en commun des coûts liés à la formation et à l'entraînement. En outre, à côté des aspects de nature purement technique, le développement d'une véritable politique de défense intégrée permettra à ces États d'agir de concert dans les différents forums internationaux, mais également au sein de l'Union européenne.

Il restera alors aux États ayant fait le choix de la voie européenne pour leur politique de sécurité et de défense à développer, dans les faits, des comportements en parfaite concordance avec leur décision. Revêtus de la légitimité que leur confèrera le Traité de l'Union européenne, ces États pourront alors agir de concert sur la scène internationale avec la visibilité « d'un tout qui sera de beaucoup supérieur à l'ensemble de ses parties ».

¹⁵⁸ Le Danemark s'étant exclu de la PESD/PSDC.

Fondamentalement, le succès et la réussite de ce groupe pionnier seront déterminants pour l'adhésion du reste des États européens au projet engagé, et ils permettront à l'UE de devenir un véritable acteur homogène et cohérent.

En définitive, l'émergence de coopérations renforcées dans le domaine de la PSDC représenterait dans un premier temps une voie médiane entre une Europe des nations où, dans le domaine de la défense, les décisions et avancées resteront soumises à la volonté des capitales et des responsables politiques et une défense pleinement imprégnée de la méthode communautaire. Si le risque d'établissement d'une Europe à plusieurs vitesses est présent, il ne représenterait toutefois pas un écueil suffisant pour s'opposer à ce mouvement qui peut « dynamiser et approfondir l'intégration »¹⁵⁹. Qui plus est, la mise en place d'une réglementation communautaire adaptée à cette évolution permettrait de s'en préserver, même si ce sera sans doute au détriment d'une simplification institutionnelle. De toute évidence, l'hétérogénéité grandissante des États membres en matière politique (élargissements successifs) économique et militaire d'une part et la fragmentation née de nationalismes régionaux d'autre part¹⁶⁰, pourraient imposer cette différenciation par le biais de coopération renforcée et cela pourrait aboutir à la création à terme d'une Union européenne de sécurité et de défense si la conjoncture l'impose.

c. Des groupes pionniers à l'Union européenne (de sécurité et) de défense.

Une Armée européenne est un projet lointain sinon une utopie dans une Europe des « États-nations » mais elle pourrait partir en amont du concept (déjà envisagé un temps) d'« Union européenne de sécurité-défense » (UESD) à élaborer prioritairement par les deux pays leaders actuels en termes de « puissance », à savoir la France et l'Allemagne. Pourrait s'y agréger des pays à niches capacitaires étant dans la zone euro, celle-ci pouvant être un symbole d'intégration à poursuivre dans d'autres domaines. Cette Union spécifique disposerait ainsi des moyens de l'Eurocorps, des capacités dissuasives hexagonales, des forces nationales spécialisées et des outils de Recherche & Développement suffisamment représentatifs. Cette voie se devra d'être préparée en amont par l'activation des principes de la coopération structurée permanente, jalon indispensable pour vérifier en quelque sorte si cette UESD est praticable et réaliste. A cet égard, la déclaration solennelle des Six (pays fondateurs de l'UE) le 9 février 2016 (Rome) exprime cette volonté d'aller plus loin, de construire une Europe plus forte, une Union plus étroite, vus comme réponses aux contraintes actuelles que sont la question des réfugiés, la pression autour du Brexit et la crise économique toujours bien présente.

La relance du concept d'« Union de défense européenne » rappelle celui d'« Union européenne de sécurité et de défense » (UESD) qui fut proposé par le groupe Barnier autour de la Convention européenne (2002) et mise en avant également par le groupe des Quatre¹⁶¹ en 2003. Cette appellation encore relancée par le CEPS en 2015, soutenue par la ministre allemande de la Défense¹⁶², permettrait de résoudre ce qui est considéré comme le maillon le

¹⁵⁹ Françoise de La Serre & Helen Wallace, *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*, Etudes et recherches n°2, Notre Europe, Paris, septembre 1997, pp. 38.

¹⁶⁰ Franck Tetart, « UE-nationalismes régionaux : vers une fragmentation accrue de l'Europe ? », www.diploweb.com, 6 janvier 2013.

¹⁶¹ André Dumoulin, Belgique et coopération structurée en matière de défense : le groupe des Quatre, *Ibidem* n°3, Ecole royale militaire, Bruxelles, 2004 ; André Dumoulin, *La Belgique et le groupe des Quatre en matière de défense*, Courrier hebdomadaire n°1862-1863, CRISP, Bruxelles, 2004.

¹⁶² *Europe Diplomatie & Défense* n° 790, Agence Europe, Bruxelles, 30 avril 2015.

plus faible de l'intégration européenne, à savoir la PSDC. Dans le schéma des groupes pionniers dont l'intégration différenciée a fait l'objet de bon nombre de propositions (cf. tableau en infra), il peut aussi s'agir de la proposition de Valéry Giscard d'Estaing¹⁶³ autour du projet « *Europa* » regroupant, dans une construction d'un ensemble fort et fédéré, douze nations de l'Union européenne.

D'autres axes politiques pourraient être envisagés comme noyau dur inclusif : le franco-allemand incluant le groupe de Weimar¹⁶⁴ associé au Benelux, à l'Espagne et à l'Italie (ou la Finlande et la Slovaquie)¹⁶⁵ ; l'axe Allemagne, Italie, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Suède, Finlande ; l'axe Allemagne-Pologne agrégeant d'autres États.

Il ne s'agit pas d'effacer l'horizon fédéraliste mais de construire un palier réaliste et crédible. Si l'expression « Armée européenne » est utopique parce que son histoire fut tourmentée et décevante et ses objectifs inatteignables vu les divergences étatiques vécues, l'UESD pourrait se construire institutionnellement, avec la définition des enjeux géopolitiques, l'apport de moyens capacitaires, la rédaction d'un Livre blanc spécifique, l'affirmation de coopérations industrielles moins protectionnistes, la création d'une École militaire européenne, l'organisation d'une réserve européenne.

Il s'agit ici de ne pas se lancer dans une grande réforme institutionnelle mais de développer le contenu des instruments existants en les reprenant à son compte : coopération structurée permanente (articles 42.6 et 46 TUE et protocole n°10)¹⁶⁶ ; conduite d'opérations par un groupe d'États membres au nom de l'UE (article 44) ; révision du budget *Athena* ; création d'un véritable quartier général militaire permanent à Bruxelles ou à Strasbourg à partir de l'Eurocorps¹⁶⁷. Relevons que cette force multinationale pourrait représenter l'embryon d'une politique de défense européenne en s'intégrant davantage avec la PSDC, en coopérant davantage encore avec les états-majors de l'UE¹⁶⁸.

Cette Union de défense devrait viser à la fois à assumer l'ensemble des missions de Petersberg¹⁶⁹ et un rôle complémentaire à celui de l'OTAN dans la défense collective territoriale contre des menaces de nature conventionnelle ou hybride¹⁷⁰.

¹⁶³ Valéry Giscard d'Estaing, *Europa. La dernière chance de l'Europe*, XEditions, 2014.

¹⁶⁴ Collectif, *Weimar Defence Cooperation-Projects to respond to the European Imperative*, Les Notes de l'IRIS, Paris, November 2011.

¹⁶⁵ Pour Nicolas Gros-Verheyden, cet axe permettrait de mener deux types d'opérations dans une certaine complémentarité et technicité : des opérations plus offensives à pénétration rapide (France-Espagne-Belgique) et des opérations en second degré, peut-être moins offensives mais à durée plus longue (Allemagne-Pologne-Pays-Bas-Italie-Finlande), des opérations plus maritimes ou tournées sur le flanc Sud ou Africain (France-Italie-Espagne-Slovaquie) et des opérations plus tournées sur le flanc Est ou balkanique (Allemagne-Pologne-Pays-Bas-Finlande) (*Un noyau dur pour la défense. Qui osera avancer ?*, www.bruxelles2.eu, 25 juin 2015).

¹⁶⁶ La CSP n'est pas en tant que tel une avant-garde car elle reste dans le champ de la PSDC.

¹⁶⁷ Cette dernière hypothèse a été défendue par le général belge Buchsensmidt, commandant de l'Eurocorps jusqu'au 25 juin 2015 puis par le lieutenant général Alfredo Ramirez Fernandez qui lui succéda (Entretien-bilan, *Europe Diplomatie & Défense* n° 794, Agence Europe, Bruxelles, 14 mai 2015, pp. 2-3 et *Europe Diplomatie & Défense* n°863, 11 février 2016, p. 4). Relevons que l'Eurocorps a fourni le noyau clef de la mission européenne de formation de l'armée malienne dès juin 2015 (première mission de l'Eurocorps sous le label UE) et sera le QG de force chargé de coiffer un *Battlegroup* à échéance 2016.

¹⁶⁸ Cf. *Letter of intent between the Director general of the European Union Military Staff (EUMS) and the Commanding General of Eurocorps (EC)*, EAAS, Brussels, 18 January 2016.

¹⁶⁹ Par le développement d'une capacité expéditionnaire répondant à l'objectif d'autonomie politique et militaire pour faire face à sa responsabilité de protéger : capacités de déploiement rapide (air, terre, mer) s'appuyant sur

Tableau 2 : propositions de modèles de différenciation

1973 Willy Brandt, "Functional" rather than constitutional approach to EU integration"
1975 Leo Tindemans, "Multiple speeds" with regard to EMU"
1979 Ralf Dahrendorf, "Europe à la carte" to pursue common interests
1994 Wolfgang Schäuble and Karl Lamers, "Hard core" of willing and able member states that pursues further integration in specific policy areas
1994 Édouard Balladur "Concentric circles" – three tiers: a hard core; a politically and economically less integrated middle tier; an outer circle of non-member countries with economic and security ties
2000 Joschka Fischer, "Centre of gravity": avant-garde heading towards a European Federation with own Treaty, government and parliament
2000 Jacques Delors, "Avant-garde" with minimal institutional arrangements, leading to a Federation of nation states
2001 Jacques Chirac, "Pioneer group" using enhanced cooperation for economic coordination, security and defence and combatting crime
2011 Nicolas Sarkozy, "Two-speed Europe": a "federal" core of Eurozone members with a looser "confederal" outer band of non-members
2012 Angela Merkel, "Political Union": two-speed Europe with deeper integration in the Eurozone
2013 David Cameron, "Flexible integration: closer economic and political integration among some, repatriation of competences for others" (e.g. UK)
2013 Mark Rutte and Jeroen Disselbloem, "Flexible Europe": Treaty change to include exit clause from Schengen and Eurozone
2013 François Hollande, "Differentiated Europe with a focus on enhanced cooperation"
2013/4 Glienicker Group, / Eiffel Group, "Euro-Union": Two-speed Europe with deeper integration in the Eurozone" (Euro Treaty, economic government, Euro parliament)
2015 Enrico Letta, "Two-speed Europe": need to concentrate deeper integration on Eurozone to keep UK in the EU"
Source : Nicole KOENIG, A differentiated view of differentiated integration, Policy Paper, Jacques Delors Institut, 23 July 2015

Aussi, à horizon pensé, une UESD pourrait être le passage obligé avec les pays qui « en veulent ». Armée européenne du futur, toujours entre guillemets, construite alors sur un socle déjà construit d'expériences et de capacités. Armée européenne du futur devenant en plus « un droit, mais aussi un devoir ». Armée européenne qui ne sera conceptuellement clarifiée.....qu'après les résultats du referendum anglais sur l'avenir européen du Royaume Uni (Brexit) et par un affaiblissement du courant eurosceptique et populiste en Europe.

D'autres propositions intégratives furent déposées comme celles du groupe Spinelli en 2013 proposant de réviser le traité de Lisbonne afin d'installer un gouvernement fédéral plus visible et plus crédible, y compris la création de deux vice-président dont le ministre européen des Affaires étrangères et le ministre européen du Trésor associé à la politique

un soutien logistique dans la durée, des capacités satellitaires de renseignement et de communication et une garantie de sécurité d'approvisionnement.

¹⁷⁰ Par le développement de capacités d'identification, d'évaluation et de réponse aux menaces reposant sur une combinaison de forces spéciales permanentes et de réaction rapide, de moyens de cyberdéfense et de diplomatie publique.

économique et monétaire de la zone euro¹⁷¹, en y ajoutant une Commission européenne renforcée en tant que gouvernement de l'Union, autour d'un président qui sera également président du Conseil européen¹⁷². Ici, l'Europe intergouvernementale serait moins périlleuse.

Dans tous le cas, le dilemme autour des groupes pionniers est qu'il peut fragiliser l'unité européenne au point où cela pourrait aboutir à une trop grande différenciation, au pire à une possible implosion de la structure européenne, certes au profit d'une entité plus réduite et plus intégrée mais territorialement plus réduite, avec d'autres conséquences géopolitiques.

Reste une autre limite. Pour certains auteurs, « la vision d'une défense européenne intégrée et « promue » dans l'espace public nationale est fortement circonscrite ». Pour Paris et Londres, il s'agit toujours et encore « d'arriver à imposer aux partenaires européens sa vision stratégique - donc de transférer à l'échelle européenne sa politique nationale de défense - plutôt que de se diriger vers une véritable défense commune qui supposerait de réajuster (au minimum) sa propre politique nationale »¹⁷³. La souveraineté ayant le dernier mot et la coopération privilégiée au détriment de l'intégration.

d. Navigation à vue ou le statu quo

Deux pôles extrêmes doivent être rejetés dans les scénarios, à savoir une PSDC mort-née, désintégrée sous les coups de boutoir de la crise des réfugiés et de la crise russo-ukrainienne ; et une Europe supranationale stratégique. Dans le premier cas, elle ne pourrait l'être dès lors que la PESD a créé les bases institutionnelles et juridiques pour intégrer une série de missions civiles et opérations militaires dans son champ et que plusieurs engagements sur le terrain ont déjà abouti à des résultats jugés globalement satisfaisants. En effet, la PESD fut dès le départ un projet à long terme, et à très long terme en particulier pour ce qui est des aspects industriels, de l'acquisition d'armements, de l'amélioration des capacités collectives et de l'établissement de relations stables et confiantes entre l'Union et ses partenaires.

Certes, l'histoire européenne nous a permis de constater l'échec de la Communauté européenne de défense (la CED), des plans Fouchet et d'une UEO imaginée comme quatrième pilier¹⁷⁴. Il n'en reste pas moins vrai que la PSDC repose sur des bases solides même si, à minima, dès l'instant où les crises internationales et le poids de l'OTAN imposent sa « minorisation ». L'effacement total de la PSDC serait synonyme de la mort même de l'Union européenne ou de son remplacement par de nouvelles structures *ad hoc* ou par une géométrie variable où la sécurité-défense serait assumée par des pays qui veulent aller plus vite et plus loin. Dans ce cas, la sécurité-défense serait encore assumée à d'autres échelons.

Quant au second cas de figure, les ambitions stratégiques - autre qu'une UESD (*cf. supra*) - butent à horizon prévisible sur le différentiel de posture des États membres et des

¹⁷¹ Cf. aussi Sigmar Gabriel & Emmanuel Macron, « Pour une Union solidaire et différenciée » estimant nécessaire une nouvelle architecture européenne autour de l'Euro en souhaitant que la France et l'Allemagne ouvrent la voie, *Le Soir*, 4 juin 2015.

¹⁷² Maroun Labaki, « Une Loi fondamentale pour l'Europe ? », *Le Soir*, 22 mars 2013 ; Maroun Labaki, « Une Constitution pour l'Europe (bis) », *Le Soir*, 4 octobre 2013.

¹⁷³ Cyrille Thiébaud, « La PESD ou les limites d'une défense sans souveraineté. Une comparaison des représentations publiques de l'Europe de la défense en France et en Grande-Bretagne », 4^{ème} Congrès internationale des associations francophones de science politique, ULB, Bruxelles, avril 2011.

¹⁷⁴ Cf. André Dumoulin, *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

divergences stratégiques et culturelles sur la notion d'Europe dite stratégique. Cela supposerait aussi que cette Europe stratégique voit le jour en ayant pour hypothèse aussi que l'Alliance atlantique connaisse un affaiblissement réel par non-usage¹⁷⁵ ou par apparition d'un caucus européen dominant en son sein.

Si la PSDC devait s'affirmer comme pilier européen majeur de la sécurité, c'est que les conditions auraient été réunies pour que l'OTAN n'apparaisse plus comme la structure dominante de sécurité en Europe et que l'UE ne puisse plus compter sur les États-Unis. La solution ici privilégiée pour la PSDC est celle où elle serait en mesure de s'affirmer sur le continent européen et dans une certaine mesure au niveau international ; une situation qui verrait la PSDC et les Européens dominer l'Alliance, dans l'hypothèse – hautement improbable - d'un désintérêt total américain et d'un « endormissement de l'OTAN » en matière d'engagement sous son emblème.

La problématique du pilier européen oscille, dans la relation transatlantique structurée par une double tendance, comme l'explique Frédéric Bozo¹⁷⁶, entre la « globalisation des préoccupations stratégiques américaines » d'une part et la « priorité européenne des Européens » d'autre part. « Dans la mesure où la globalisation de la stratégie américaine est un enjeu vital pour les Européens, tandis que l'émergence d'une défense européenne est un enjeu majeur pour les Américains, l'avenir de la relation transatlantique dans les années à venir pourrait se jouer dans la relation dialectique entre ces deux dynamiques et dans la nature de leur interaction ».

Cette vision prémonitoire impose d'imaginer une « zone grise intermédiaire » que se jouera la relation transatlantique, qui pourrait bien, dans son volet sécurité/défense, selon notre scénario, voir s'affirmer une PSDC, alors opérationnelle, soutenue politiquement par l'UE et les autres partenaires de l'Union (vraisemblablement aussi par les États-Unis occupés à d'autres horizons), appuyée par des capacités suffisantes pour remplir les missions de Petersberg (ou plus larges), reléguant l'OTAN au second plan (mais sans la dénoncer en cas de menace majeure sur les intérêts de sécurité du Vieux Continent), comme le pilier européen de la sécurité post-guerre froide.

Il est difficile d'imaginer une Europe puissance¹⁷⁷ face à l'extrême volatilité de la territorialité prise dans l'élargissement, la dynamique de la globalité économique, les contraintes budgétaires nées de la crise de 1998 et le multilatéralisme des discours de la diplomatie du Vieux continent. La réflexion autour d'un projet stratégique européen est elle-même fortement dépendante du paysage géostratégique à venir, des freins souverainistes, de l'avenir du lien transatlantique et des éventuels événements importants qui pourraient survenir en Europe en termes de sécurité.

¹⁷⁵ Anthony Forster & William Wallace, "What is NATO For?", *Survival*, vol. 43, n°4, IISS, Londres, hiver 2001 ; Anatol Lieven, "The End of NATO", *Prospect*, Londres, décembre 2001; Felix Ciutã, "The End(s) of NATO : security, Strategic Action and Narrative Transformation", *Contemporary Security Policy*, vol. 23, n°1, Londres, 2002.

¹⁷⁶ Cf. Frédéric Bozo, *Les États-Unis face à l'émergence de l'Europe de la Défense*, Étude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère français de la Défense, Paris, décembre 2000, <http://www.defense.gouv.fr/das/etudes/etude/etatsunis/synthese.htm> (Ces questions ont été développées par la suite : cf. Jacques Beltran et Frédéric Bozo (dir.), *États-Unis - Europe : réinventer l'Alliance*, *Op.cit.*, et Frédéric Bozo, « La relation transatlantique et la "longue" guerre contre le terrorisme », *Politique étrangère*, n° 2, IFRI, Paris, avril-juin 2002.

¹⁷⁷ Pour une définition des paramètres de la puissance et une évaluation sociologique, cf. Jean-Yves Caro, « Structures de la puissance : pour une méthodologie quantitative », *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 87 et sv.

Mais ce dessein stratégique est aujourd'hui considéré par un certain nombre d'États européens comme une chimère, d'autant que les critères de puissance ont évolué dans le paysage post-guerre froide et que ceux-ci restent associés aux États pris individuellement. Or, l'Europe puissance dans sa version sécurité et défense peut-elle se passer de supranationalité organisationnelle et décisionnelle, sauf à rester une Europe PSDC où certains États membres les plus ambitieux assureront, par contournement, des politiques nationales de puissance : l'Union européenne étant encore une addition de puissances ?

Reste que la dominance stratégique américaine du début du 21^{ème} siècle, à la fois coercitive et persuasive, repose sur des voies technologiques que les Européens semblent suivre par mimétisme, avec effet retard. Les ingrédients d'une dépendance transatlantique sont bel et bien présents à travers un volontarisme prudent en matière d'autonomie stratégique européenne. Derrière cette recherche difficile peuplée de chausse-trappes se cache la maîtrise des outils et du langage de la puissance.

L'Europe puissance militaire pourrait-elle apparaître à moyen terme, après ses attributs déjà présents de puissance économique, commerciale, industrielle, monétaire ? Celle-ci pourrait-elle s'exprimer - après une intégration politique indispensable et incontournable - par des moyens militaires de haute technologie terrestre, aérobie et spatiale (dont le nucléaire résiduel) apte à dissuader ou à soutenir les décisions d'engagement ? Mais le double dilemme est bien présent : d'une part, le processus de montée en puissance de l'Union européenne en termes économiques est assuré mais ne peut, avec ses seuls moyens civils et militaires, répondre aux défis et à la complexité du 21^{ème} siècle ; d'autre part, toute montée en puissance européenne la fait assimiler partiellement aux perceptions des risques américains.

L'Europe puissance pourrait également être la résultante des faiblesses d'une Amérique qui ne dispose pas « d'un principe directeur fondé sur une vision globale du bien commun »¹⁷⁸ ; auquel cas l'UE sera bâtie sur des substrats idéologiques davantage consensuels faisant d'une éventuelle force européenne un outil de légitimité aux services d'une diplomatie multilatéraliste autant que d'une défense territoriale classique.

Cette posture impose à la fois une prise de conscience selon laquelle l'Union doit dépasser « l'utopie d'une Europe tranquille des marchands »¹⁷⁹ dès l'instant où une puissance économique comme l'Union européenne implique d'être défendue, à la fois dans ses valeurs, ses ressources, ses approvisionnements, sachant par ailleurs qu'une puissance économique a davantage de facilités à devenir aussi une puissance militaire. Les enseignements du 11 septembre et les événements en Ukraine et en Syrie et les actes terroristes à Paris et à Bruxelles indiquent combien les menaces, quelles que soient leurs origines, interpellent les acteurs étatiques.

L'Europe puissance reste aujourd'hui un mythe dès lors que sa définition est plurielle selon les capitales, d'autant que le projet de Super-État continental européen pose également nombre de contraintes¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Julian Lindley-French, « Les termes de l'engagement... », *Op.cit.*, p. 13.

¹⁷⁹ Expression de Marcel Colatrella, « Europe de la défense ou défense de l'Europe ? », *Revue de Défense nationale*, Paris, décembre 2001, p. 47.

¹⁸⁰ Jean-Jacques Rosa, « L'Europe n'est pas une zone étatique optimale », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Face à ces deux récifs - la PSDC mort-née ou l'Europe puissance - difficilement imaginables, nous pourrions imaginer le maintien « confortable » du statu quo, de l'attente « stratégique » et d'une navigation à vue face aux événements d'un monde incertain. Entre repli sur soi, opérations à la carte et réassurance otanienne, les États européens seraient ici dans un cadre prudent et pragmatique, les ambitions étant remises à plus tard.

CONCLUSIONS

1. Hiérarchisation des scénarios prévisibles de la PSDC

Au vu des scénarios types résumés autour de l'avenir de la PSDC (cf. supra), le principe de réalité nous impose de hiérarchiser et sélectionner de manière prédictible ceux qui pourraient survenir. Sachant que la PSDC est bien la thématique la plus incertaine et la plus complexe qui soit et que l'environnement international est particulièrement mouvant en ce moment, cette hiérarchisation reste aléatoire et ne prend pas en compte les scénarios intermédiaires et les influences des postures sur d'autres. Et si un seul devait se détacher, il le serait en prenant divers éléments chez les autres, tant sont grandes les interactions.

Ayant pris pour méthode celle de travailler sur des scénarios politico-institutionnels qui permettent d'associer la complexité des objectifs diplomatiques collectifs et nationaux avec les jeux interactifs et concurrentiels inter-organisationnels, deux scénarios se détachent et pourraient prendre corps ou conforter une situation déjà bien ancrée.

D'une part, l'otanisation larvée et la mise en évidence d'une PSDC considérée comme un maillon mineur de la défense atlantique et de l'OTAN, c'est-à-dire exister principalement en tant que capacité de décision et d'action propre aux États membres de l'UE avec certains moyens de l'OTAN si besoin était, dans des opérations de faible intensité (missions humanitaires, de sauvetage, d'évacuation de ressortissants, missions de police ou encore de maintien de la paix post-crise ou de formation). Ici, on conforterait l'OTAN dans ses capacités de réponse rapide et d'opérations d'imposition de la paix. De même, nous assisterions à une recrudescence des opérations menées par certains États en coalition ad hoc, autour de nations-cadres et selon le principe « du premier entré », généralement sous mandat onusien, y compris de venir en aide à des États agressés.

La dépendance des Européens aux États-Unis et aux capacités qu'ils mettent à la disposition de l'OTAN reste importante, l'Alliance restant de fait le maillon le plus crédible, avec Washington pouvant donner subtilement le « la » de la PSDC. Vu la symétrisation croissante d'appartenance des deux organisations UE/OTAN, la tendance irait naturellement vers l'atlantisme et non pas vers une dynamisation de l'eupéanisation de la défense européenne.

La prégnance du premier phénomène par rapport au second processus devrait être renforcée par les incertitudes stratégiques (Russie, Moyen-Orient, terrorisme), la mise en évidence des principes de la défense collective (OTAN) et le refus des États de l'UE membres de l'OTAN de quitter cette dernière organisation transatlantique, par prudence ou par refus de voir apparaître des directoires intra-européens. L'idée que certains États européens souverainistes devraient se soumettre aux Français, aux Britanniques ou aux Allemands les amèneraient à ne pas soutenir d'éventuels progrès vers une Europe stratégique, si celle-ci signifie un « impérialisme » de « grands » européens.

Quant à l'édification d'un pilier européen dans l'OTAN, d'un pilier américain de l'Europe de la défense au sein de l'OTAN ou l'avènement d'un « Berlin Plus inversé », leurs apparitions ne semblent pas à l'ordre du jour à horizon prévisible, la crise économique et les tensions régionales « étant passées par là ». Les signes d'apaisement entre les deux organisations le pragmatisme de la complémentarité (de moins en moins compétitive) aboutiront à ce scénario de réassurance sécuritaire. L'OTAN reste incontournable si un engagement commun s'impose, qu'il soit associé à la défense territoriale ou à des menaces hors zone, dès l'instant aussi où n'existent aucunement de catalyseurs stratégiques européens

pour des opérations extérieures. Reste que nous pourrions également imaginer qu'un réel plan stratégique pourrait être associé à la nouvelle définition de la Stratégie européenne de sécurité qui devrait voir le jour en fin de premier semestre 2016. Le partage des responsabilités entre les deux rives de l'Atlantique pourrait en être le résultat attendu. Déjà, l'effort de solidarité intra-européenne à la suite des attentats de Paris en novembre 2016 avec un soutien mitigé et à la carte des États européens¹⁸¹ à la clause d'assistance mutuelle pour s'engager hors zone dans des missions de gestion de crise (afin « d'alléger » Paris en partageant le « fardeau » militaire) aboutit à « fixer » l'OTAN dans sa fonction première de défense territoriale, nonobstant sa présence en Méditerranée pour une mission supplémentaire du groupement maritime dans la zone avec un travail de contrôle et de surveillance au profit des garde-côtes turcs et grecs.

D'autre part, pourrait se consolider le processus de coopérations renforcées au sein de l'UE afin de tenter de résoudre les difficultés capacitaires et budgétaires sans qu'il ne soit question d'aboutir rapidement au lancement, au sein de l'UE, d'une coopération structurée permanente (CSP) ni même de créer les questions d'une Union européenne de sécurité-défense intégrée dès l'instant où le « gouvernement européen » avec une « armée européenne » reste une utopie, le fédéralisme n'étant pas facilement soluble dans le champ militaire régalien.

Les garde-fous sont évidemment nombreux. Ils sont surtout d'ordre historique et politique avec la prégnance des États européens toujours souverains qui ne sauraient rapidement basculer vers les « États-Unis d'Europe ». Même les résultats, encore hypothétiques actuellement, des effets éventuels d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) via un référendum prévu le 23 juin 2016, pourrait ne pas être le déclencheur d'initiatives autour d'une défense européenne intégrée. Ils sont aussi d'ordre stratégique, avec des États ayant une vision du « grand Large » avec leurs responsabilités mondiales et ceux qui pense la défense uniquement en termes régionaux (le Sud, le Nord, l'Est), les risques et menaces n'étant pas en calque. Ils sont enfin d'ordre culturel avec un différentiel dans l'aversion à la prise de risque et son jeu émotionnel et ce que veut signifier « usage de la force ». L'identité européenne elle-même est à conjuguer au pluriel et la résilience culturelle nationale très forte. Ils sont enfin budgétaires avec des processus de repli sur soi, renationalisation partielle de la défense, défense des intérêts nationaux.

Il est déjà assuré que les Vingt-cinq ne peuvent ou ne veulent participer systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil. Cette souveraineté de décision de participation - avec le niveau d'engagement et les moyens que chaque capitale jugera pertinent et adéquat – ou d'abstention (constructive) annonce ainsi une forte flexibilité.

À contrario, l'éventuel mais très hypothétique retrait britannique de l'UE pourrait engager certains États européens à approfondir leurs coopérations militaires vers un Eurogroupe de la défense, en jouant de rapprochements sectoriels comme pour l'Euro, tels autant d'avant-gardes.

Reste que la politique européenne des petits pas fait apparaître un constat : sa lenteur et ses blocages et les réticences de certains États. Ce qui fait dire que les avancées sont davantage le fait de démarches sécuritaires et opérationnelles hors de l'organisation UE, même si les engagements se font « en son nom ». Dès lors, le scénario d'une avancée intra-

¹⁸¹ Nicolas Gros-Verheyden, « La clause d'assistance mutuelle déclenchée par la France : bilan un mois après (enquête) », www.bruxelles2.eu, 17 décembre 2015 ; Nicolas Gros-Verheyden, « La demande française de solidarité : un semi flop », www.bruxelles2.eu, 4 février 2016.

européenne en matière de sécurité-défense est difficile à engager « par le haut » institutionnel européen, sauf à imaginer une rupture stratégique majeure ou une menace si grave qu'elle imposerait un saut qualitatif intégratif et une réconciliation autour d'une vraie solidarité face aux épreuves.

Entre le statu quo, la navigation à vue et l'otanisation larvée, la PSDC pourrait sortir d'une sorte d'évanescence étant soutenue et alimentée par ces coopérations renforcées que l'on souhaiterait à la fois institutionnalisées au sein même de l'UE mais qui pourraient pragmatiquement se développer à la marge ou en dehors à son profit, autant qu'aux États volontaristes qui les mettent en œuvre.

2. Lignes de forces de la Belgique autour de la PSDC

Historiquement, les forces armées belges ont été rapidement et fortement imbriquées dans des accords associés au traité de l'Atlantique nord et aux traités de l'Union occidentale puis de l'Union de l'Europe occidentale mais aussi dans la coopération multinationale faisant jouer les partenaires du Benelux¹⁸², mais aussi les voisins que sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, garantissant une protection croisée.

Cette flexibilité repose aujourd'hui sur le nécessaire mais difficile¹⁸³ approfondissement du cadre beneluxien¹⁸⁴ dans les limites de la « dominance hollandaise »¹⁸⁵, tout en conservant des atouts avec les grands États européens, à la fois pour des raisons historiques (UK), linguistiques (Fr) ou politiques (All.). Dans tous les cas, les coopérations techniques et militaires reposent sur des synergies et des partages croisés de compétences.

Aussi, la construction européenne autour de l'UE est, pour le Royaume, une formidable machine à « déterritorialiser » la défense dite nationale. Ce soutien vers davantage de fédéralisme est le reflet d'un constat d'ordre géographique : l'étroitesse territoriale nationale empêche tout isolement en même temps que son cadre géopolitique est confortablement sécurisé par des frontières amies de puissances moyennes¹⁸⁶.

L'objectif du ministère belge de la Défense fut et est toujours d'harmoniser la planification des forces avec celle fixée dans le champ de l'Union européenne et de l'OTAN, avec pour priorités les synergies et la mutualisation par les coopérations¹⁸⁷, afin de (re)trouver

¹⁸² Cf. l'Amiral Benelux (ABNL) de 1996.

¹⁸³ Alain Lallemand, « Notre marine militaire est-elle larguée ? », *Le Soir*, 20 septembre 2015.

¹⁸⁴ Pour davantage de détails sur l'historique de la coopération militaire beneluxienne et les grands accords qui la caractérisent, cf. Raphaël Mathieu, « Politique de défense. Série 3. Benelux », *Sécurité et stratégie*, n° 73, CED/IRSD, Bruxelles, juillet 2002 ; Raphaël Mathieu, *Le Benelux : laboratoire de l'intégration ou structure résiduaire au sein de l'Union européenne ?*, *Sécurité et stratégie* n°90, IRSD, Bruxelles, janvier 2006.

¹⁸⁵ Kees Homan & Jan Rood, "België en Nederland : heeft de defensieamenwerking toekomst ?", *Internationale Spectator*, n°7, 2015 ; André Dumoulin, « Belgique : une défense jaune-bleu ? », *Europe Diplomatie & Défense* n°721, Agence Europe, Bruxelles, 31 juillet 2014.

¹⁸⁶ André Dumoulin, « La politique de défense de la Belgique : entre pragmatisme, variables d'ajustement et niches capacitaires », dans Jean Beaufays et Geoffroy Matagne (éd.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 376.

¹⁸⁷ Général Gerard Van Caelenberge, "We can all benefit by cooperating", *European Defence Matters*, Issue 4, Brussels, 2013.

une certaine marge de manœuvre budgétaire. Il s'agit de tenter de demeurer crédible sur le plan national et international en se concentrant sur certaines niches de compétences.

La Belgique soutient l'approche capacitaire¹⁸⁸ qui se retrouve imbriquée dans l'objectif européen de forces, l'objectif civil de capacité, les *Battlegroups*, la coopération structurée permanente, la clause de solidarité et l'assistance mutuelle (Traité de Lisbonne) parallèlement à l'amélioration de l'organisation des organes politico-militaires. La notion de niches capacitaires fut mise en avant pour tenter de résoudre les difficultés budgétaires sachant qu'en matière PSDC il s'agit de pouvoir garder une certaine capacité à jouer un rôle dans les missions et opérations, à la carte, en étant intégré dans des engagements multinationaux en soutien aux « premiers entrés ». Il s'agit de répartir les apports nationaux aux missions de l'OTAN, aux missions de l'Union, aux missions onusiennes ou bilatérales dans un équilibre relatif (européiste¹⁸⁹, otanien, complémentarité) tenant compte des sensibilités politiques des coalitions aux commandes du pays.

Bruxelles défend également une approche concertée dite 3D-LO « *Diplomacy, Defence, Development, Law and Order* » (Diplomatie, défense, développement, droit et stabilité) où différents départements ministériels sont concernés lors de missions extérieures.

L'insistance portée à l'intégration de tâches humanitaires lors des opérations et missions UE tend également à souligner la volonté politique d'utiliser les moyens militaires pour un usage mixte, selon circonstances. La décision d'intervention n'est pas calquée sur une grille de lecture figée mais est prise au cas par cas, d'autant plus qu'en Belgique, l'exécutif et le législatif reposent toujours sur des gouvernements de coalition et donc sur des élus provenant de différents partis¹⁹⁰.

Si la présidence belge du Conseil de l'UE a conforté cette politique en 2010, elle mit en évidence le fait que l'UE ne dispose pas encore de capacités civiles et militaires requises pour être à la hauteur de ses ambitions. Et de citer les différents domaines où des efforts particuliers devraient être entamés : la coopération structurée permanente (CSP)¹⁹¹, l'architecture européenne de planification et de commandement des opérations de crise, la capacité de réaction rapide et cohérente, la coopération civilo-militaire, la formation des acteurs civils et militaires de gestion de crise, le renforcement de l'Agence européenne de défense (AED) et la relation stratégique entre l'Union et l'OTAN et enfin la mise en évidence de priorités sous le label « de cadre de Gand » avec la mutualisation et le partage (*Pooling & Sharing*). Des initiatives bilatérales furent également prises vers l'Allemagne, la Pologne, la France pour soutenir de commun accord des avancées en matière PSDC. La Belgique a également soutenu la nécessité de mettre le sujet de la sécurité et de la défense à l'ordre du jour au moins une fois par an du Conseil européen.

¹⁸⁸ European Union External Action, *Common security and defence policy. Development of European Military Capabilities*, Brussels, January 2011.

¹⁸⁹ André Dumoulin, *La Belgique et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*, Courrier hebdomadaire n°1700, CRISP, Bruxelles, 2000.

¹⁹⁰ Pour une synthèse de la position des différents partis politiques belges, cf. *La Sentinelle* n°4, ACMP/CGPM, Bruxelles, avril 2014.

¹⁹¹ Cf. la présentation d'un document conjoint du trio (Belgique, Hongrie, Pologne) en juin 2010 proposant une définition commune de ladite coopération autour de quatre piliers : capacités, armement, recherche et technologie (Position Paper by Belgium, Hungary and Poland on Permanent Structured Cooperation", *Europe Diplomatie & defense*, n°330 (annexe), Agence Europe, Bruxelles, 24 juin 2010).

L'actuel ministre belge des AE, le libéral francophone Didier Reynders, estime que « le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale restera incomplet si nous n'assurons pas l'élaboration de la politique de sécurité et de défense commune, dont l'objectif ultime est une « Défense commune ». Et de préciser que cette politique européenne globale doit permettre « d'assumer une part plus grande des défis globaux aux côtés de nos alliés et de nos partenaires, à travers une approche complémentaire entre l'OTAN et l'Union européenne ». L'objectif serait de renforcer le degré de coopération dans la planification stratégique, les marchés publics, la formation et l'éducation commune et les matières technologiques. Pour Didier Reynders, « en recourant davantage à une coopération structurée permanente, comme le prévoit le Traité de Lisbonne, nous devons aussi envisager de dépasser la mutualisation et le partage pour adopter une approche basée sur un degré d'intégration plus élevé »¹⁹².

Lors d'une conférence à l'Institut royal supérieur de défense le 18 septembre 2012, le même ministre déclara que « faute de pouvoir renforcer la coopération structurelle entre les deux organisations, on doit se demander si le moment n'est pas venu de relancer les efforts pour développer ce que l'on appelle le pilier européen au sein de l'OTAN », incluant un caucus européen, à savoir des réunions de concertation entre ambassadeurs des pays membres de l'UE. L'objectif serait d'exprimer la volonté de développer « une force européenne indépendante et crédible avec comme objectif une interopérabilité aussi poussée que possible avec non alliés non européens ».

Du côté parlementaire, les propositions de résolutions sur la relance de l'Europe de la défense (Sénat, 19 décembre 2013), sur l'avenir de l'armée belge dans un cadre européen (Chambre des Représentants, 26 avril 2013), sur la relance de l'Europe de la défense à la veille du Sommet européen des 19 et 20 décembre 2013 (Sénat, 3 décembre 2013) et sur le suivi du Conseil européen de décembre 2013 sur la Politique de sécurité et de défense commune ainsi que du Conseil européen de juin 2015 (Chambre, 4 mai 2015) sont autant de documents favorables à la PSDC, les propositions passant assurément par des coopérations pragmatiques et le renforcement des organes de la PSDC, sans placer en avant un fédéralisme de combat avec le concept « d'Armée européenne » comme symbole premier. Quant aux débats autour du futur de l'Armée belge et de son prochain Plan stratégique initié par la Chambre des Représentants¹⁹³ et par le ministre belge de la Défense, Steven Vandeput lors d'une conférence à l'IRSD le 21 janvier 2015, ainsi que les propositions de résolutions relatifs à l'avenir de l'armée belge déposées par plusieurs partis politiques en mars 2015, ils mirent en avant l'inadéquation entre les moyens à allouer, les engagements militaires et les objectifs de coopération capacitaire dans le cadre de la PSDC¹⁹⁴.

Quant à l'annexe A déjà parue dans le cadre de la vision stratégique belge (mai 2015), nous pouvons lire que « la Belgique occupe une position centrale dans l'OTAN et l'UE, en tant que pays hôte des principales institutions des deux organisations. On y trouve le quartier général de l'OTAN et le SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), le commandement militaire le plus important de l'OTAN. Bruxelles est de fait la capitale de l'Union européenne car les principales institutions de l'UE y sont présentes. Le lien important entre la Belgique et l'OTAN et l'UE témoigne de la volonté des autorités belges d'assurer la sécurité de la Belgique au travers d'un ancrage multilatéral avec des alliés proches en termes

¹⁹² Carte blanche des Ministres belge et italien des Affaires étrangères, Didier Reynders et Giulio Terzi di Sant'Agata sur l'avenir de l'Europe, 1 octobre 2012.

¹⁹³ Tim Vandenput & Alain Top, Rapport Auditions. La défense belge dans le futur, Commission de la Défense nationale, Chambre des Représentants de Belgique, Bruxelles, 19 mars 2015.

¹⁹⁴ André Dumoulin, « La défense belge dans le futur », *Revue de Défense nationale*, Paris, avril 2015.

idéologique et géographique (...). En raison des investissements limités dans la Défense, la position de la Belgique en tant que pays partenaire solidaire des deux organisations est de plus en plus sous pression. Alors qu'à la fin de la Guerre froide, la Belgique figurait dans le peloton de tête des pays européens de l'OTAN en ce qui concerne les investissements dans la Défense, elle a reculé depuis en queue de peloton, avec dès à présent des conséquences claires pour l'engagement dans les opérations des deux organisations. Dès lors, le concept de la solidarité multilatérale est remis en question. Pour ainsi dire tous les experts de la défense et de la sécurité belges s'accordent pour affirmer qu'il est nécessaire de maintenir un ancrage multilatéral de la sécurité belge via l'OTAN et l'UE. Les autorités belges voient l'OTAN et l'UE comme des organisations complémentaires. Elles soulignent la nécessité d'une intégration accrue de l'effort de défense européen en soutien à une OTAN crédible et équilibrée et de la possibilité pour l'UE d'intervenir militairement de manière autonome dans sa propre périphérie ».

Quant aux orientations du chef de la défense à travers le « CHOD Guidance Défense » sur les risques et défis, il propose que les capacités qui sont exigées au sein de l'UE à l'horizon 2030 en vue de renforcer la contribution européenne au sein de l'OTAN soient performantes et rapidement engageables mais aussi pertinentes au niveau européen et réalistes au regard du contexte social belge. Les critères d'appréciation seront celles autour de la capacité de s'intégrer dans des partenariats internationaux, la faisabilité budgétaire et la mise en place du personnel.

Reste qu'avec une opinion publique concentrée sur les problèmes sociaux, économiques et par moments communautaires, attentive aux dégâts collatéraux dans les opérations et à la prise de risque des militaires citoyens (*cf.* le syndrome Rwanda)¹⁹⁵, la marge de manœuvre du politique est très étroite et les ambitions du militaire devant passer par défaut de moyens suffisants par la « spécialisation », les niches capacitaires et la mutualisation européenne. Le peu d'importance que ce petit pays donne aux matières de défense¹⁹⁶ – avec certaines exceptions d'ordre conjoncturel (événements internationaux) ou dépendant de personnalités ministérielles –, aboutit à accroître le poids des départements sociaux au détriment d'un accroissement des dépenses de défense nationale, dès qu'il est question de réaliser des économies d'échelle dans le cadre national¹⁹⁷. Or, si les capacités belges fondent (budget à 0,5% du PIB en 2015), elles ne seront plus attractives pour les partenaires dans le cadre de missions communes, la solidarité, la confiance et la crédibilité n'étant plus alors au rendez-vous. Nonobstant, l'enquête eurobaromètre menée en novembre 2015 précise que les Belges seraient les plus ardents partisans d'une PSDC avec 82% favorables à la création d'une armée européenne.

¹⁹⁵ Suite à l'assassinat des paras belges au début du génocide rwandais, la responsabilité du politique et le « traumatisme » de l'opinion publique ont fait apparaître une perception exacerbée de la prise de risque et imposé après un profond débat parlementaire de nouvelles exigences au niveau de la sécurité des militaires lors de futures missions extérieures.

¹⁹⁶ Ceci est particulièrement visible dans les programmes pré-électorales. Voir aussi les études sociologiques de Philippe Manigart sur la perception du citoyen belge à propos des forces armées belges et les missions de défense.

¹⁹⁷ Wally Struys, « Le budget de la défense : Apocalypse now ? », *Revue militaire belge* n°9, IRSD, Bruxelles, 2014.

3. Degré d'adéquation entre les scénarios prévisibles et les lignes de forces belges

Attendu que les scénarios les plus crédibles – sauf surprise majeure – vont conforter une sécurité-défense en complémentarité « apaisée » entre l'UE et l'OTAN et l'intensification à la carte de coopérations capacitaires et d'engagements dans le cadre de missions et opérations PSDC en son sein ou en son nom ou dans le format des missions onusiennes de maintien de la paix, la Belgique ne pourra que s'accrocher à ces modèles de scénarios. Toutes autres ambitions seraient illusoires.

Dès lors que la Belgique a l'expérience d'être imbriquée dans les opérations multinationales sous différents emblèmes, elle choisira d'en être, à la carte, selon un calendrier politique interne et en fonction des ressources disponibles. Dans ce cadre, la Belgique ne sera pas une nation cadre mais pourra être au rendez-vous comme nation en soutien, laissant certaines forces alliées européennes entrer en premier sur les théâtres d'opération. L'apport belge sera nécessairement associé aux niches prioritaires qu'elle va identifier dans le cadre du futur plan stratégique attendu pour fin 2015.

À l'instar de l'opération en RCA où elle ne fut pas au rendez-vous pour des motifs budgétaires, Bruxelles conservera, comme bien des États européens, cette fragilité capacitaire, en moyens et en budget, pouvant affecter sa visibilité et sa crédibilité. Toute la difficulté va donc résider autour du niveau d'adéquation entre les discours et la réalité opérationnelle et la réponse en solidarité. Reste que par pragmatisme, l'orientation donnée en Belgique autour du soutien à la PESD puis à la PSDC depuis plus de 15 ans garanti le soutien du pays à cette politique sectorielle de l'Union.

Si d'aventure devait s'organiser une CSP dans le cadre de l'Union (éventuellement suite à un Brexit officialisé) ou l'avènement d'une UESD comme groupe pionnier, elle devrait y répondre favorablement ; les liens historiques avec les grands États frontaliers et les coopérations bilatérales ad hoc déjà engagées dans le champ militaire seraient d'une grande aide pour asseoir sa présence et sa participation, aussi modeste sera-t-elle. Mais ces postures adhésives ne seront assimilées par le pays qu'à la condition qu'elles ne fassent pas d'ombre à l'OTAN mais qu'elles soient des éléments complémentaires rendant davantage pertinents la sécurité-défense européenne. La politique de défense de la Belgique ne peut se penser sans prendre en compte la politique américaine vis-à-vis de la PSDC et de l'Alliance.

Reste que le principe intégratif de la politique européenne de sécurité et de défense reste un des moteurs de la diplomatie belge, malgré les réticences qui affectent encore bon nombre d'États partenaires dans l'UE. Ce principe se doit aujourd'hui d'être plus modeste, réaliste et engagée par petits pas dont la Belgique a l'expérience, a le secret.

RECOMMANDATIONS

1. Recommandations nationales

- S'assurer que les moyens alloués à la défense soient inscrits dans les objectifs capacitaires généraux de la PSDC et de l'OTAN ;
- Arrêter la spirale du désinvestissement en matière d'équipements de défense ;
- Étudier les conséquences d'une « souveraineté partagée » en matière de sécurité et de défense dans les domaines prioritairement non stratégiques en vue de lancer des initiatives « prototypes » d'unités intégrées ;
- Améliorer les relations entre parlementaires, ministres et responsables militaires par des rencontres académiques ouvertes et des séminaires fermés ;
- Soutenir et engager les autorités belges à construire au sein de l'ERM une centralité affirmée en matière de formation des officiers européens sur la PSDC.

2. Recommandations élargies dans le champ européen à appuyer

- Entreprendre les démarches voulues pour développer une politique de sécurité et de défense européenne associant le militaire et le civil dans une vision réaliste des relations internationales, imposant des objectifs autant ambitieux que raisonnables et pragmatiques, prioritairement dans le grand voisinage européen, méditerranéen et africain ;
- Sortir du « plus petit commun dénominateur » en cherchant à mettre en avant les niches d'excellence nationale afin de participer autant que faire se peut dans des opérations multinationales flexibles, en soutien aux « premiers entrés », ou dans le cadre d'une coopération renforcée en ces matières, ou via un possible futur groupe pionnier en matière PSDC formant un noyau dur crédible au service de l'UE ;
- Faire augmenter les visites de parlementaires européens sur le terrain des opérations PSDC ;
- Approfondir les cadres de coopération dans la mutualisation et le partage des capacités ;
- Continuer à soutenir l'Approche globale de l'UE tout en restant attentif à l'importance de solidariser la prise de risque ;
- Tenter de faire améliorer la diplomatie publique et la politique de communication dans le domaine de la PSDC en misant sur la visibilité du Conseil, de l'AED et de l'IESUE ;
- Faire en sorte que la nouvelle Stratégie européenne de sécurité à adopter en juin 2016 prenne en compte les aspects doctrinaux, l'usage de la force, définisse collectivement les risques et menaces et clarifie les intérêts communs de sécurité au-delà du seul prisme national et qui ne peuvent être, dans le

cadre de l'Union, ceux d'une puissance classique ni d'une simple organisation normative « sortant de l'histoire et du réel confrontationnel » ;

- Stimuler l'intérêt à rédiger un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense pour soutenir ladite Stratégie ;
- Soutenir les initiatives permettant de mettre en place des forces complémentaires telles que le volontariat, les réserves, une « Légion européenne » ;
- Faciliter le déploiement opérationnel des Groupements tactiques et engager les démarches pour un véritable Quartier général européen stratégique de commandement et de contrôle permanent sur la place de Bruxelles ;
- Soutenir le renforcement de l'Eurocorps comme apport de forces militaires intégrées européennes et comme possible embryon d'une politique de défense européenne ;
- Approfondir la clause d'assistance mutuelle (article 42.7) inscrite dans le traité de Lisbonne pour asseoir une sécurité collective des espaces européens en fixant les modalités pratiques et les lignes directrices à ce sujet ;
- Favoriser les conditions pour que la Coopération structurée permanente (CSP) inscrite dans le traité de Lisbonne puisse être engagée ;
- Coordonner les planifications nationales en termes de sécurité-défense afin d'aboutir à une harmonisation des orientations au profit de la PSDC ;
- Relancer le principe d'un eurobaromètre spécial défense en 2016 ;
- Prendre davantage en compte politiquement, militairement et civilement l'interaction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure au sein de l'UE et définir les stratégies en conséquence ;
- Renforcer les effectifs permanents du Collège européen de sécurité et de défense et le fonctionnement de l'Erasmus militaire vers une centralisation universitaire militaire à l'échelle européenne ;
- Maintenir les canaux privilégiés avec les pays les plus fédéralistes en matière de défense tout en conservant les liens particuliers beneluxiens et franco-allemands ;
- Éviter les duplications capacitaires et rechercher la dualité civilo-militaire dans les projets de recherche ;
- Organiser d'autres Commandements européens unifiés dans les domaines terrestres et maritimes sur le modèle de l'EATC ;
- Œuvrer à l'institutionnalisation des réunions régulières des ministres de la défense en « Conseil Défense » ;
- Améliorer le mécanisme et augmenter les moyens du processus ATHENA de financement des opérations extérieures ;
- Développer une protection civile européenne via un « EU-FAST »
- Proposer d'intégrer l'OCCAR au sein de l'AED ;
- Soutenir la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux en matière de PSDC ;

- Engager une Stratégie de défense des infrastructures critiques à l'échelle européenne ;
- Définir un calendrier des objectifs clefs et des plans d'action pluriannuels en matière PSDC au sein du Conseil, de l'AED en synergie avec la Commission ;
- Retrouver le chemin du volontarisme politique en ces matières en sortant des seules déclarations d'intention et du déficit de solidarité.

Annexes

1. Déclaration conjointe des ministres des affaires étrangères et des ministres de la Défense d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne - Paris, 15 novembre 2012

1. Nous, ministres des affaires étrangères et ministres de la défense d'Allemagne, de l'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne, nous sommes réunis ce jour à Paris pour confirmer notre volonté de promouvoir une politique européenne ambitieuse dans le domaine de la sécurité et de la défense. De grands progrès ont été accomplis ces dix dernières années. Les trois nouvelles missions lancées cette année témoignent de la capacité de l'Union européenne à agir. Toutefois, des menaces pour notre sécurité, y compris dans le voisinage de l'Europe, appellent à prendre des mesures décisives. Les Européens doivent assumer leur part de responsabilités pour relever de façon plus énergique les défis à venir afin de garantir la sécurité de l'Europe.

2. La force singulière de la politique de sécurité et de défense commune tient à son approche globale de la gestion des crises. En mobilisant tous ses instruments civils et militaires, l'Union européenne doit être capable de résoudre des crises complexes, pluridimensionnelles et impliquant plusieurs acteurs, tout en renforçant l'efficacité de ses missions et opérations.

3. La réforme en cours des procédures de gestion des crises et la prochaine revue du Service européen d'action extérieure devraient permettre à l'Union européenne d'agir rapidement et efficacement sur tout le spectre des mesures de gestion des crises, en étroite coopération avec les organisations internationales et régionales ainsi qu'avec les pays partenaires. Engagés dans la mise en œuvre des conclusions du Conseil des affaires étrangères de décembre 2011 et juillet 2012 sur la Politique de sécurité et de défense commune, nous sommes convaincus que l'Union européenne doit mettre en place, dans un cadre qui reste à définir, des structures véritablement civilo-militaires pour planifier et conduire des missions et opérations et créer une plus grande synergie entre le Service européen d'action extérieure et la Commission afin de garantir leur réussite.

4. L'Union européenne devrait être apte et résolue à prendre ses responsabilités dans des régions où ses intérêts de sécurité et ses valeurs sont en jeu. Le respect de ses engagements en matière de sécurité et de stabilité là où l'Union européenne est déjà engagée de façon opérationnelle et le lancement de nouvelles missions et opérations de gestion des crises constituent à cette fin les contributions les plus concrètes et les plus indispensables de la PSDC.

5. Nous partageons l'analyse que fournir un soutien aux organisations régionales et aux autorités locales en faveur de la stabilité dans des zones non gouvernées ou fragiles renforce la sécurité des citoyens et des intérêts de l'Union européenne. Dans cet esprit, l'Union européenne a accru son engagement dans la Corne de l'Afrique, en poursuivant l'appui à la gouvernance et au développement des capacités de la Somalie et dans le Sahel, en particulier au Niger, dans le cadre d'une approche globale et régionale. Nous encourageons nos partenaires à accroître leurs efforts en faveur d'un règlement d'une solution politique à la crise malienne, ainsi qu'à contribuer à une éventuelle mission de formation en soutien aux forces armées maliennes, conformément aux conclusions du Conseil des affaires étrangères du 15 octobre. Nous encourageons également l'Union européenne à se tenir prête, comme le

rappellent les conclusions du Conseil des affaires étrangères de juillet 2012, à assister et soutenir les nouvelles autorités libyennes.

6. En ce qui concerne les Balkans, autre zone clé pour notre sécurité, il nous faut discuter avec nos partenaires de la façon dont l'Union européenne pourrait mieux agir sur le terrain et contribuer davantage à la normalisation de la région. L'Union européenne doit également demeurer engagée et impliquée dans les efforts pour stabiliser et apporter une solution au conflit en Géorgie. S'agissant de l'Afghanistan, nous devons maintenir l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une police nationale afghane forte et efficace, en coordination avec d'autres acteurs internationaux.

7. Les Européens doivent se donner les moyens de leurs ambitions dans le domaine de la sécurité et de la défense. S'agissant des moyens civils et militaires nécessaires, y compris les instruments de réaction rapide tels que les groupements tactiques de l'Union européenne, nous devrions être prêts à les tenir à disposition, les entraîner, les déployer et les maintenir sur le terrain.

8. Il est essentiel de continuer à développer les capacités stratégiques adéquates, en toute transparence et cohérence avec l'OTAN. Les efforts entrepris jusqu'à présent dans des formats ad hoc entre Européens ont déjà permis des projets significatifs de mutualisation et de partage. Afin de renforcer cette coopération, les efforts associant, de façon pragmatique, au moins deux pays européens, notamment sur des capacités à forte valeur ajoutée (par exemple l'espace, la défense antimissile balistique, les drones, le ravitaillement en vol, les capacités de transport aérien, le soutien médical aux opérations, la radio logicielle) resteront primordiaux. Nous devrions maintenir notre engagement à travailler ensemble, entre nous et avec d'autres partenaires intéressés, afin de promouvoir les projets existants et à venir de mutualisation et de partage, destinés à améliorer la disponibilité et l'efficacité de nos capacités critiques communes.

9. Les États membres de l'Union européenne devraient continuer à renforcer les vecteurs et multiplicateurs de forces qui assurent la capacité de déployer et de soutenir des opérations militaires sur des théâtres lointains et de longues périodes et à mieux équilibrer le partage du fardeau au sein de la communauté transatlantique. Ce serait un grand pas vers une approche «intelligente» et «partagée» des réductions des dépenses militaires. Une meilleure coordination entre les processus nationaux de planification optimiserait les ressources disponibles et la coopération entre États membres.

10. L'Union européenne doit continuer à jouer un rôle majeur en matière d'innovation et de progrès technologiques et conserver ses capacités et compétences en matière de défense. À cette fin, nous estimons que l'Europe doit s'efforcer d'amplifier ses efforts, et renforcer les synergies entre les activités de Recherche et Technologie dans les activités des États membres liées à la défense et de faire appel à l'Agence européenne de défense dans son rôle de facilitateur. À cet égard, il conviendrait d'étudier plus avant une meilleure utilisation des possibilités offertes par le Programme cadre européen de recherche et de développement, en particulier en ce qui concerne les technologies à double usage. À cette fin, tous les acteurs impliqués devraient mener un dialogue constructif sur la préparation du prochain Programme cadre Horizon 2020. Ils devraient aussi analyser attentivement les moyens de soutenir le renforcement de l'industrie européenne de défense, en tenant compte du cadre juridique existant et de ses implications politiques.

11. Les restrictions significatives des budgets de défense et l'insuffisance de nouveaux programmes, parallèlement à la baisse des budgets de Recherche et Technologie, pourraient réduire les capacités d'ingénierie et les moyens de défense européens en affectant la Base

industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Nous devrions œuvrer en faveur d'une Base industrielle et technologique de défense européenne suffisante, compétitive et viable. Ces objectifs impliquent une plus grande coopération entre États membres et des synergies accrues.

12. Nous sommes prêts à contribuer ensemble à cet effort, avec tous nos autres partenaires européens désireux de renforcer les capacités nécessaires à la gestion européenne civile et militaire des crises. À titre d'exemple, le Commandement européen de transport aérien, adapté et étendu à d'autres États membres, pourrait constituer un véritable pas en avant vers des capacités rapides et partagées de transport aérien et de ravitaillement en vol, et représente un modèle innovant qui pourrait être appliqué à l'utilisation d'autres capacités. Dans les mois à venir, nous souhaiterions que ces discussions favorisent la coopération sur des projets structurants pour contribuer au renforcement de la culture de coopération en Europe.

13. Nous saluons l'initiative du président Barroso et du président Van Rompuy de tenir une session du Conseil européen en 2013 qui sera appelée à confirmer notre ambition en matière de Politique de sécurité et de défense commune et à fournir les orientations nécessaires sur les priorités stratégiques à venir, entre autres pour renforcer la compétitivité de l'industrie de défense européenne. Cette initiative devrait recevoir un soutien politique adéquat au plus haut niveau, en lien étroit avec la Haute représentante, et s'inscrire dans un processus plus large d'intégration politique européenne accrue. En matière de défense aussi, nous avons besoin de plus d'Europe. Nous sommes résolus à œuvrer ensemble en ce sens.

2. Lignes de forces des sources propositionnelles pour le sommet défense de décembre 2013

Idées forces	Support/origine
Réexaminer et actualiser la Stratégie européenne de sécurité (approche par le haut : top down)	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013)
Rédiger un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Résolution parlement belge (avril 2013) • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013)
Renforcer la dimension parlementaire de la PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013)
Accélérer le processus décisionnel de la PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013)
Améliorer le financement des opérations PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013)
Faire progresser les dispositions et instruments figurant dans le Traité de Lisbonne en matière PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Être capable d'intervenir dans les conflits de haute intensité dans son propre voisinage	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Engager la Coopération structurée permanente (CSP)	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013)
Approfondir la planification d'éventuelles opérations militaires	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012)
Définir, crédibiliser et planifier l'utilisation des Groupements tactiques (Battlegroups)	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Résolution parlement belge (avril 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Créer un quartier général opérationnel (OHQ) de l'Union pour la planification opérationnelle et la conduite des missions civiles et opérations militaires au sein du SEAE (si nécessaire à travers une CSP)	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013)
Renforcer le pilier européen dans l'OTAN et améliorer le relationnel UE-OTAN	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013)

	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien, général Bentler, représentant RFA auprès UE/OTAN • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Résolution parlement belge (avril 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Soutien à la mutualisation et au partage (Pooling and Sharing)	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Résolution parlement belge (avril 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Accroître la cohérence des structures multinationales permanentes des États membres	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Rapport de Cornut-Gentille et autres (Assemblée nationale, juillet 2013)
Créer un Eurogroupe de défense (groupe pionnier)	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013)
Soutenir l'Agence européenne de défense (AED)	<ul style="list-style-type: none"> • Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Vilnius, septembre 2013) • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Optimiser et planifier ensemble les moyens capacitaires avec la stimulation des coopérations régionales et la codification de la mutualisation et du partage : approche par le bas (bottom up)	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien, général de Roussiers, CMUE (janvier 2013) • Entretien avec le général Van Osch, alors EMUE (5 mars 2013) • Entretien avec le général Syren, alors CMUE (14 juillet 2012) • *Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport de Cornut-Gentille et autres (Assemblée nationale, juillet 2013) • Point de vue du ministre De Crem

	(septembre 2013)
Evaluer en commun le niveau d'interdépendance et de solidarité entre États membres en matière PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien, général de Roussiers, CMUE (janvier 2013) • Entretien avec le général Van Osch, alors EMUE (5 mars 2013)
Renforcer la dimension européenne de l'éducation et de la formation PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Giannakou (Parlement européen, juin 2013)
Améliorer et adapter la planification capacitaire en prenant en compte l'actualisation des objectifs politiques prioritaires autour de la PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien avec le général Wosolobe, EMUE (septembre 2013)
Soutenir la Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITDE) vu comme élément-clé de la capacité de l'Europe à assurer la sécurité de ses citoyens et à protéger ses valeurs et ses intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013) • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Gahler (28 août 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Résolution parlement belge (avril 2013) • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Renforcer le marché intérieur de défense (concurrence équitable, lutte contre les compensations économiques,...)	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Favoriser la compétitivité des industries de défense (normes civilo-militaires, soutien aux PME,...)	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013) • Point de vue du ministre De Crem (septembre 2013)
Exploiter le double usage dans la R&D et soutenir la recherche associée à la PSDC	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013) • Rapport Récalde (Assemblée nationale, avril 2013)
Développer capacités à double usage	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013)
Réduire l'empreinte énergétique dans le domaine de	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission

la défense	européenne (24 juillet 2013)
Soutenir de l'industrie européenne sur les marchés internationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013)
Renforcer la politique spatiale européenne afin de garantir l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> • Document de la Commission européenne (24 juillet 2013) • Rapport Danjean (Parlement européen, octobre 2012) • Rapport Reiner et autres (Sénat français, juillet 2013)
Renforcer le rôle de l'Occar	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport de Cornut-Gentille et autres (Assemblée nationale, juillet 2013)

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Avertissement : les références en notes de bas de pages non pas été toutes reprises dans la présente bibliographie.

1. Ouvrages, articles et sites internet

ANDREANI Gilles, « Europe de la Défense : y a-t-il encore une ambition française ? », *Politique étrangère*, n°4, IFRI, Paris, 2002.

AUVRET-FINCK Josiane (Dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, Bruxelles, 2014.

BARCIKOWSKA Anna, "Setting the stage for the defence summit», *Issue Alert* n°31, ISSEU, September 2013.

BARCIKOWSKA Anna, "Securing the future of European defence", in *Issue Alert* n°25, ISSEU, Paris, July 2013.

BIEBER Roland, "La perception allemande de la notion de souveraineté" in *L'Europe en Formation*, 2013/2, n°368.

BISCOP Sven, "EU Grand Strategy: Optimism is Mandatory", *Security policy brief* n°36, Egmont Institute, Brussels, July 2012.

BISCOP Sven & FIOTT Daniel (Eds.), *The State of Defence in Europe: State of Emergency?*, Egmont Papers n°62, Brussels, 2013.

BISCOP Sven, "The Summit of Our Ambition? European Defence between Brussels and Wales", *Egmont security Policy Brief*, n°55, Brussels, March 2014.

BISCOP Sven, "Global and Operational: A New Strategy for EU Foreign and security Policy", *IAI Working Papers* n°15, Istituto Affari Internazionali, Roma, July 2015.

BLOCKMANS Steven & FALEG Giovanni, *More Union in European Defence*, CEPS, Bruxelles, 2015.

BONVICINI Gianni & REGELSBERGER Elfriede, "Growing without a Strategy? The Case of the European Security and Defence Policy", *The International Spectator*, Vol.42, June 2007.

BOUTHERIN Gregory & GOFFI Emmanuel (Dir.), *L'Europe et sa défense*, Choiseul, Paris, 2011.

CADIER David, « Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale », *Politique étrangère*, 3^{ème} trimestre, IFRI, Paris, 2012.

CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la Politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Ed. TEC&DOC, Lavoisier, 2010.

CARRE Bruno, « Perception et impact au Royaume-Uni de la politique de défense française », *Revue internationale et stratégique*, n°77, IRIS, Paris, 2010.

CHAOUAD Robert, « Une Europe stratégique post-américaine est-elle envisageable ? », *Revue internationale et stratégique*, n°82, IRIS, Paris, 2011.

CHAOUAD Robert, « Les fins possibles de l'Europe », *Revue internationale et stratégique*, n°80, IRIS, Paris, 2010.

CHOPIN Thierry, JAMET Jean-François & PRIOLLAUD François-Xavier, « Une Union politique pour l'Europe », *Question d'Europe* n°252, Fondation Robert Schuman, Paris, 24 septembre 2012.

CLINCHAMPS Nicolas & MONJAL Pierre-Yves (Dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2015.

COELMONT Jo, "An EU Security Strategy: An Attractive Narrative», *Security policy brief* n°34, Egmont Institute, March 2012.

COELMONT Jo, "A European Global Security Strategy: offering Seven-League Boots to Become a Global Actor», *Security policy brief* n°45, Egmont Institute, Brussels, March 2013.

COELMONT Jo, "Recalibrating CSDPNATO Relations: The Real Pivot", *Security Policy Brief* n°47, Brussels, June 2013.

COELMONT Jo, "CSDP: there is something there that was not there before", *European Geostrategy*, 26 March 2015.

DANJEAN Arnaud, *Entretien d'Europe* n°77, Fondation Robert Schuman, Paris, 25 novembre 2013.

DARNIS Jean-Pierre, "The European Defence Industry's Future: How European ?", *Policy Paper* n°67, Institut Jacques Delors, 2013.

DEVIN Guillaume, « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany », *Critique Internationale*, n°38, 2008, pp.137-152.

DE NEVE Alain, « La coopération structurée permanente (CSP) : débats et hypothèses de mise en œuvre », *Sécurité et stratégie*, 2011/10, octobre 2010.

DE LANGLOIS Maurice (Dir.), *Vers une nouvelle stratégie européenne de sécurité*, Laboratoires de l'IRSEM n°25, Paris, 2015.

DRENT Margriet, LANDMAN Lennart & ZANDEE Dick, *The EU as a Security Provider*, Position Paper, Clingendael Institute, December 2014.

DUMOULIN André, « PSDC : le jeu des lettres et des directoires », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 2011.

DUMOULIN André, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre "objet non identifié" et fenêtre d'opportunité », *Revue internationale et stratégique*, n°82, IRIS, Paris, 2011.

DUMOULIN André, « Que pouvons-nous attendre du sommet européen de décembre 2013 », *e-Note 12*, IRSD, Bruxelles, novembre 2013.

DUMOULIN André, « Armée européenne : quelle phase transitoire ? », *Europe Diplomatie & Défense* n°792, Agence Europe, Bruxelles, 7 mai 2015.

FABRY Elvire & LEBAS Colomban, « Trois scénarios pour une PESD », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, juin 2005.

FAUGERE Jean-Marie, « Europe de la défense. Mutualisation de moyens et partage capacitaire », *DSI* n°088, Paris, janvier 2013.

FIOTT Daniel, "One size to fit all? Setting standards for European defence", Brief Issue n°13, ISSUE, Paris, 2014.

FIOTT Daniel, "No TTIP-ing for European defence", Issue Alert n°19, ISSUE, Paris, 2014.

FRANCE Olivier de, "Defence budgets in Europe: Downturn or U-turn?", *BriefISSUE* n°12, ISSUE, Paris, 2015.

GARNIER Guillaume, *Les chausse-trapes de la remontée en puissance. Défis et écueils du redressement militaire*, Focus stratégique n°52, FRS, Paris, mai 2014.

GIOVACHINI Laurent, « L'Agence européenne de défense : un progrès décisif pour l'Union ? », *Politique étrangère*, premier trimestre IFRI, Paris, 2004.

GNESOTTO Nicole, « L'Europe Armée », *Tribune, Notre Europe*. Institut Jacques Delors, Paris, décembre 2013.

GNESOTTO Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, La Documentation française, Paris, 2014.

GODINO Roger et VERDIER Fabien, « Vers la fédération européenne. L'Europe de la dernière chance », *Notre Europe*. Institut Jacques Delors, Paris, 11 février 2015.

GOWAN Richard & WITNEY Nick, "Why Europe must stop outsourcing its Security", *Policy Brief*, ECFR, London, December 2014.

GUIGOU Elisabeth, « Pourquoi nous devons croire dans l'Europe de la défense ? », *Tribune, Notre Europe*. Institut Jacques Delors, Paris, 31 octobre 2014.

HADEWYCH Hazelzet, "The added value of CDSP operations", *Brief Issue n° de l'IESUE*, 31/2013, septembre 2013.

HEISBOURG François, "L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique" in *Politique étrangère*, n°2, 1999.

HOWORTH Jolyon, *Security and defence Policy in the European Union*, Palgrave, 2014.

IRONDELLE Bastien & LACHMANN Miels, "L'OTAN est-elle encore l'OTAN ?" in *Critique Internationale*, 2011/4 n°54.

IRONDELLE Bastien, "L'Europe de la défense à la croisée des chemins" in *Critique*, ISSUE, Paris, 2005.

JONES Ben, "Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?", *Occasional paper*, ISSUE, Paris, February 2011.

KEMPF Olivier, *L'OTAN au XXIe siècle. La transformation de l'héritage*, Ed. du Rocher, 2014.

KEMPIN Ronja, "How to maintain hard capabilities in time of budget cuts?", *Policy Paper n°66*, *Notre Europe*. Institut Jacques Delors, Paris, 2013.

KEOHANE Daniel, "Strategic Priorities for EU Defence Policy", *Policy Paper 63*, *Notre Europe*. Jacques Delors Institute, Paris, 13 February 2013.

KEOHANE Daniel, "Why the EU needs the military option", *Challenges for European Foreign Policy in 2013*, FRIDE, Madrid, 2013.

KREILINGER Valentin, « Quelle Union politique pour l'Europe ? », *Notre Europe* Institut Jacques Delors, Paris, 29 janvier 2013.

LARIVE Maxime H.A., *Debating European Security and Defense Policy. Understanding the complexity*, Ashgate, 2014.

LEFEBVRE Maxime, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, LaDocumentation française, Paris, 2012.

LEFEBVRE Maxime, « L'Europe politique est-elle encore possible ? », *Le Débat*, n°129, Paris, 2004.

LELONG Gilles, « Une réponse de l'Union européenne aux contraintes budgétaires nationales », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2013.

LINDLEY-FRENCH Julian, "Strategic Pretence or Strategic Defence? Britain, France and the Common Security and Defence Policy after Libya", GCSP Policy Paper n°14, April 2011.

MARGARAS Vasilis, "Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: no common strategic culture, no major progress", EPIN working paper, n°28, juin 2010.

MEIERS Franz-Josef, « La politique allemande de sécurité et de défense à la croisée des Chemins », *Politique étrangère*, premier trimestre, IFRI, Paris, 2000.

MICHEL Leo, « Comment faire cohabiter la défense européenne et l'OTAN ? », *Revue internationale et stratégique*, n°69, IRIS, Paris, 2008.

MISSIROLI Antonio, "Strategic foresight – and the EU", Brief Issue n°13, ISSEU, February 2013.

MISSIROLI Antonio (dir.), *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, ISSEU, Paris, 2015.

MONTBRIAL Thierry de SOUTOU Georges-Henri (Dir.), *La défense de l'Europe*, Ed. Hermann, 2015.

PELLISTRANDI Jérôme (Dir.), « Où va l'Europe militaire ? », *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013.

PERRUCHE Jean-Paul (Dir.), *L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ?*, Études de l'IRSEM n°11, Paris, 2011.

.PIRIS Jean-Claude, « L'accélération de l'intégration différenciée et de la coopération renforcée », *Questions d'Europe* n°328, Fondation Robert Schuman, Paris, 13 octobre 2014.

POPESCU Ciprian, "NATO and the new strategic concept – Security anchor in a globalized world", *Strategic Impact*, issue 1, 2012.

RENARD Thomas, "In the (EU) Army now", www.egmontinstitute.be, 18 mars 2015.

ROLOFF Ralf & BAUER Stéphane, « Élargissement de l'UE, PESD, OTAN : Vers une géométrie variable ? », *Politique étrangère*, 2^{ème} trimestre, IFRI, Paris, 2007.

ROUSIER Patrick de, « Bruxelles engage l'Europe de la défense vers plus de solidarité », *Revue militaire belge*, Bruxelles, juin 2013.

SCHMIDT Peter & LE BIHAN Patrick, « La PESD et l'ONU : un couple parfait ? », *Politique étrangère*, 3^{ème} trimestre, IFRI, Paris, 2005.

RIVA Jeanne, *Europe à géométrie variable : la survie de l'UE ?*, L'Harmattan, Paris, 2013.

TECHAU Jan, "Will Europeans ever agree on the use of military force?", Carnegie Europe, contribution au Think Global – Act European, 2013.

VITORINO Antonio, « La solidarité qui unit et la coopération qui renforce », Tribune, Notre Europe. Institut Jacques Delors, Décembre 2013.

VOUILLOUX Jean-Baptiste, *La démilitarisation de l'Europe. Un suicide stratégique ?*, Argos, Paris, 2013.

WALCH Jacques, « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, 2001.

WITNEY Nick, "Where does CSDP fit in EU Foreign Policy?", Policy Paper 64, Notre Europe. Jacques Delors Institute, Paris, 13 February 2013.

Fondation Schuman, « Entretien avec le Général Patrick de Rousiers », Entretien d'Europe, n°69, Fondation Robert Schuman, Paris, janvier 2013.

Egmont Institute and Institute for European Studies, *The State of Defence in Europe: state of Emergency?*, Academia press, Brussels, November 2013.

The European Security and Defence Union, ProPress Publishing Group, Berlin, 2/2013 et 3/2013.

European Defence Matters n°6 European Defence Agency, Brussels, éditions de 2013 et 2014.

Editions bihebdomadaires d'*Europe Diplomatie & Défense*, Agence Europe, Bruxelles, années 2013, 2014 et 2015.

Blog de Nicolas gros-Verheyden, www.bruxelles2.eu, Bruxelles, années 2013, 2014 et 2015.

2. Rapports et documents officiels

Conclusions du Conseil européen sur la Politique de Sécurité et de Défense Commune, 20 décembre 2013, 18 novembre 2014 et 18 mai 2015.

Conclusions du Conseil européen sur la Politique de Sécurité et de Défense Commune, 25-26 novembre 2013.

Comité économique et social européen, "Avis COM(2013) 542 final, Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace", octobre 2013.

Commission des affaires étrangères, Parlement européen, « Rapport sur la base industrielle et technologique de défense européenne », A7-0358/2013, Bruxelles, 29 octobre 2013.

Commission des affaires étrangères, Parlement européen, « Rapport sur les structures militaires de l'UE: situation et perspectives d'avenir », A7-0205/2013, Bruxelles, 6 juin 2013.

Commission européenne, « Communication Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace », COM(2013) 542 final, Bruxelles, 24 juillet 2013.

Declaration of the Višegrad Group – “For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy”, 19 April 2013.

BERNARD-RAYMOND Pierre, Rapport d’information n°407 sur « Les perspectives de l’Union européenne », Sénat, Paris, 26 février 2014.

BROK Elmar, *Rapport sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune*, A7-0252, Parlement européen, Bruxelles, 29 août 2012.

CARRÈRE Jean-Louis et autres, Rapport d’information n°708, sur les Évolutions stratégiques des États-Unis : conséquences pour la France et pour l’Europe, Sénat, Paris, 9 juillet 2014.

FROMION Yves, « Conséquences du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d’armements de l’Union européenne », Assemblée nationale, Paris, 30 juin 2010.

GROSS Éva & MENON Anon, *CSDP between internal constraints and external challenge*, Report n°17, ISSUE, Paris, October 2013.

GUALTIERI Roberto, *Rapport sur le développement de la politique de sécurité et de défense commune après l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Parlement européen, A7-0166, Bruxelles, 28 avril 2011.

GUIGOU Elisabeth, Rapport d’information n°1582 sur « l’Europe de la défense », Assemblée nationale, Paris, 27 novembre 2013.

LELLOUCHE & autres, *Proposition de résolution sur l’avenir politique de la construction européenne*, Assemblée nationale, Paris, 6 février 2013.

PUEYO Joaquim & FROMION Yves, *Rapport d’information n°536 sur l’Europe de la défense à la veille du Libre blanc*, Assemblée nationale, Paris, 12 décembre 2012.

RECALDE Marie, Rapport n°933 sur « La relance de l’Europe de la défense », Assemblée nationale, Paris, 16 avril 2013.

VASCONCELOS Alvaro de (Dir.), *Quelle défense européenne en 2020 ?*, IESUE, Paris, 2010.

Collectif, Rapport d’information n°713 sur « Quelle Europe, pour quelle défense ? », Sénat, Paris, 3 juillet 2013.

European external Action Service, "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, Interim Report by the High Representative", Brussels, July 2013.

Collectif, *Refaire l’Europe : Esquisse d’une politique*, Synopia, septembre 2013.

La Lettre de la RMF UE, Bruxelles, éditions de 2013, 2014 et 2015.

Y.E.S. EUISS Yearbook of European Security, ISSEU, Paris, éditions 2013, 2014 et 2015.



Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles