

SÉCURITÉ & STRATÉGIE 147

Initiative européenne d'intervention :

opportunités et limites



André DUMOULIN



INSTITUT ROYAL
SUPERIEUR
150 ans *think tank*
de DÉFENSE

Mars 2021

CENTRE d'ÉTUDES de SÉCURITÉ et DÉFENSE

SÉCURITÉ
&
DÉFENSE

Initiative européenne d'intervention : opportunités et limites

Résumé

Lors du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017, l'accent fut mis sur le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne soutenue par le développement d'une culture stratégique commune. La France souhaite, en effet, proposer des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables. Ceci implique de soutenir, au sein comme en dehors de l'UE et de l'OTAN, toutes les initiatives prometteuses qui renforcent la convergence stratégique entre Européens et intéressent leur sécurité commune. Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. Cette culture stratégique commune contribuera également à renforcer leur interopérabilité dans l'ensemble des scénarios d'engagements de leurs forces.

La France se propose ainsi de lancer de nouvelles dynamiques : l'Initiative européenne d'intervention (IEI), avec les partenaires disposant des capacités militaires et de la volonté politique pour s'engager à ses côtés, complétera ainsi les relations bilatérales de défense structurantes avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle permettra de développer une culture stratégique partagée entre Européens qui, si la situation l'exige, seront plus à même de s'engager ensemble demain.

La Belgique a choisi de faire partie de cette IEI. Quels sont les atouts autour de cette coopération ? Comment Bruxelles voit-elle sa place face aux autres partenaires sélectionnés ? Cette initiative peut-elle modifier ou bouleverser les autres coopérations bi- ou multilatérales dans le champ de la sécurité-défense régionale (Benelux, Eurocorps), européenne (PSDC) et otanienne ? La notion de culture stratégique européenne à travers cette IEI repose-t-elle sur des bases réelles ?

À propos de l'auteur

Le Dr. 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. Il est également membre du Centre d'étude sur le terrorisme et la radicalisation (CETR) à l'ULiège.

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

*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.*

Table des matières

Introduction	1
Partie 1 : Éléments structurants autour de la proposition française d'une IEI	8
1. La clause d'assistance mutuelle comme déclencheur du processus IEI.....	8
1.1 Les clauses de solidarité et d'assistance : contextualisation historique	8
1.2 Les clauses au sein de l'Union européenne	9
1.3 Les conditions de déclenchement de l'article 42, paragraphe 7	11
1.4 Nature de la réponse.....	12
1.5 Les prises de conscience	13
2. L'IEI vue comme une niche ou comme les prémices d'une armée dite « européenne »	15
3. De la question de la souveraineté	18
4. De l'autonomie stratégique.....	21
5. Valeurs et culture stratégique commune.....	25
6. Le processus de plasticité stratégique	34
Partie 2 : Fonctionnement et méthodologie de l'IEI	37
1. Méthodologie adoptée au sein de l'IEI.....	37
2. La question de l'identité des participants	38
3. Contenus et retours d'expérience	39
3.1 Réunions ministérielles	39
3.2 Le dialogue stratégique	39
3.3 Les travaux militaires opérationnels (MEST).....	39
3.4 Les groupes de travail	40
4. Le Traité franco-allemand comme stimulant de l'IEI ?.....	45
5. Les apports au service indirect de la PSDC et de l'OTAN	47
Conclusion	49
Recommandations pour la Belgique	50
Liste des abréviations et acronymes	51
Annexes	53

Introduction

Ces dernières années, les autorités françaises ont présenté plusieurs documents fondamentaux dans le domaine de la sécurité-défense : la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, le discours du président de la République, Emmanuel Macron, à la Sorbonne, sur une Initiative européenne d'intervention, et enfin la Loi de programmation militaire 2019-2025. Ces documents ont leurs propres statut et objectif, mais ils peuvent être lus sous une lorgnette « européenne ».

Rétroactes

Leur contenu aborde aussi la dimension sécurité-défense européenne à un moment où une deuxième¹ fenêtre d'opportunité tend à s'ouvrir en matière de PSDC. Le départ programmé des Britanniques des organes de l'UE à la suite du Brexit², les incertitudes autour de la politique du président Trump, la crise russo-ukrainienne et ses développements autour du cyber et sur la perception de la menace, les défis terroristes partagés, l'adoption tant attendue d'une Coopération structurée permanente (CSP) en décembre 2017 avec ses 17 premiers projets (capacités, formation, cyber, maritime, terrestre) ; tout concourt à ce que l'on intègre l'idée que « l'Europe vaut bien une défense » et que la présente période pourrait être une formidable opportunité.

D'autant plus que les instances européennes lancèrent des options générales sur l'avenir de la PSDC à travers un « Livre blanc sur le futur de l'Union européenne » (1 mars 2017)³, les scénarios⁴ de la Commission à l'horizon 2025 en matière de sécurité-défense (Bruxelles, 7 juin 2017), mais aussi la présentation des cinq priorités identifiées⁵ avec les États membres dans le cadre du Plan de développement des capacités via l'Agence européenne de défense (AED) ; la proposition chiffrée de la Commission sur un Fonds européen de la défense (7 juin 2017) et l'action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (via l'AED) ; l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD, ou CARD) afin d'améliorer la coordination entre les cycles de planification de la défense nationale des États membres (synchronisation graduelle et adaptation mutuelle) ou de manière très concrète la création d'une école européenne pour pilotes d'avions de transport tactique (ETAC) à Saragosse (8 juin 2017).

¹ La première fenêtre d'opportunité concerne une période autour de la fin des années 1980. Plusieurs événements ont alors permis l'adoption au Sommet de Cologne de juin 1999 d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Les facteurs favorables furent la prise de conscience européenne à la suite de la gifle capacitaire et politique reçue lorsqu'il a fallu trouver une issue à la guerre en Bosnie-Herzégovine ; le renoncement britannique à l'idée de faire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) le 4^e pilier de l'UE ; l'acceptation par les pays dits neutres d'une dimension sécurité-défense (hors défense territoriale) au sein de l'UE ; une plus grande disposition allemande à participer prudemment à des opérations extérieures et enfin la prise de conscience française à s'ouvrir davantage à des coopérations européennes (Cf. André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, Manuel. La Politique européenne de sécurité et de défense commune, éd. Du Villard, 2017, pp. 40 et sv.).

² À savoir, officiellement le 30 mars 2019, et le 31 décembre 2020 comme fin de la période transitoire.

³ À savoir, s'inscrire dans la continuité (1), mettre en place le marché unique et rien d'autre et mettre fin à la coopération sécurité-défense (2), organiser une coalition de volontaires (3), faire moins mais de manière plus efficace (capacitaire, garde-frontières) (4), faire beaucoup plus ensemble (5).

⁴ À savoir, le renforcement de la coopération actuelle surtout dans le capacitaire avec une politique des petits pas, du volontariat et au cas par cas (PSDC soft) (1) ; une plus grande solidarité opérationnelle et financière avec une augmentation des missions et opérations, une coopération à la carte avec mobilisation de l'article 44 concernant une mission confiée par le Conseil à un groupe d'États membres et une UE davantage impliquée dans la protection des infrastructures critiques, frontières et lutte contre le terrorisme (Défense partagée) (2) ; une véritable politique de défense commune complétant l'OTAN (3).

⁵ Composants électroniques, communications satellitaires, échanges cyber, protection des infrastructures critiques et mesure contre les mini-drones.

C'est dans ce paysage assez volontariste, sinon enthousiasmant, que la France pose les jalons de sa propre vision politico-stratégique, y compris à propos de l'Europe.

Une Revue stratégique

La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* parue en octobre 2017 peut être considérée comme un Livre blanc national après celui édité en 2013⁶. Pour le président de la République, il a pour objectif d'étayer la vision française et d'alimenter la nouvelle loi de programmation militaire 2019-2025. La synthèse de la Revue précise que « la France souhaite un renforcement de la défense européenne autour d'intérêts de sécurité partagés. Elle soutient le renforcement des outils de l'UE et de la Politique de sécurité et de défense commune, qu'il s'agisse de la Coopération structurée permanente ou du Fonds européen de défense ». Et de préciser qu'étant le « seul pays européen (après le Brexit) membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et puissance nucléaire, membre fondateur de l'Union européenne et de l'OTAN, dotée d'un modèle d'armée complet, la France doit maintenir une double ambition : préserver son autonomie stratégique⁷ et aider à construire une Europe plus forte, face à la multiplication des défis communs ». Pour la ministre française de la Défense, Florence Parly, « nous renforcerons dans le même temps les coopérations avec nos alliés. Elles permettront de compenser nos vulnérabilités et assureront notre sécurité et notre souveraineté »⁸.

La *Revue stratégique 2017* évoque aussi la préférence européenne en matière de coopération industrielle dans les limites du degré de sensibilité technologique et économique avec une certaine ambiguïté, « car se côtoient les notions d'autonomie stratégique française et d'autonomie stratégique européenne, l'impression donnée étant que l'autonomie stratégique européenne est incluse dans l'autonomie stratégique française et non l'inverse »⁹.

La *Revue stratégique* a mis en avant l'objectif hexagonal de préserver un modèle d'armée complet et équilibré indispensable pour assurer à la France son indépendance nationale, son autonomie stratégique et sa liberté d'action. Elle indique aussi qu'en dehors de la dissuasion, de la protection du territoire, du renseignement, des forces spéciales et numériques, les partenariats et coopérations amplifieront les capacités d'action des forces françaises. Pour Paris, le modèle complet apporte à cet égard à la France la légitimité et la crédibilité indispensables pour générer des partenariats et tenir le rôle de nation-cadre, notamment grâce à la possession de certaines capacités clés, détenues par quelques rares puissances. Nous percevons combien la France veut et peut, selon ses intérêts, prendre la tête des missions et opérations communes. Cette posture n'est pas nouvelle, sachant que la politique française en matière de sécurité-défense européenne (UE ou OTAN) n'a jamais été fédéraliste mais toujours dans un cadre de contrôle strictement intergouvernemental, malgré les discours « sirènes » fortement européistes.

⁶ André Dumoulin, Livre blanc français de la défense 2013 : lignes de forces autour de la sécurité-défense européenne, *Focus Paper* n°29, IRSD, Bruxelles, décembre 2013.

⁷ Relevons que c'est dans La Revue stratégique de défense publiée en octobre 2017 que la notion d'autonomie stratégique européenne est mentionnée pour la première fois (Jean-Pierre Maulny, « L'Initiative européenne d'intervention (IEI). Le désir d'une Europe plus autonome d'Emmanuel Macron », Centre international de formation européenne, n°2, Paris, 2019, p. 58.

⁸ Florence Parly, « La Revue stratégique : une analyse lucide au service d'une vision ambitieuse », dans *Revue Défense nationale*, Paris, décembre 2017, p. 17.

⁹ Jean-Pierre Maulny, « L'Initiative européenne d'intervention (IEI). Le désir d'une Europe plus autonome d'Emmanuel Macron », Op.cit.

Reste que pour Bruno Alomar, la *Revue stratégique* « ne parvient pas à sortir de la contradiction majeure entre l'autonomie stratégique de la France revendiquée et l'idée que son salut est en même temps dans la coopération avec ses voisins européens »¹⁰.

Dans le champ franco-allemand, malgré les rapprochements entre l'Élysée et la chancelière Angela Merkel, les différences en matière de culture stratégique demeurent¹¹. La culture de retenue des Allemands (classe politique et opinion publique, processus de décision parlementaire très contraignant), nonobstant la prise de risque en Afghanistan et un engagement plus affirmé en Afrique¹², inscrit la défense du territoire comme essentielle. À cet objectif fondamental, la France ajoute les interventions extérieures et met en avant ses intérêts extérieurs et sa propension à entrer en premier avec la rapidité et l'unité de commandement (nation cadre). Malgré les discours coopératifs entre Paris et Berlin lors de la 19^e réunion du Conseil franco-allemand (13 juillet 2017), la France reste souvent perçue comme partenaire dominateur.

La France soutint la sélectivité dans la CSP, l'Allemagne plutôt l'inclusivité des États. Et l'accord politique récent entre partis politiques outre-Rhin (contrat de coalition entre la CDU, la CSU et le SPD le 7 février 2018) avec une plus forte influence du SPD¹³ montre une vision moins interventionniste, tout en insistant sur l'aide humanitaire, la prévention des crises et la coopération au développement. En outre, il s'agirait de pouvoir disposer d'un quartier général européen bien équipé pour conduire des missions civiles et des opérations militaires¹⁴. Aussi, même si le discours allemand est européiste, il s'inscrit – comme l'illustre le slogan « la Bundeswehr comme armée des Européens » – davantage dans l'idée d'une culture commune et d'une socialisation des États avec convergence, à terme, des politiques de défense, alors que la France envisage plutôt la défense européenne dans un cadre plus interventionniste¹⁵. En d'autres mots, à propos d'une culture stratégique commune, moins un concept qu'une pratique. Au-delà de ces différences restent les critiques émises concernant la faiblesse du budget allemand de la défense¹⁶ malgré sa puissance économique, le flou sur l'avenir de la Bundeswehr et la propension allemande à mettre en avant sa défense territoriale dans le cadre de l'Alliance atlantique.

Dans l'espace franco-britannique, le Brexit n'entrave aucunement les objectifs définis par le passé (accords de Lancaster House, Cameron et Sarkozy, 2 novembre 2010) ni bien évidemment leur revitalisation dans le cadre d'un sommet entre Emmanuel Macron et Theresa May le 18 janvier 2018 à Sandhurst. Relevons le soutien britannique et l'appui opérationnel (drones *Reaper* et hélicoptères

¹⁰ Bruno Alomar, « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale : une occasion manquée ? », dans *Revue Défense nationale*, Paris, décembre 2017, p. 37.

¹¹ À propos du fossé des cultures stratégiques entre la France et l'Allemagne, cf. Thierry Tardy, « Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand », *Question d'Europe* n°455, Fondation Robert Schuman, Paris, 11 décembre 2017, p. 4 ; Dennis Heck, *La culture stratégique allemande face à la guerre en Afghanistan*, mémoire de master, ULB, Bruxelles, septembre 2012.

¹² Cf. Denis Tull, *La coopération franco-allemande au Sahel : conséquences et perspectives du tournant africain de l'Allemagne*, IRSEM, Paris, 27 septembre 2017.

¹³ Françoise Fressoz, « Europe : au risque de décevoir », *Le Monde*, 13 février 2018, p.9.

¹⁴ La création d'un véritable quartier général de planification et d'action au sein de l'UE est un dossier ancien et délicat. Une des pistes non officielles pourrait être la mise au gabarit du QG de l'Eurocorps « multinationalisé » (cf. André Dumoulin, L'Eurocorps, socle d'une défense européenne intégrée ? dans *Sécurité & Défense* n°136, IRSD, Bruxelles, avril 2018).

¹⁵ Relevons que certains ont imaginé que le 55^e anniversaire du Traité de l'Élysée aurait pu décider le lancement d'un projet de Livre blanc franco-allemand sur la sécurité-défense (Ronja Kempin et Barbara Kunz, « France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy. Franco-German Defence Cooperation in a New Era », *Notes de l'IFRI* et *Notes du Cerfa*, SWP et IFRI, Berlin et Paris, décembre 2017, p. 11).

¹⁶ Critique du Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, 15 février 2018 ; « Halte aux resquilleurs de l'OTAN », www.bruxelles2.eu, 16 février 2018 ; Avertissement de l'ambassadrice américaine à l'OTAN, Kay Bailey Hutchison, à propos de la CSP vue comme un outil protectionniste de l'UE (www.bruxelles2.eu, 13 février 2018).

Chinook) aux forces françaises déployées au Sahel et la confirmation de l'importance à créer une force expéditionnaire commune de plusieurs milliers d'hommes et la force aéronavale d'attaque intégrée franco-britannique en 2019. Parallèlement, Londres joue la carte des coopérations militaires bilatérales avec d'autres États européens (Pologne, Danemark, Allemagne, Italie).

Dans le cadre du projet de nouvelle loi de programmation militaire 2019-2025 présentée en conseil des ministres le 8 février 2018, il est également question de l'Europe, des dépenses capacitaires et des choix français pouvant soutenir « la construction d'une autonomie stratégique européenne ». Il est question de la prise de conscience d'intérêts de sécurité partagés et de l'ambition de disposer de moyens d'action plus autonomes.

Le caractère fédérateur de la France vis-à-vis des alliés est mis en avant comme objectif en indiquant les moyens qu'elle peut apporter – missiles de croisière, défense aérienne élargie, capacité cyber, renseignement, groupe aéronaval – en complément ou en avant-plan de ce que d'autres États européens pourraient engager.

Nous pouvons lire dans ce projet de loi de programmation que « l'ensemble des priorités [...] définies doit permettre à la France de disposer des capacités et des aptitudes à haute valeur ajoutée, susceptibles de fédérer, dans le cadre d'une coopération ou d'une coalition, les capacités militaires mises à disposition par nos partenaires et alliés, notamment européens. Forte de capacités nouvelles et discriminantes, la France entend agir avec détermination pour soutenir et fédérer les volontés de ceux qui veulent s'engager et qui disposent de capacités militaires complémentaires. Les opérations menées en commun doivent permettre de créer ou de renforcer des solidarités de fait, qui reposent sur une prise en compte par chacun des priorités de sécurité respectives des partenaires ».

« En particulier, ces capacités opérationnelles contribueront à la consolidation et au développement d'une culture stratégique commune, au sein d'une Europe de la défense plus forte. Afin de faciliter nos engagements conjoints en opération, la France soutiendra le développement de coopérations opérationnelles pragmatiques et maîtrisées, qui permettront de dynamiser la relation avec nos partenaires les plus capables militairement et de renforcer notre interopérabilité dans l'ensemble des scénarios d'engagement de nos forces ».

« Cet effort nécessitera en complément une stratégie proactive de développement de coopérations technologiques et industrielles européennes, au travers d'un degré de dépendance mutuelle consentie adaptée aux technologies concernées ». [...]

« Le renforcement de notre autonomie stratégique passe en particulier par un renforcement de l'Europe de la défense, au moyen de propositions pragmatiques et concrètes. C'est le sens de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) voulue par le Président de la République (cf. infra, ndlr) qui doit permettre de construire une culture stratégique commune. » Cet approfondissement passe aussi par le lancement de nouvelles dynamiques au sein de l'UE. En la matière, la création d'un Fonds européen de défense constitue un tournant majeur. « La crédibilité de ce nouvel instrument requiert le développement d'un réflexe européen dans la conduite de notre politique industrielle de défense. »

« Il nécessite aussi notre implication marquée sur le plan multilatéral, notamment à l'OTAN, à l'ONU, ou sur des initiatives spécifiques, comme le G5 Sahel [...]. »

« Ces initiatives multilatérales sont complémentaires des relations bilatérales que nous entretenons avec nos partenaires, notamment allemands, britanniques et américains, en particulier sur les volets opérationnel et capacitaire, et qui s'illustrent notamment à travers les conseils franco-allemands de défense, les traités de *Lancaster House* ou la lutte commune contre le terrorisme djihadiste. L'aptitude de l'Italie et de l'Espagne à se déployer avec un large spectre de capacités justifie un approfondissement des relations bilatérales. Un accent particulier sera également porté sur le

développement de coopérations avec d'autres partenaires européens (en particulier ceux identifiés dans le cadre de l'Initiative européenne d'intervention) se caractérisant par une convergence de vision stratégique, des engagements récurrents sur les mêmes théâtres d'opérations que la France et qui pour certains, disposent de capacités de niche sur des segments déficitaires mais nécessaires. Le réengagement de la France vers les pays du Nord et de l'Est de l'Europe a été amorcé et doit être pérennisé et valorisé, tout comme l'implication de la France en faveur de la sécurité européenne, au Sud comme au Nord et à l'Est, de la mer Baltique à la mer Noire ».

Au final, le projet de loi de programmation militaire prévoit d'assurer davantage de programmes de coopération dans un cadre européen¹⁷.

Vers une initiative européenne d'intervention

Lors du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017¹⁸, l'accent fut mis sur le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union soutenue par le développement d'une culture stratégique commune¹⁹. La France souhaite « proposer des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables. Ceci implique de soutenir, au sein comme en dehors de l'UE et de l'OTAN, toutes les initiatives prometteuses qui renforcent la convergence stratégique entre Européens et intéressent leur sécurité commune. [...] Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. [...] Cette culture stratégique commune « contribuera également à renforcer leur interopérabilité dans l'ensemble des scénarios d'engagements de leurs forces ».

La France se propose ainsi de lancer de nouvelles dynamiques : l'Initiative européenne d'intervention (IEI)²⁰ – aux accents politiques et pragmatiques et dont l'origine est élyséenne – avec les partenaires disposant des capacités militaires et de la volonté politique pour s'engager à ses côtés complétera ainsi les relations bilatérales de défense structurantes avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle permettra de développer une culture stratégique partagée entre Européens qui, si la situation l'exige, seront plus à même de s'engager ensemble demain.

Aussi, l'initiative européenne d'intervention du président Macron qui reprend la politique poursuivie par François Hollande en matière de solidarité commune peut être analysée également comme une coopération à la carte avec quelques États qui comptent, avec lesquels Paris a l'habitude de

¹⁷ Drone MALE européen, missiles antinavires et de croisière, nouveau char de combat, nouvel avion de patrouille maritime, programme de lutte anti-mines marines futur, etc.

¹⁸ Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, www.elysee.fr, 26 septembre 2017.

¹⁹ La culture stratégique est « un ensemble de croyances, valeurs et habitudes qui gouverne l'emploi de la force et trouve ses racines dans la géographie, l'histoire ou la culture politique » (Vincent Desportes et Benoît Durieux, « Un modèle américain pour l'emploi des forces », *Revue Défense nationale*, Paris, décembre 2001, p. 93).

²⁰ La décision de ne pas utiliser le terme de « force » mais plutôt celui d'« initiative » a été explicitée par la ministre de la Défense, Florence Parly : « Le terme d'armée européenne a fait tellement de mal à l'Europe de la défense, que c'est un terme qu'il vaut mieux éviter, je pense. Si on utilisait ce terme, les autres pays pourraient réagir. Le terme "force" donnerait une connotation très militaire, alors que le spectre de nos actions est bien plus large. Nous sommes dans un registre militaire, mais parfois nous sommes dans un registre plus proche de la sécurité civile (comme pour le cyclone Irma), et quand on évacue des ressortissants, on est un peu entre les deux. [...] Ce qu'il faut souligner, c'est surtout la volonté des Européens de compléter la palette des instruments et des capacités au sens des aptitudes à travailler ensemble ». (www.club.bruxelles2.eu/2018/06/, 26 juin 2018).

« travailler ». Il est ici question des exigences capacitaires d'entrée en premier²¹ et de prise de risque devant l'idée d'un groupe pionnier face à l'inclusivité des programmes et coopérations au sein de l'UE à travers, par exemple, la CSP.

Le retour d'expérience du Mali, la « lenteur » de la participation des autres pays²² – même si Paris a fait en sorte de partir seul et dans un premier temps sans demande de soutien – est une manière de répondre à la non-utilisation des *Battlegroups* de l'UE pour des motifs géopolitiques²³ et budgétaires.

En posant cette initiative « européenne » d'intervention, la France contourne d'éventuelles réticences ou lenteurs futures en cas de décision d'engagement extérieur. L'horizon 2022-2024 envisagé devrait permettre d'asseoir cette coopération spécifique assez ambitieuse qui se veut flexible et très réactive, sans devoir passer par l'UE ou par la création de quartiers généraux nouveaux. Dans un premier temps, plusieurs pays ont été approchés, dont le Royaume-Uni, le Danemark²⁴, l'Espagne, la Belgique, etc.

Sachant que Paris va parallèlement tenter de faire monter certains projets dans le cadre de la CSP comme la mobilité militaire, le soutien dans les opérations et la réponse rapide, on peut penser que la France entend favoriser l'autonomie stratégique européenne autant que l'autonomie nécessaire à ses propres objectifs de coopération en coalition restreinte.

Au final, les constats demeurent :

- Le différentiel de moyens entre les États membres : après le Brexit, Paris et Berlin totaliseront ensemble 50 % des budgets militaires des États membres de l'UE ;
- Les chevauchements et concurrences partielles peuvent encore exister entre les bureaucraties UE et OTAN ;
- La Coopération structurée permanente (CSP) doit encore être consolidée et s'ouvrir à des projets plus stratégiques ;
- Le niveau de prise de risque, la capacité ou volonté d'entrer en premier sur le terrain des opérations et la culture militaire nationale des États européens restent disparates et spécifiques malgré la parution de la Stratégie globale de sécurité en 2016 ;
- Les concepts de souveraineté européenne (ou partagée) et d'autonomie stratégique européenne ne sont pas définis ;
- La question d'une amélioration du financement en commun des opérations n'est pas encore résolue (mécanisme Athéna).

Les années 2018 et 2019 ont été en partie propices à certaines clarifications, à quelques audaces et à encore bien des interrogations. Il s'agira de ne pas « rater » cette seconde fenêtre d'opportunité tout en prenant en considération la dimension transatlantique et la « guerre économique » sous-jacente, les tensions inter-organisationnelles et autres concurrences/duplications.

Bien que ces dernières circonstances soient incontournables ou malvenues au vu de l'environnement international actuel et des budgets sollicités, il est encore difficile d'envisager la PSDC en se détachant de la toile de fond du transatlantisme.

²¹ Cf. André Dumoulin, *Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier »*, Sécurité et défense n°121, IRSD, Bruxelles, août 2015 ; André Dumoulin, Animation sur le thème de « Mourir pour l'Europe », Représentation française auprès de l'Union européenne, dans le cadre de *La Fabrique Défense*, Bruxelles, 3 décembre 2019.

²² André Dumoulin, « Mali et Union européenne », *Défense & Sécurité internationale*, n°90, Areion, Paris, mars 2013, pp. 42-46.

²³ Les *Battlegroups* auraient pu être mobilisés lors des élections au Congo (2006), au Congo-Kivu (2008), au Soudan (2010), en Libye (2011), au Mali (2013), en Centrafrique (2013).

²⁴ Relevons que, parmi les pays cités, le Danemark ne fait pas partie de la PSDC (*opting out* danois) et le Royaume-Uni n'en fera pas partie à court terme (Brexit).

Reste qu'une des clefs majeures de la relance de la PSDC et de l'édification d'un esprit de défense européen doit passer inmanquablement par le renforcement du partenariat franco-allemand – ce que le président Macron nomme « le colloque intime »²⁵, – mais qui affiche toujours, selon les périodes et les dirigeants, des hauts et des bas.

²⁵ Allocution de vœux 2018, Paris, 1^{er} janvier 2018.

Partie 1 : Éléments structurants autour de la proposition française d'une IEI

1. La clause d'assistance mutuelle comme déclencheur du processus IEI

La solidarité entre États et singulièrement au sein des alliances est un élément majeur en termes de confiance et de soutien. L'analyse des opérations multinationales intègre ce concept depuis toujours. Deux acceptions peuvent être mises en avant à propos de ce mot. D'une part, la version opérationnelle et éthique d'une solidarité entre les forces sur le terrain des opérations. D'autre part, la solidarité prise au sens juridique²⁶, tel que définie par le traité de Lisbonne dans la clause dite de solidarité et celle d'assistance.

1.1. Les clauses de solidarité et d'assistance : contextualisation historique

La territorialité des relations internationales étant la norme exclusive, « *la légitime défense est conçue pour un système étatique où le gouvernement contrôlait l'ensemble des activités émanant de son territoire* »²⁷. À l'heure de la mondialisation, des flux, des guerres dites bâtarde ou de 4^e génération et autres conflits asymétriques, il y avait lieu de réviser l'approche dans son ensemble depuis le drame ayant frappé les tours jumelles du World Trade Center à New York en 2001, marquant l'entrée de plain-pied dans ce XXI^e caractérisé par une complexification croissante, mais aussi par la notion de flux sécuritaire où la géographie naturelle et les frontières classiques sont contournées, pénétrées, fragilisées par bien des menaces transversales et pluridimensionnelles telles que les crises russo-ukrainiennes ou la menace djihadiste au Sahel. Non, les frontières ne constituent plus des lignes de protection, car nos sociétés globalisées sont de plus en plus tributaires de la circulation des personnes, de biens et d'informations et que le cyberspace devient une nouvelle dimension de contact. En outre, les opérations extérieures – et singulièrement la récupération/le rapatriement de ressortissants – associent souvent solidarité interne et solidarité externe, « territorialité des citoyens vivant à l'étranger » au-delà des espaces de souveraineté nationale.

Reste que, malgré tout, le territoire est toujours là, ainsi que le droit international qui y est associé, alors que la guerre forme ou « déforme » encore souvent les États ou leurs entités régionales, qui ont leurs propres frontières. Les conflits historiques et contemporains jouent encore et toujours sur les *limes* (Malouines, Balkans, Afrique, Maghreb, Irak, Syrie, Sahel, Gaza).

En outre, les alliances et autres communautés de sécurité chères à Karl Deutsch²⁸ organisent le plus souvent les appels à l'aide et les protections partagées²⁹, parce qu'y existent une relative homogénéité et une compatibilité du corpus culturel et des valeurs fondamentales parmi les dirigeants politiques, une confiance mutuelle entre les peuples associés à l'entreprise collective et une relative prédictibilité des comportements, à l'instar des réactions occidentales face aux exactions contre les chrétiens d'Irak (2014) puis à l'intervention militaire contre Daech.

²⁶ Cf. Sara Myrdal et Mark Rhinard, « The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool ? », in *UI Occasional Papers*, n°2, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 2010.

²⁷ Selim El Sayegh, « Légitime défense, terrorisme et préemption » (www.societe-de-strategie.asso.fr).

²⁸ Cf. Karl W. Deutsch, *Political community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

²⁹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987 ; Stephen M. Walt, « Why Alliances Endure or Collapse », in *Survival*, n°1, IISS, London, printemps 1997.

Historiquement, dans le champ intra-européen, le traité de Bruxelles modifié³⁰, associé à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), intégra aussi le principe de l'engagement de solidarité commune en cas d'agression territoriale (article IV du traité de 1948 devenant l'article V), mais sous-entendait aussi la présence de l'OTAN dans plusieurs domaines de la sécurité-défense (Cf. article IV). Ainsi, plusieurs articles explicitèrent les grands principes de la solidarité et de la défense commune qui ne concernent que les États membres de plein droit (les Dix avant la dissolution de l'UEO en juin 2011) et non les États membres associés, membres assimilés, membres associés assimilés, observateurs permanents, observateurs permanents assimilés, associés assimilés.

L'engagement de la légitime défense en cas d'agression associait les notions de collectivité, de mutualité et d'automatisme. Il s'agit, en d'autres termes, d'un traité d'alliance où chaque membre participe à la défense de chacun (« tous pour un et un pour tous ») ; le principe est celui d'une aide et d'une assistance automatiques (article IV du traité de Bruxelles, devenant l'article « V » du traité de Bruxelles modifié).

L'article V de l'UEO fut mis en parallèle avec l'article 5 du traité de Washington (OTAN). En effet, le traité de l'UEO choisit l'expression « *lui porteront [...] aide et assistance* » (pour l'OTAN, il s'agira d'assister la ou les parties agressées). Nous pouvons percevoir la différence d'interprétation que permet le choix des verbes (le verbe « assister » ne signifie pas exactement la même chose que « porter aide et assistance »).

1.2. Les clauses au sein de l'Union européenne

Cet article V, en vigueur jusqu'en juin 2011, a permis de lancer la réflexion au sein de l'Union européenne (UE) dès la Convention sur l'avenir de l'Europe (février 2002-juillet 2003)³¹, la Conférence intergouvernementale (octobre 2003-juillet 2004), le traité constitutionnel³² puis le traité de Lisbonne³³ à propos de l'intégration d'un article de solidarité³⁴ et d'assistance collective dans le cadre de l'UE.

L'inscription dans le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » du devoir d'assistance mutuelle entre États membres devait, à ce moment-là, réduire à néant l'intégration telle quelle de l'article V de l'UEO dans les textes fondateurs de l'Union. En effet, l'UE défendit le principe selon lequel, si l'un des États membres est l'objet d'une attaque terroriste ou victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'Union a l'obligation de mobiliser tous les instruments mis à sa disposition – y compris les moyens militaires (article I-43 et article III-329) – pour aider ce pays à y faire face. Les attentats terroristes du 11 mars 2004 à Madrid ont joué un rôle majeur dans l'adoption préalable par le Conseil de l'UE de cette forme de solidarité. Concernant l'applicabilité de la clause dite de solidarité,

³⁰ Cf. André Dumoulin et Eric Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998 ; André Dumoulin (avec la contribution de Francis Gevers), *Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, collection « Axes Savoir », Bruxelles, 2005.

³¹ Dans le texte de la Convention, on choisit l'expression « lui porteront aide et assistance » comme pour l'UEO.

³² Article I-41, paragraphe 7 : Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui **doivent** aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

³³ Article 42, paragraphe 7, du traité UE consolidé : Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui **doivent** aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

³⁴ Cf. Sara Myrdal et Mark Rhinard, « The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? », dans *UI Occasional Papers*, n°2, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 2010.

une – assez discrète – proposition de décision du Conseil³⁵, adoptée par la Commission européenne et le Haut Représentant pour la PESC (à l'époque Catherine Ashton) fin décembre 2012, précise que ladite clause pourrait s'appliquer – à propos de la réponse au terrorisme – « *indépendamment du fait que l'origine de la crise se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE* » et des navires, aéronefs et infrastructures critiques nationales situées en zone internationale (ex : installations pétrolières et gazières en mer) tout en omettant les agressions visant les ambassades à l'étranger et autres installations nationales extraterritoriales³⁶. Le SEAE et la Commission européenne ont alors rendue publique le 21 décembre 2012 leur proposition conjointe définissant la manière de mettre en œuvre la clause de solidarité.

Il faudra attendre le 20 mai 2014 pour que le Comité des représentants permanents (COREPER) parvienne à un compromis sur son contenu qui sera adopté finalement par le Conseil Affaires générales du 24 juin de la même année. Cependant, le texte fut raboté³⁷, puisque la solidarité ne s'appliquera en définitive qu'aux territoires des États membres et aux infrastructures *offshore*, chaque pays devant continuer à gérer lui-même les éventuels détournements d'aéronefs ou de navires le concernant. De même, la notion de crise est circonscrite aux seules catastrophes et attaques terroristes³⁸, alors que le texte initial en donnait une définition plus large. Relevons que la mobilisation des moyens militaires dans la réponse de solidarité à une crise n'est pas explicite, mais demeure possible avec toutefois des limitations en matière de partage d'informations en vertu de l'article 346 sur les intérêts nationaux essentiels de sécurité. L'autre grande modification a été de considérer que c'est le Conseil (et non la Commission ou le Haut Représentant) qui assurera la direction politique et stratégique de la réponse de l'Union à une demande d'aide d'un État membre. Relevons que l'article 222 introduit aussi une réponse européenne à une catastrophe naturelle, ce qui peut inclure la pandémie COVID-19.

L'État membre qui souhaite invoquer la clause de solidarité devra adresser sa requête à la présidence semestrielle du Conseil et à la Commission, via le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC). La cessation du recours à ladite clause se fait également via une déclaration du pays aidé.

Une mobilisation des ressources financières est possible, tout comme un soutien militaire autre que celui prévu dans le cadre de la protection civile. Relevons qu'à partir de 2015, des rapports conjoints réguliers seront établis par les deux instances européennes pour déterminer les risques et les menaces à l'échelle de l'UE, avant communication au Conseil³⁹.

Au final, nous sommes passés d'une « *clause de solidarité et de sécurité commune* » couvrant à la fois défense commune et solidarité (proposition franco-allemande à la Convention) ... à une séparation entre les deux clauses (Convention, rapport final groupe VIII défense), puis à la coopération plus étroite en matière de défense mutuelle (article I-40 § 7 du projet de traité)...pour finir par une clause

³⁵ Conseil de l'Union européenne, *Proposition conjointe de décision du Conseil concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité* (JOIN/2012/039 final), Bruxelles, 16 janvier 2013.

³⁶ Pour la procédure d'activation de la clause de solidarité, l'État membre doit adresser sa demande à la Commission et informer simultanément la Présidence du Conseil. Les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent immédiatement prendre contact avec le centre de réaction d'urgence de la Commission qui servira de point de contact initial unique au service de l'Union 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Une fois la clause de solidarité invoquée, la Commission et le Haut Représentant doivent recenser et utiliser tous les instruments pertinents de l'Union qui peuvent contribuer aux actions entreprises pour faire face à la crise, puis évaluer si les instruments existants sont suffisants ou si un soutien supplémentaire est nécessaire.

³⁷ Olivier Jehin, « La solidarité en dernier recours, puisqu'il le faut bien », *EDD* n°703, Agence Europe, Bruxelles, 22 mai 2014, pp. 1-2.

³⁸ Le document final a néanmoins ajouté les dommages subis par le patrimoine culturel dans la liste des catastrophes appelant à la solidarité européenne.

³⁹ *EDD* n°578, Agence Europe, Bruxelles, 31 janvier 2013, p. 6.

d'assistance mutuelle pour tous avec la mise en évidence des moyens de l'OTAN pour les États membres de l'UE également membres de l'Alliance atlantique (Lisbonne).

1.3. Les conditions de déclenchement de l'article 42, paragraphe 7

Malgré le caractère succinct du texte figurant dans le traité, les juristes du Conseil déduisent de l'article 42, paragraphe 7 une série de conditions pour son déclenchement comme sa mise en œuvre. L'invocation de la clause d'assistance mutuelle par un État membre suffit à en déclencher son effet. Aucun formalisme n'est requis expressément. Cette invocation peut se faire par écrit ou par oral, directement lors d'une réunion quel qu'en soit le niveau (diplomatique, ministériel, etc.). En novembre 2015, suite aux attentats, c'est directement le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian qui, lors de la réunion ministérielle ordinaire (programmée depuis des mois), confirme l'intention de la France de déclencher la clause. Une intention annoncée oralement la veille par le président de la République française, François Hollande, dans un discours⁴⁰ prononcé solennellement devant les deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) réunies à Versailles⁴¹.

Il n'y a pas de nécessité de décision en soi, sauf la reconnaissance de l'état de fait. Par principe, on peut néanmoins objecter que, toutes les décisions se produisant à l'unanimité, sans nécessiter un vote exprès, il faut que le consensus soit recueilli à la fois sur l'existence de la demande et sur la reconnaissance de sa nécessité et de sa conformité aux règles du Traité, pour ensuite, au besoin, déclencher l'assistance mutuelle. En novembre 2015, le constat du déclenchement de la clause est matérialisé par la tenue d'une conférence de presse commune entre la Haute représentante, Federica Mogherini, et le ministre français de la Défense, représentant l'État membre demandeur de l'activation de la clause, dans la salle de presse du Conseil de l'UE à Bruxelles. Elle est suivie d'un communiqué de presse de la Haute représentante confirmant l'ouverture de cette clause⁴².

Le déclenchement de la clause de l'article 42, paragraphe 7, a plusieurs effets au plan politique, opérationnel et militaire. Le premier effet est d'ordre politique. Il permet de reconnaître qu'il y a une « agression armée » sur le territoire d'un État membre⁴³. De façon implicite, les États reconnaissent ainsi que cette agression commise sur le territoire d'un autre État est assimilée à une agression commise contre son propre État (principe de solidarité). Elle peut ainsi servir de base aux autres exceptions du Traité mentionnant des exceptions possibles en cas d'événements exceptionnels : assistance financière (article 122 TFUE), aide d'État (article 108 TFUE), voire dérogation au pacte de stabilité, etc. Le second effet est d'enclencher une série d'actions. Les moyens employés sont de deux sortes : l'assistance et l'aide. L'assistance sous-entend plutôt des mesures d'ordre militaire ou sécuritaire. Cela peut aller du déploiement de moyens (avions, bateaux, militaires) à la mise à disposition de moyens logistiques (ravitaillement, bases aériennes ou maritimes, etc.), ou l'échange de renseignements, etc., tandis que l'aide étend la réponse à toute une palette de mesures, notamment civiles, politiques ou financières. Le troisième effet est de déclencher la mise en place d'une action de l'OTAN. Pour les États membres de l'OTAN, l'engagement en matière de politique et de sécurité – intervention ou coopération – passe, en effet, par l'Alliance atlantique. Trois limites sont fixées à cette

⁴⁰ Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 16 novembre 2015. Consultable sur <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres> (consulté le 17 décembre 2020).

⁴¹ De façon traditionnelle, le Congrès – chargé normalement de réviser la Constitution – ne se réunit pas à Paris, mais dans une aile du château de Versailles, où se trouve un hémicycle spécialement consacré à ces séances exceptionnelles.

⁴² Remarques introductives de la Haute représentante et Vice-présidente Federica Mogherini lors de la conférence de presse avec Jean Yves Le Drian, ministre français de la Défense, 17 novembre 2015, Document 151117_01.

⁴³ Certaines interprétations juridiques indiquent qu'il ne s'agissait pas d'une agression armée selon l'article 51 de la Charte des Nations Unies, estimant que ces actes de terrorisme commis par des Français et des Belges en France n'impliquaient pas un État étranger en tant que tel.

obligation : un État ne peut aller au-delà des moyens en son pouvoir, il se doit de respecter le principe de légitime défense prévue par la Charte des Nations unies, et il ne peut affecter le statut de l'État (neutralité, non-alignement, etc.).

1.4. Nature de la réponse

Suite aux attentats de Paris du novembre 2015, la France a ainsi invoqué (président Hollande, discours au Congrès à Versailles le 16 novembre 2015) la clause d'assistance mutuelle. Elle s'adresse aux États membres et ne prévoit aucun rôle pour l'UE, même si le Conseil de l'UE peut être choisi comme forum de coordination dans lequel les États apportent leur assistance, car la clause a été intégrée dans la PESC inter-gouvernementale. Le 17 novembre 2015, après une réunion en urgence des ministres de la Défense, la Haute Représentante ouvre ladite clause par consensus des États. La France demandait une participation militaire accrue des États membres dans les opérations extérieures françaises (PSDC) ou internationales en coalition (Irak et Syrie). Il s'agissait de mettre en avant le partage du fardeau et la responsabilisation au-delà de la compassion autour des attentats de Paris. Relevons que l'engagement des États se fait à la carte, sachant qu'un État demande une assistance mutuelle à d'autres États au niveau inter-gouvernemental et que les demandes spécifiques formulées bilatéralement le sont par les canaux militaires et diplomatiques.

Après le déclenchement de l'article 42, paragraphe 7, la réponse des États membres n'est pas facultative, elle devient une obligation qui n'est pas que symbolique, même si elle ne peut pas être sanctionnée au niveau juridique. L'article 42, paragraphe 7, est, en effet, « libellé comme une obligation juridique ». L'usage de l'expression « Shall have [...] an obligation of aid and assistance » (dans la version anglaise) en témoigne. Cette « obligation s'adresse aux États membres et est contraignante pour eux en vertu de leur adhésion au Traité » selon le Service juridique du Conseil. La clause crée une obligation entre chaque État membre et l'État victime d'une agression armée. Elle ne donne aucun rôle aux institutions européennes », que ce soit pour « déterminer quand (elle) est applicable ou doit être mise en œuvre ». Insérée dans l'article 42, sur la politique extérieure et de sécurité commune, elle échappe « à la compétence de la Cour de justice », comme le prévoient les articles 24 du TUE et 275 du TFUE. La nature de l'aide n'est « pas précisée ou qualifiée ». La seule mention est l'obligation pour les États membres de fournir « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». Cette aide peut être « d'ordre civil ou militaire », et « inclure par exemple l'assistance économique, le soutien diplomatique, le soutien logistique, mettre à disposition des moyens ou du personnel, fournir du conseil ou du renseignement, etc. ».

C'est à chaque État, « en totale discrétion », de déterminer quelle aide et assistance il peut fournir à l'État attaqué, ainsi que le rappelle l'article 3 du protocole dit irlandais⁴⁴, qui détaille la latitude de choix de l'État membre dans la réponse. « Le traité de Lisbonne n'affecte ni ne porte préjudice à la politique traditionnelle de neutralité militaire de l'Irlande. Il appartiendra aux États membres – y compris l'Irlande, agissant dans un esprit de solidarité et sans préjudice de sa politique traditionnelle de neutralité militaire – de déterminer la nature de l'aide ou de l'assistance à fournir à un État membre qui fait l'objet d'une attaque terroriste ou d'une agression armée sur son territoire. »⁴⁵

La nature, l'intensité et la quantité de l'aide fournie est évaluée au cas par cas pour chaque État membre « sur la base des circonstances prévalant à ce moment-là ». Pour autant, il ne s'agit pas de

⁴⁴ Ce protocole annexé au Traité a été rajouté en 2009 pour convaincre les Irlandais de ratifier le traité de Lisbonne sous la forme d'une décision du Conseil européen.

⁴⁵ Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne, Conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009, document 11225/09, annexes 1 à 4, pp. 18 à 24, et Décision 2013/106/UE du Conseil européen du 11 mai 2012 (JOUE L 060 du 2.3.2013 pp. 129 à 139).

fournir n'importe quelle aide. Chaque État membre doit recourir à « tous les moyens en son pouvoir » pour procurer cette aide. L'aide doit répondre aux besoins exprimés par l'État attaqué. « L'aide et l'assistance doivent avoir une corrélation avec les demandes de l'État membre concerné » et doivent être « en corrélation avec les moyens et ressources dont dispose l'État membre concerné ». Elle ne peut être « un simple signal (politique) ou seulement symbolique » selon le Service juridique du Conseil de l'UE.

L'aide n'est « pas nécessairement dirigée pour contrer l'agression armée », mais elle « doit assister de façon démonstrative l'État membre concerné pour faire face à cette agression, par exemple en fournissant une aide et une assistance qui permettent à l'État (attaqué) de redéployer ses moyens nationaux pour directement faire face à cette agression ». On peut penser, par exemple, à la prise en charge de certaines tâches aux frontières, ou dans des opérations extérieures, comme cela avait été demandé par la France à ses partenaires en novembre 2015.

Dans le même esprit, l'aide et l'assistance doivent être conformes aux obligations otaniennes des pays membres de l'Alliance atlantique. « Par exemple, en déterminant la nature et le niveau de leur engagement au titre de l'article 42, paragraphe 7, les États membres (pourront) prendre en compte les engagements qu'ils ont déjà en tant que membres de l'OTAN ».

Un État membre n'est obligé de fournir « aucun type d'assistance qui serait contraire à sa politique spécifique de défense ». Il peut s'agir de la neutralité, comme le rappelle le protocole irlandais (cf. supra). Mais une politique spécifique de défense et de sécurité ne se résume « pas seulement à la neutralité », selon les juristes du Conseil. On peut songer notamment aux restrictions qui touchent dans certains pays l'emploi de militaires ou de policiers à l'étranger, de restrictions en matière judiciaire, ou d'État de droit, etc.

En ce qui concerne les modalités de la réponse, l'article 42, paragraphe 7, ne spécifie pas la procédure de mise en œuvre de la clause de solidarité et ne définit notamment pas le rôle des institutions de l'UE. C'est aux États membres de déterminer comment ils comptent mettre en œuvre cette disposition. « Ils peuvent le faire de façon bilatérale, où l'État victime d'une attaque armée prend le "lead" en faisant la liaison directement avec les autres États membres »⁴⁶. Si rien n'est prévu pour les institutions européennes, rien n'interdit non plus de faire un autre choix de mise en œuvre. Les États membres peuvent aussi collectivement « être d'accord pour conférer ce rôle de mise en œuvre à un organe ou une institution de l'Union européenne, ou à une autre structure ». Ce rôle peut consister simplement « dans l'échange d'informations » ou dans un rôle plus poussé « de coordination des différentes offres d'aide et d'assistance ».

1.5. Les prises de conscience

Cette clause a officiellement été activée pour la première fois par la France quelques jours après les attaques meurtrières du 13 novembre 2015 à Paris (salle du Bataclan) et au stade de France, qui firent au total plus de 130 morts et 410 blessés, soit un des bilans les plus lourds pour un attentat survenu sur le sol européen, après l'attentat de Madrid en 2004. La demande de solidarité est formalisée oralement par le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, lors de la réunion du Conseil de l'UE, en format « ministres de la Défense », mardi 17 novembre 2015.

⁴⁶ C'est ce qui a été fait en novembre 2015, quand le gouvernement français a établi une liste de ses besoins et a contacté directement, un par un, les autres États membres, pour leur demander une aide précise. Cette liste comportait, selon les informations recueillies par les auteurs, des moyens de transport aérien stratégique et tactique, le renseignement, la fourniture d'armes aux troupes formées, dans certaines zones géographiques jugées essentielles pour les militaires français : Irak et Syrie, Liban (FINUL), Mali et Centrafrique.

Pour la France, il ne s'agit pas alors de solliciter ses partenaires européens pour faire face aux menaces terroristes directes (clause de solidarité) mais davantage d'obtenir un acte de solidarité politique et d'activer un engagement extérieur sur les autres fronts (clause d'assistance). « La France ne peut tout faire – explique Jean-Yves Le Drian – : être à la fois dans le Sahel, être à la fois dans la République Centrafricaine, être au Liban et être dans l'intervention et les ripostes sur le Levant, et en plus d'assurer par ses propres forces la sécurité du territoire national »⁴⁷.

La réponse à la demande d'assistance est donc d'abord expressive : « La France a été attaquée, l'Europe entière a été attaquée. »⁴⁸ C'est un « acte politique avant tout », affirme Jean-Yves Le Drian devant la presse. Cette réunion « (était), tout d'abord, un acte politique, un message politique, qui souligne que l'Europe de la défense est quelque chose que nous pouvons utiliser, quelque chose que nous avons, quelque chose qui, dans un tel cas, peut être activé », confirme la Haute représentante Federica Mogherini. « L'Europe est une union, l'Europe est une communauté. »

Malgré certaines critiques juridiques, aucun État n'a contesté, ni sur la méthode ni sur le fond, l'invocation de cette clause. Même le Royaume-Uni, d'ordinaire réticent à la politique de défense de l'Union européenne, a tenu à apporter sa voix. « Le Royaume-Uni a montré une forte solidarité avec la France, y compris au titre de l'article 42, paragraphe 7 ». Seuls un ou deux États ont donné des points de vue plus nuancés, notamment l'Irlande.

Aucune décision ne fut prise. « Il n'y a pas de décision formelle, le traité ne nécessite pas de décision », confirme Federica Mogherini. D'ailleurs, « aucune demande concrète n'a été exprimée » par la France. Le détail des contributions sera précisé ensuite lors d'entretiens bilatéraux et de conversations techniques entre la France et les autres pays membres, au cas par cas.

Il y eut effectivement soutien politique entier des Vingt-huit en amont mais finalement un engagement effectif très diversifié et à géométrie variable. Certains États recyclèrent ou réorientèrent des décisions déjà prises. Des problèmes de financement furent mis en avant et nous pûmes constater à nouveau les différences de culture en matière de défense entre les États. Les positions nationales relevaient à la fois de choix au niveau politique, de l'analyse de l'agression et de son ampleur, de la mobilisation de la communauté internationale et de la réaction du Conseil de sécurité.

En outre furent mis en avant une forme d'improvisation hexagonale, l'absence de note interprétative de l'article, l'absence de précisions sur les modalités d'application, la préférence française pour le bilatéral alors que certains États européens auraient souhaité que la demande soit traitée au niveau multilatéral (via l'UE, l'ONU ou l'OTAN), la volonté de Paris de créer une « jurisprudence » sur ladite clause mobilisée qui soit conforme à ses intérêts. Quant à l'absence de mobilisation de la clause de solidarité face au terrorisme, la France jugea qu'elle était à même de gérer sa situation interne sans avoir besoin d'appeler à l'aide les partenaires européens dans ce cadre précis.

Les pays réagirent ainsi de manière très différente dans le cadre de l'autre clause :

- **UK** : frappes en Syrie autorisées par le Parlement ;
- **Allemagne** : engagements accrus de militaires en missions PSDC ; déploiement d'une frégate de protection pour les porte-avions français ; *Tornado* électronique ; renseignements apportés par le BNB ; ravitaillement en vol ; soutien logistique RCA ;
- **Suède** : apport financier ; heures de vol C-17 ou Antonov 124 pour le transport aérien (NB : la Suède n'était pourtant pas tenue d'appliquer la clause en raison de sa neutralité) ;

⁴⁷ Remarques introductives de la Haute Représentante et Vice-Présidente Federica Mogherini lors de la conférence de presse avec Jean Yves Le Drian, ministre de la Défense Français, 17 novembre 2015, Document n° 151117_01.

⁴⁸ Conclusions du Conseil des Affaires étrangères de l'UE, 16 et 17 novembre 2015, Bruxelles, Document n° 14120/15.

- **Belgique** : déploiement de la frégate Léopold I^{er} au sein du groupe aéronaval français dans le cadre de l'opération Chammal ; mise en réserve de 300 hommes pour la mission Sahel) ;
- **Croatie** : munitions pour la mission PSDC en RCA ;
- **Italie** : personnel supplémentaire en Irak, mais le pays se concentra surtout sur la Libye et la Somalie ;
- **Certains autres pays** : apports en personnel en mission PSDC et en mission ONU (*Minusma*) au Mali ;
- **Pologne et Hongrie** : aux « abonnés absents » ;
- **L'Espagne** en période électorale fut absente.

Les réticences européennes furent aussi en partie dues à la posture française reconnue à la suite des retours d'expérience au Mali et en RCA : « *La France a agi seule, sans consulter nos partenaires, et a ensuite eu du mal à obtenir un soutien pour nos opérations là-bas* » (Florence Parly, ministre française de la Défense, ECFR, 28 mai 2018). De plus, il existe bel et bien une diversité d'intérêts entre États. La mobilisation collective ne peut avoir lieu que s'il y a identité forte des intérêts communs partagés.

Précisons que, lors de son discours à la conférence des Ambassadeurs le 27 août 2018, Emmanuel Macron a indiqué qu'il porterait « dans les prochains mois un projet de renforcement de la solidarité européenne en matière de sécurité. Nous devons en effet donner plus de substance à l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne, invoqué pour la première fois par la France en 2015, après les attentats à Paris. La France est prête à entrer dans une discussion concrète entre États européens sur la nature des liens réciproques de solidarité et de défense mutuelle qu'impliquent nos engagements aux termes du traité. L'Europe ne peut plus remettre sa sécurité aux seuls États-Unis. C'est à nous aujourd'hui de prendre nos responsabilités et de garantir la sécurité et donc la souveraineté européenne ».

Les enseignements mitigés tirés par les autorités françaises qui avaient mobilisé la clause d'assistance mutuelle à la suite des attentats à Paris ont probablement joué un rôle majeur dans le lancement de l'IEI du président Macron.

Relevons que la clause d'assistance mutuelle a été invoquée une deuxième fois, certes de manière informelle, dans une lettre du ministre grec des Affaires étrangères Nikos Dendias au HR Borrell en octobre 2020, développant l'idée d'un soutien européen suite aux tensions avec la Turquie en Méditerranée orientale...mais sans demander son déclenchement.

2. L'IEI vue comme une niche ou comme les prémices d'une armée dite « européenne »

L'IEI a pour origine une Lettre d'intention signée à Luxembourg le 25 juin 2018 en marge de la réunion des ministres de la Défense de l'UE par neuf représentants nationaux⁴⁹, et ce après avoir résolu quelques réticences allemandes⁵⁰. Il s'agit de situer l'initiative dans le souhait français de contracter puis de développer pragmatiquement, entre des pays à la fois militairement capables et politiquement volontaires, l'habitude de « travailler ensemble, de pouvoir se préparer, pour le cas échéant être

⁴⁹ À savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Ils seront rejoints le 7 novembre de la même année par la Finlande.

⁵⁰ Berlin fut un moment réticent, craignant que cette initiative n'affaiblisse le Plan d'action européen de la défense et la CSP, la chancelière souhaitant que l'IEI soit insérée dans la CSP ! En outre, Berlin souhaite ne pas trop assombrir les liens transatlantiques et otaniens : « Nous nous sommes fixé l'objectif de rester transatlantiques et en même temps de devenir plus Européens » (déclaration de Ursula von der Leyen, ministre allemande de la Défense, dîner d'ouverture de l'Université d'été de la défense, 9 septembre 2018, *Le Figaro*, 12 septembre 2018). Relevons que La Haye aussi souhaitait un lien avec la CSP.

capable d'intervenir, là où ils le décideront, sur des scénarios extrêmement variés »⁵¹. L'existence d'une IEI distincte est justifiée par le fait que l'IEI ne couvre pas le domaine capacitaire, géré par la Coopération structurée permanente⁵², ni la recherche et le développement, gérés de manière communautaire par le Fonds européen de défense.

Pour la ministre française de la Défense Florence Parly, il n'y a pas de duplication dès lors que l'IEI concernera les prévisions stratégiques et le partage du renseignement, le soutien aux opérations, les exercices communs d'anticipation et de planification, le partage de doctrine, la rédaction de scénarios d'intervention (évacuation de ressortissants, action humanitaire avec apport militaire, intervention de force, etc.). Reste qu'il ne s'agit pas de créer une nouvelle NRF (OTAN) ou de nouveaux *Battlegroups* (PSDC) ni d'imiter la CJEF franco-britannique. De toute évidence, cette initiative rejoint davantage et à terme la recherche d'une culture stratégique commune chère au président Macron (discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne), qui insiste sur une meilleure connaissance des forces armées européennes par le renforcement des liens.

Reste que l'IEI se situe hors du cadre de l'UE et de l'OTAN, ce qui permet l'adhésion des Britanniques (Brexit programmé) et des Danois (*Opting out*) à l'initiative. Le nombre de pays a été volontairement restreint (non inclusivité) pour constituer un noyau dur, sans forces prépositionnées, mais pouvant être mobilisées en tout ou en partie – tous les États membres de l'IEI ne participeront pas nécessairement à chaque opération –, sous la forme de modules multinationaux, selon le contexte et les spécialités de chacun. La notion de niche est bel et bien présente et en partie liée aux enseignements tirés de la lenteur coopérative au Mali (cf. Opération Serval en 2013).

En effet, le principe de rapidité doit être, à terme, au rendez-vous. Selon Florence Parly, « Aujourd'hui, tout le succès des opérations, qu'elles soient militaires ou moins militaires, dépend de la rapidité avec laquelle elles peuvent être réalisées. Cette rapidité ne se décrète pas, si on n'a pas, en amont, fait le travail de préparation préalable. C'est cette activité qui va permettre de répondre à cette crise, non pas de manière solitaire comme la France l'a souvent (trop souvent...) fait mais, au contraire, avec d'autres partenaires européens, ou même non européens, puisque le Royaume-Uni a décidé d'adhérer à cette initiative. Cela permet donc de conserver un outil d'intervention potentiellement très qualifié et très efficace pour répondre à des crises qui sont malheureusement trop nombreuses »⁵³.

« Ce que nous voulons faire, c'est parfaire l'Europe de la défense en y ajoutant un aspect stratégique qui peut déboucher sur un aspect opérationnel, ou pas. Tout dépendra des décisions qui seront prises par chaque État qui adhère à cette initiative d'intervenir, ou non, en fonction des circonstances. C'est un dispositif extrêmement flexible, aux mains des États. Il doit permettre d'acquérir une familiarité, une connaissance mutuelle suffisante pour, en un laps de temps très court, pouvoir réaliser une intervention concrète utile pour la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité des Européens ou de nos concitoyens. Pouvoir mener des opérations coordonnées à plusieurs pays permettra de gagner en efficacité et de donner aussi une image unie de l'Europe »⁵⁴.

Le choix des pays composant l'IEI est également très significatif : des pays ayant l'habitude de « travailler » ensemble et disposant de connaissances géopolitiques en Afrique subsaharienne (Belgique⁵⁵, France), ayant des liens historiques et frontaliers (Allemagne), couvrant des zones

⁵¹ Interview de la ministre française de la Défense, Florence Parly (www.club.bruxelles2.eu/2018/11, 4 novembre 2018).

⁵² Même si certains considèrent que, sur le plan opérationnel, l'IEI complète la CSP.

⁵³ Interview, www.clubbruxelles2.eu/2018/06/, 26 juin 2018.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Qui s'est investie dans la mission EUTM Mali comme en Libye en 2011.

géopolitiques importantes au nord (Estonie⁵⁶, Finlande, Norvège, Suède) ; un pays strictement otanien et engagé au Mali via la Minusma (Danemark) ; des pays couvrant des zones géopolitiques importantes au sud (Espagne, Italie, Portugal⁵⁷), des pays à vision atlantique mais qui se sont aussi investis dans la Minusma au Mali (Pays-Bas, Danemark)⁵⁸ et enfin un allié hors UE via le traité de Lancaster House (Royaume-Uni), qui représente une part importante des capacités « européennes ». D'autres affinités électives auraient pu aussi être établies selon d'autres critères : composition des forces, retours d'expérience nationaux, capacité d'entrer en premier, logistique, forces spéciales, etc. Le panel est très riche et permet d'activer tel ou tel groupe de pays de l'IEI selon les scénarios avec une « questionsynthèse » qu'a osé émettre Guillaume Lagane du DGRIS : « Quels États veulent nous accompagner dans des opérations coercitives ? »⁵⁹. Avec ces groupes d'intervention, « la France espère y remédier, et éviter aussi de se retrouver seule au front (dans un premier temps, NDLR)⁶⁰, comme cela a été le cas au Mali, en 2013, lors de l'opération " Serval " ⁶¹, ou en Centrafrique, de la fin de 2013 à 2016 »⁶².

Assez vite, l'intervention française agile et ses premiers résultats sur le terrain ont été mis en parallèle avec la prudence des alliés européens en matière de participation, de moyens affectés et de risques pris sur le terrain. Les exemples ne manquent pas sur la retenue, la prudence et les points de chute des appareils « prêtés » ; autant d'éléments révélateurs à maints égards, mais pas « anormaux » en raison des *caveats*. Il n'y a pas eu de présence militaire de pays européens au sol (infanterie, aviation de combat) aux côtés des Français lors de l'engagement en urgence. La presse hexagonale s'est montrée particulièrement critique face aux atermoiements européens et à la « procession d'Echternach » des différentes capitales. Reste que Paris lui-même fut aux commandes et ne pouvait attendre une décision européenne passant par des procédures très lentes et parsemées d'embûches dès qu'il est question d'interventions militaires et de risques. Outre le fait que la biogéographie de la zone est bien maîtrisée par une France qui y est présente de longue date, à la différence de certains alliés européens. Un savoir-faire que l'on ne peut apprendre par un coup de baguette magique. Nous l'avons déjà observé lorsque l'UE décida de s'engager au Tchad en 2008. De même, la réactivité franco-britannique en Libye fut également de cet ordre devant Benghazi et dans les premières heures de la guerre contre Kadhafi, sans attendre les organisations.

⁵⁶ Qui s'est investie au Mali (au sein de l'opération *Barkhane*).

⁵⁷ Qui s'est investi en RCA (au sein de la MINUSCA).

⁵⁸ Thibault Caron, « Le Danemark, nouvel acteur stratégique pour la défense européenne ? », Tribune n°1059, *Revue Défense nationale*, 29 novembre 2018.

⁵⁹ Ateliers de la Citadelle, Mission Lille Eurométropole Défense et Sécurité, Lille, 25 octobre 2018.

⁶⁰ Aux déclarations de soutien strictement politiques et « sans risque » de certains pays européens s'ajoutèrent les apports logistiques et autres capacités militaires de la Belgique (deux C-130 et deux hélicoptères sanitaires Agusta 109), des États-Unis (trois C-17, renseignement, drones HALE, ravitaillement en vol), du Royaume-Uni (deux C-17, des C-130, un avion *Sentinel* de renseignement), du Canada (deux C-17), du Danemark (un C-130), de l'Italie (deux C-130), de l'Espagne (un C-130), des Pays-Bas (un KDC-10 transport et ravitaillement en vol) et, avec retard, de l'Allemagne (deux C-160 et un Airbus A310 MRTT ravitailleur) en soutien à l'opération *Serval* en 2013. Les contacts ont bel et bien lieu au niveau bilatéral et dans un cadre de visibilité diplomatique-militaire national minimal mais néanmoins indispensable du point de vue stratégique et tactique. Autre caractéristique de l'IEI : l'usage du pool européen d'avions de transport EATC (Eindhoven) qui a géré aussi l'envoi de certains appareils sur demande hexagonale. Parallèlement, certains États européens se sont occupés de livrer armes et matériels à l'armée malienne dans un cadre bilatéral. À ce titre, nous pouvons relever l'annonce américaine d'aider la France et le Tchad à hauteur de 50 millions de dollars dans le cadre du conflit au Mali (AFP 12 février 2013).

⁶¹ Cf. Christophe Guilloteau et Philippe Nauche, *Rapport d'information sur l'opération Serval au Mali*, n°1288, Assemblée nationale, Paris, 18 juillet 2013.

⁶² *Le Monde*, 26 juin 2018.

3. De la question de la souveraineté

Lors du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017⁶³, l'accent fut mis sur le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union, soutenue par le développement d'une culture stratégique commune. En même temps, la notion d'autonomie stratégique est déclinée nationalement dans les documents officiels français ; ce qui peut induire une certaine confusion, même si la volonté d'autonomie hexagonale dans le champ stratégique-militaire a inévitablement des effets positifs sur l'autonomie ambitionnée au niveau européen. Reste que la souveraineté territoriale vue comme territoire précis reste préservée⁶⁴.

La territorialité souveraine est un élément moteur de ce qui fonde l'expression étatique du pouvoir, les interactions entre les nations, les enjeux multinationaux, les alliances mais aussi le droit international⁶⁵ depuis le traité de Westphalie en 1648. Aussi, le premier interlocuteur reste l'État souverain lorsqu'il s'agira de définir sa propre politique de défense et négocier la solidarité, la prise de risque, l'engagement multinational. Dès lors que c'est autour de la souveraineté que s'ordonne la pensée du politique, à l'époque contemporaine c'est l'État qui, à la fois, « porte le titre », dispose du monopole de la force publique et est le principal sujet du droit international. La souveraineté « produit » en quelque sorte l'indépendance des États avec, en filigrane, toute la dialectique de la puissance politique et de l'autonomie de décision et d'action. Cependant, la protection du territoire national dépend de plus en plus de la coopération, que les objectifs soient internes ou externes. La mondialisation, les interdépendances, le terrorisme et les enjeux migratoires sont passés par là.

Lorsque nous abordons le processus décisionnel au sein de l'Union européenne (UE) en matière de sécurité-défense, nous ne pouvons que confirmer combien la dimension inter-gouvernementale est prégnante. Elle gouverne bien des décisions et permet aux États membres de conserver un degré important de souveraineté politique et stratégique. La souveraineté est une thématique largement abordée en science politique, mais aussi en droit, en philosophie et en sociologie. Elle interroge aussi les notions d'alliance et de coalition⁶⁶.

Pour Gérard Mairet, elle peut reposer sur des fondements métaphysiques, juridiques, éthiques et historiques⁶⁷. Il s'agira ici de prendre le terme dans sa définition externe, à savoir la façon d'organiser, de structurer et de diriger un espace géographique délimité à l'intérieur duquel est « enfermé » le citoyen. Certes, aujourd'hui, la souveraineté n'a plus de caractère absolu, comme a pu le décrire le philosophe Thomas Hobbes dans son *Léviathan*. La mondialisation et la globalisation⁶⁸, le droit de la guerre, le droit international humanitaire, le devoir d'ingérence et la responsabilité de protéger, tout comme les poussées régionalistes des nationalismes périphériques⁶⁹ ont fortement entravé et bousculé l'hégémonie étatique des pays occidentaux et engagé le resserrement des

⁶³ Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, www.Elysee.fr, 26 septembre 2017. Cf. annexe 1 dans la présente étude.

⁶⁴ Jordan Wardega, *Ingérence et souveraineté : des concepts opposés ou complémentaires ?* Mémoire, master en science politique, Université de Liège, année académique 2011-2012, Liège, 2012.

⁶⁵ Thierry de Montbrial, « Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie », *Politique étrangère*, n°3, IFRI, Paris, 1998, p. 549. « Même si les limitations au principe de la souveraineté des États n'ont cessé de s'étendre à travers le temps » (*Ibid.*, p. 553).

⁶⁶ Cf. à ce sujet Jean-Vincent Holeindre et Marie Robin, « Qu'est-ce qu'un allié ? », *Inflexions*, n° 41, Ministère de la Défense, Paris, 2019, pp.67 et sv.

⁶⁷ Gérard Mairet, *Le principe de souveraineté. Histories et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard, Paris, 1997, pp. 185 et sv.

⁶⁸ Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, Paris, 1999.

⁶⁹ Alain Dieckhoff, *La Nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion, Paris, 2000.

interdépendances⁷⁰ entre les États. Quant à la définition juridique de la souveraineté, elle stipule qu'un État ne peut être contraint par aucun autre État, sauf consentement exprès.

Même les règles communautaires de l'UE imposent une redéfinition des compétences des États membres vers un certain affaiblissement étatique⁷¹. Pour les États qui y ont adhéré volontairement, c'est alors l'acceptation d'une réduction de leur souveraineté. Néanmoins, pour Jean L. Cohen, la mondialisation ne remet pas nécessairement en cause l'État et la souveraineté qui y est associée ; elle tend à créer les conditions d'un ordre mondial dualiste où le droit de la société interétatique (avec un État vu comme sujet et créateur des règles du droit international) doit s'articuler avec les valeurs communes et universelles⁷².

Mais si la souveraineté dite absolue n'est dès lors plus le véhicule des relations internationales, la conception d'une souveraineté territoriale vue comme territoire précis reste préservée. La territorialité est un élément moteur de ce qui fonde l'expression étatique du pouvoir, mais aussi les interactions entre les nations, les enjeux multinationaux et les alliances. Aussi, le premier interlocuteur reste l'État souverain lorsqu'il s'agira de définir sa politique de défense et négocier la solidarité, la prise de risque, l'engagement multinational. Dès lors que c'est autour de la souveraineté que s'ordonne la pensée du politique, à l'époque contemporaine c'est l'État qui, à la fois, « porte le titre », dispose du monopole de la force publique et est le principal sujet du droit international avec la complexité juridique et politique que sont les sociétés privées de sécurité. La souveraineté produit en quelque sorte l'indépendance des États, avec en filigrane toute la dialectique de la puissance politique et de l'autonomie de décision et d'action.

Et si l'on peut écrire que l'UE, par son existence sur la scène internationale, a une influence « qui confine à la puissance »⁷³, en jouant sur la fameuse diplomatie du verbe fondant la puissance déclaratoire⁷⁴, celle-ci dépend en réalité fortement des États membres pris dans leur acception souveraine⁷⁵. La géométrie variable – qu'elle se nomme avant-garde, groupe pionnier, coopérations renforcées, différenciation, *Eurodéfense*, noyau dur, centre de gravité, Europe à la carte, ou « groupes de progrès »⁷⁶ – exprime le poids et la place des États dans une souveraineté qui accepte de « s'ouvrir » pour faire naître ou accroître de la puissance.

Pour Pierre Defraigne, la souveraineté européenne est, « d'une part, le degré de développement de son modèle de développement interne et, d'autre part, la capacité d'influencer son environnement extérieur pour préserver ce modèle et le faire rayonner dans le monde »⁷⁷. En outre, pour le directeur exécutif du Centre Madariaga-Collège d'Europe, « les deux marqueurs de la souveraineté sont deux attributs régaliens » : le pilier monétaire et le pilier stratégique.

Dès juin 2015, le rapport des « cinq Présidents » présenté au Conseil par Jean-Claude Juncker estimait qu'il était nécessaire de partager la souveraineté des Européens au sein d'institutions communes

⁷⁰ G. Devin, *Un seul monde : évolution de la coopération internationale*, CNRS Éditions, Paris, 2013.

⁷¹ G. Rouet, *Citoyennetés et nationalités en Europe. Articulations et pratiques*, L'Harmattan, Paris, 2011.

⁷² J.L. Cohen, *Globalization and Sovereignty – Rethinking legality, legitimacy and constitutionalism*, Cambridge University Press, 2012.

⁷³ Cf. Discours du président Jean-Claude Juncker au Parlement européen le 12 septembre 2018 ; Maxime Lefebvre, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, Paris, 2012.

⁷⁴ Conseil de l'Union européenne, *L'action de l'UE en vue de renforcer le multilatéralisme fondé sur des règles*, Conclusions du Conseil, Bruxelles, 17 juin 2019.

⁷⁵ Cf. Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, pp. 93-108.

⁷⁶ Expression utilisée dans l'ouvrage collectif, *Un monde sans l'Europe ?*, Rapport du Conseil économique de la défense, Paris, Fayard, 2011, p. 145.

⁷⁷ Pierre Defraigne, *Souveraineté européenne et transformations du monde*, Grandes conférences liégeoises, Liège, 3 octobre 2019.

reposant sur des mécanismes de légitimité et de responsabilité politiques suffisamment forts. Cette souveraineté partagée couvrirait aussi « des facteurs essentiels de la puissance, comme la technologie, l'énergie ou encore la politique étrangère et de sécurité »⁷⁸. Prise de conscience aussi d'une réalité incontournable : l'UE n'est pas un État, elle qui connaît depuis longtemps des conflits de répartition pour des raisons de souveraineté nationale. En ces temps fragiles, comment disposer d'une volonté commune ? Comment accroître la protection des Européens dans un cadre partagé, plus dense, plus affirmé, alors que les populations ont tendance au repli national, qui ne peut résoudre des enjeux transnationaux et transfrontaliers⁷⁹ (gestion des frontières, migrations, terrorisme, fragilités économiques, pandémies). Et de poser l'avènement d'une Europe régaliennne associant défis internes et défis externes en évitant le repli national, vu comme une voie sans issue et une fragilisation de l'UE. C'est ce que semble exposer la volonté française au travers du discours du président Macron.

Tout comme la notion d'« autonomie stratégique » (cf. infra), le concept de « souveraineté européenne » âprement défendu par Paris reste difficile à assumer pour la plupart des États membres, qui y voient une rivalité transatlantique⁸⁰. Nous avons pu nous en apercevoir lors des débats⁸¹ autour de l'adoption des conclusions en matière de sécurité-défense le 16 juin 2020. Cette volonté d'aboutir à une souveraineté européenne, à la définition et au contenu imprécis, se heurte paradoxalement à la posture des citoyens hexagonaux qui, de manière ambivalente, oscillent entre euroscepticisme et soutien à la carte, mais qui souvent perçoivent l'UE comme un « instrument au service de la France ». Ce constat analysé dans une étude de l'Institut Delors décrit parfaitement le paysage politique français en matière de vision européenne : « Pendant plus d'un demi-siècle, la France a su combiner deux visions radicalement différentes de la raison d'être de son engagement européen : d'un côté, le projet des " pères fondateurs " (convergence des intérêts des États membres) et, de l'autre, le projet gaulliste d'une Europe comme instrument permettant à la France de promouvoir ses intérêts nationaux. »

Cette souveraineté européenne butte contre les différences entre les intérêts nationaux et l'intérêt commun, malgré bien des discours et autant d'analyses de fond. Or, l'avenir et la sauvegarde de l'UE doivent reposer pragmatiquement sur une plus grande flexibilité, une plus grande cohérence, une meilleure cohésion et un plus grand engagement collectif. La crise de la COVID doit permettre en aval de tendre, certes avec difficultés, à une souveraineté européenne sectorielle⁸², à l'instar de ce qui s'est fait pour l'euro, sachant pertinemment bien que la défense globale des intérêts des États membres de l'UE dans ses composantes plurisectorielles repose sur une intégration plus poussée et le renforcement

⁷⁸ Institut Egmont, EuroDéfense France, Fondation Robert Schuman, « L'Europe et la souveraineté : réalités, limites et perspectives », Colloque, Palais d'Egmont, 29 septembre 2016.

⁷⁹ Thierry Chopin, « Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté », Fondation Robert Schuman, Paris, avril 2017.

⁸⁰ Pour un aperçu de la vision française à propos des défis de l'autonomie stratégique européenne, cf. les articles produits dans la Revue Défense nationale (Paris) dans son numéro de janvier 2021.

⁸¹ Pour davantage de détails, cf. Nicolas Gros-Verheyde, *Quand le mot « souveraineté » sème la zizanie parmi les ministres de la Défense*, www.club.bruxelles2.eu, 16 juin 2020.

⁸² Cf. à propos de la complexité à garantir une indépendance stratégique dans ce domaine, Hilde Vautmans, *Projet de rapport sur les conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur la politique étrangère*, Commission des Affaires étrangères, Parlement européen, Bruxelles, 2 septembre 2020 ; Yves Bertoncini, *Renforcer notre autonomie stratégique après le COVID-19 : vertus d'une approche franco-européenne*, Terra Nova, Paris, 15 juin 2020 ; Blaise Wilfert, « Coronavirus : la mondialisation n'est pas la cause, mais le remède », Policy Paper, *Question d'Europe* n°556, Fondation Robert Schuman, Paris, 27 avril 2020 ; Pierre Mirel et Xavier Mirel, « Des défis et contraintes d'une " Commission géopolitique " pour une souveraineté européenne », Policy Paper, *Question d'Europe* N°560, Fondation Robert Schuman, Paris, 25 mai 2020 ; Joseph Borrell, « COVID-19 : le monde d'après est déjà là... », *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, 2020 ; EuroDéfense-France, « Crise sanitaire et sécurité : une opportunité pour l'Europe ! », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2020 ; Nicole Gnesotto, « Le COVID-19 remet-il en cause l'Europe de la défense ? », *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, Paris, 15 mai 2020 ; Nicolas Gros-Verheyde, « Crise du coronavirus. L'Allemagne et l'Autriche déclenchent la clause de solidarité (article 222) », www.club.bruxelles2.eu, Bruxelles, 23 mars 2020 ; Nicolas Gros-Verheyde, « COVID-19. À la recherche de la clause de solidarité perdue », www.club.bruxelles2.eu, Bruxelles, 22 mai 2020.

d'un Centre de coordination de la réaction d'urgence tel que proposé par Janez Lenarčič, commissaire européen à la Gestion des crises le 2 juin 2020. L'importance d'une feuille de route et d'un calendrier sont bel et bien là pour aboutir à cette idée d'une Europe maîtresse de son destin et contrecarrer les replis nationalistes. De toute évidence, les grands défis d'aujourd'hui doivent pousser à cette souveraineté européenne mieux partagée.

Relevons que, dans une enquête sur la souveraineté européenne (IPSOS, janvier 2021)⁸³ auprès de citoyens européens de huit pays, le terme de « souveraineté européenne » évoque quelque chose de plutôt positif, en très léger retrait (52 %) par rapport à la souveraineté nationale (57 %). La politique de sécurité et de défense commune est primordiale à hauteur de 67 % tandis que la maîtrise des frontières extérieures de l'UE atteint 59 %. Quant aux raisons justifiant le souhait de renforcer la souveraineté européenne, la menace terroriste vient en premier (37 %), avant le changement climatique (34 %), la menace sanitaire (31 %), le manque de poids de son pays à l'échelle internationale (27 %), la volonté de puissance de la Chine (20 %), des États-Unis (17 %) et des géants du numérique (14 %), de la Russie (13 %) et de la Turquie (7 %).

Cette notion de souveraineté politique, parfois nommée « souveraineté stratégique », est souvent associée à l'autonomie stratégique. Elle peut avoir un caractère national, européen, ou les deux à la fois⁸⁴. L'autonomie stratégique peut se conjuguer au niveau politique (prise de décision), opérationnel (aptitude à planifier de manière indépendante) et industriel.

4. De l'autonomie stratégique

Quant au partage des capacités opérationnelles et à la spécialisation (niches), qui reposent sur l'idée selon laquelle une nation détient une capacité réduite ou ne la détient pas ou plus et donc s'en remet à une ou plusieurs autres nations pour compléter ou suppléer, ils impliquent un accord parfait en matière de politique étrangère, les uns dépendant fortement des autres⁸⁵. En Europe, la politique des niches atteint la plupart des États membres – volontairement ou par défaut –, créant un paysage où les États ne disposent plus de la totalité des moyens capacitaires. Une question se pose alors : comment mettre à disposition de ses partenaires des capacités qui lui font défaut, alors que les buts et les risques ne sont pas partagés⁸⁶ ? Comment éviter que ces niches n'aboutissent à un déséquilibre dans la répartition entre capacités de combat et celles d'appui, sachant par ailleurs qu'une « trop grande spécialisation diminuerait également la liberté d'action du gouvernement dans la mise en œuvre des moyens militaires »⁸⁷.

⁸³ *Enquête sur la souveraineté européenne*. Pour la Fondation Jean Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, date de terrain : 28 décembre 2020-8 janvier 2021, IPSOS Public Affairs, Paris, janvier 2021.

⁸⁴ « En tant que président de la République, est-ce que je peux remettre toute votre sécurité dans la main des États-Unis ? Non. Je crois en notre souveraineté, à nous, et notre souveraineté européenne. Je veux que nous soyons autonomes en matière d'écoutes, en matière de protection du cyberspace et contre les attaques cyber. [...] Les USA sont notre allié historique, et ils continueront à l'être. C'est l'allié avec qui on prend tous les risques, avec qui on mène les opérations les plus compliquées. Mais être allié, ce n'est pas être vassal. Pour ne pas être vassal, nous ne devons pas dépendre d'eux. Donc, y compris par rapport aux Américains, nous devons dépenser davantage, nous devons faire davantage nous-mêmes en tant que Français, et en tant qu'Européens ». (Emmanuel Macron, interview TF1, 14 novembre 2018 ; www.club.bruxelles2.eu, 15 novembre 2018).

⁸⁵ Pour un aperçu de la position de chaque État européen à propos de la quête d'une autonomie stratégique, cf. Ulrike Franke et Tara Varma, *L'Europe : en quête d'autonomie stratégique*, ECFR, Paris, juillet 2019, 49 pages.

⁸⁶ Jean-Marie Faugère, « Europe de la défense. Mutualisation de moyens et partage capacitaire... », *Défense & sécurité internationale* n° 88, Areion, Paris, janvier 2013, pp. 56-58.

⁸⁷ Réponse à la question n°49 du député Geert Versnick du 19 février 2008 au ministre de la Défense, *Questions et Réponses*, Chambre des Représentants de Belgique, Bruxelles, 18 mars 2008, p. 2617 ; Olivier Gosset, « Pourquoi la spécialisation est une fausse bonne idée pour l'armée belge », *L'Echo*, Bruxelles, 5 mars 2015.

Ces notions impliquent une concertation toute en confiance sur les abandons étatiques, certes déjà favorablement adoptés par les petits États européens, mais suscitant quelque inquiétude souveraine pour les États dits « stratégiques ». Aussi, les abandons et les mutualisations concernent le plus souvent des secteurs « moins sensibles politiquement (soft) » (comme le médical ou le transport) bien que tout autant stratégiques. Si la diversité est consubstantielle à l'Europe, elle implique aussi une forte réticence de la part des États membres à accepter de perdre des pans de souveraineté nationale pour la partager avec d'autres nations. Dans le domaine capacitaire, les niches prioritaires nationales sont le plus souvent définies par défaut, sachant que ce sont les contraintes budgétaires qui donnent la mesure, y compris pour les puissances européennes moyennes⁸⁸. Cependant, la souveraineté dans le domaine capacitaire est encore trop souvent dictée par la défense d'intérêts industriels, technologiques et en matière d'emplois⁸⁹.

Aussi, plusieurs tendances vont émerger ces dernières années en matière d'autonomie stratégique⁹⁰, concept assez récent dans l'environnement PSDC. D'une part celle qui, pessimiste⁹¹, considère que l'Europe a failli et que cette autonomie est un leurre pour des raisons internes et externes, laissant en quelque sorte l'UE dans la dépendance de l'Alliance atlantique. D'autre part, celle qui, optimiste⁹², estime que le moment est propice à une affirmation d'autonomie possible et souhaitable au vu de l'environnement international, d'une fenêtre d'opportunité PSDC et des difficultés à coopérer avec une politique étrangère américaine erratique, voire parfois incohérente. Enfin, la tendance jouant sur les interrogations⁹³ et présentant les conditionnalités nécessaires ainsi que les scénarios envisageables.

⁸⁸ Cf. John Louth, « Defence Reform in the United Kingdom. A Twenty-First Century Paradox », *Focus Stratégique* n° 45, IFRI, Paris, mars 2013 ; Franz-Josef Meiers, « La réorganisation de la Bundeswehr. La quadrature du cercle », *Note du Cerfa* n°87, IFRI, Paris, juin 2011

⁸⁹ Général Ton van Osch, Directeur EMUE, « The real problem is time », *European Defence Matters*, Issue 2, Bruxelles, 2012, p. 25 ; Jan Techau, « Will Europeans ever agree on the use of military force ? », *Policy Paper* n° 65, Notre Europe – Institut Jacques Delors et Carnegie Europe, 13 février 2013.

⁹⁰ Pour une analyse de fond et une clarification sémantique et pluridimensionnelle de la question de l'autonomie stratégique, cf. Corentin Brustlein, *European Strategic Autonomy : Balancing Ambition and Responsibility*, Editoriaux de l'IFRI, Paris, 16 novembre 2018 ; Brooks Tigner, « Briefing EU strategic autonomy », *Jane's Defence Weekly*, London, 4 septembre 2018 ; Jolyon Howorth, « Autonomy and Strategy: What Should Europe Want? », *Security Policy Brief*, n°110, Institut Egmont, Bruxelles, avril 2019 ; Sven Biscop, *Fighting for Europe. European Strategic Autonomy and the Use of Force*, Egmont Paper n°103, Institut Egmont, Bruxelles, janvier 2019 ; Frédéric Mauro, *Autonomie stratégique. Le nouveau Graal de la défense européenne*, Les Rapports du GRIP n°1, Bruxelles, 2018.

⁹¹ Jean-Baptiste Vouilloux, *La démantèlement de l'Europe. Un suicide stratégique ?*, Argos, Paris, 2013 ; Général Maurice de Langlois, *L'Europe. Une grande puissance désarmée*, Economica, Paris, 2016.

⁹² Jean-Pierre Maulny, « Vers une autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2019, pp. 82-87 ; Laurence Lardon, « Les tribulations du lien transatlantique », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2019, pp. 88-93 ; « Relancer la défense européenne », *Revue Défense nationale*, Paris, avril 2019, pp. 11-100 ; Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt, *Debout l'Europe !*, André Versailles éditeur, Bruxelles, 2012 ; Edouard Pflimlin, *Vers une autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?*, Notes de la Fondation Robert Schuman, Paris, 2006 ; Guy Verhofstadt, *Les États-Unis d'Europe*, Ed. Luc Pire, Bruxelles, 2006 ; Jean Marsia, *Les États-Unis d'Europe, pour notre sécurité et notre défense !*, L'Académie en poche, Bruxelles, 2017 ; Josiane Auvret-Finck, *Vers une relance de la Politique de sécurité et de défense commune ?* Larcier, Bruxelles, 2014.

⁹³ Nicole Gnesotto, « Europe européenne ou Europe atlantique : histoire de deux illusions », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2019, pp. 50-55 ; Nicolas Clinchamps et Pierre-Yves Monjal, *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Larcier, Bruxelles, 2015 ; Nicole Gnesotto, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Armand Colin, Paris, 2011 ; Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, La Documentation française, Paris, 2014 ; Maxime Lefebvre, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, Paris, 2012.

Dans tous les cas, la notion d'« armée européenne supranationale » n'en est pas l'objet⁹⁴. « Aller vers une « Défense commune » ne veut pas dire une armée commune. L'Europe a une politique agricole commune, avec un budget conséquemment doté ; elle n'a pas pour autant une armée d'agriculteurs. L'Europe a une politique de sécurité aérienne précise ; elle n'a pas davantage de compagnie aérienne. [Le cadre de l'UE] n'a généralement pas vocation à remplacer les opérateurs existants »⁹⁵.

Cependant, ces dernières années⁹⁶, il y a bien une insistance sur la nécessité d'atteindre une souveraineté stratégique européenne dans le champ technologique en passant par le Fonds européen de défense. Ce Fonds pourrait financer l'alerte avancée et la surveillance de l'espace. D'autres thématiques sont aussi abordées⁹⁷ comme l'IA, les drones, le transport aérien stratégique, la cybersécurité, la 5G et le stockage des données, l'hypersonique, le quantique, les lasers, la micro-électronique, l'architecture des systèmes complexes, les technologies de rupture, mais aussi – plus prosaïquement, tout en gardant son importance – l'autonomie stratégique dans « la filière des stocks de munitions et des pièces de rechange »⁹⁸. Il s'agit à la fois de renforcer la souveraineté technologique nationale, de faire coopérer les quatre grands pays européens (France, Allemagne, Italie, Espagne) et de profiter des opportunités autour de la CSP, de la revue coordonnée de défense (CARD) et du Fonds européen de défense. Il s'agit en vérité de « la capacité à faire seul, et d'autre part la capacité à faire avec les autres, [à] produire des technologies en autarcie et profiter des dynamiques technologiques internationales en produisant des technologies en relation avec les autres pays »⁹⁹. L'objectif est aussi d'agir seul autant qu'avec les autres par effet d'entraînement. Plusieurs pays européens ont des définitions proches de la question de l'autonomie stratégique (voir annexe 4).

L'Agence européenne de défense a défini en février 2021 les dix activités stratégiques clefs qu'elle estime nécessaire pour atteindre l'autonomie stratégique de l'Union au niveau technologique ou industriel¹⁰⁰ :

1. *Precision Strike Capabilities for Land Platforms & Related Skills* (frappes de précision sur plate-forme terrestre)
2. *Soldier systems* (protection des soldats)
3. *Next Generation of Energy & Propulsion Systems for Air Platforms* (nouvelle génération de systèmes d'énergie et de propulsion pour les plates-formes aériennes)
4. *Counter-Unmanned Aircraft System* (lutte contre les drones aériens)
5. *Underwater Communication Within Unmanned maritime systems* (communication sous-marine au sein des systèmes de drones maritimes)

⁹⁴ Cf. à ce sujet la proposition d'armée européenne commune, <http://www.leuropeen.eu/2020/09/21/armee-europeenne-commune-proposition-de-cooperation-renforcee/>; Jean Marsia, *Une constitution fédérale pour les États-Unis d'Europe. Pourquoi et comment ?*, Ed. Société européenne de Défense, Bruxelles, 2020, pp. 237-242.

⁹⁵ Nicolas Gros-Verheyde, « Défense européenne, juste une illusion ? Pourquoi je ne suis pas (tout à fait) d'accord avec JD Merchet », www.bruxelles2.over-blog.com, Bruxelles, 21 septembre 2009.

⁹⁶ Cette notion n'est pas nouvelle. Cf. Philippe Grasset, « Technologies de souveraineté », *dd & e*, Fléron, 25 mai 2004, pp. 16-19 ; Philippe Pacom, « Souveraineté technologique et Europe-puissance », *Revue Défense nationale*, Paris, octobre 2007.

⁹⁷ Entre autres par le think tank *European Council on Foreign Relations (ECFR)* dans un rapport aux 56 recommandations pour se rapprocher de la souveraineté stratégique (https://www.ecfr.eu/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf).

⁹⁸ Déclaration du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'Armée de Terre française, lors d'une audition de la commission de la Défense à l'Assemblée nationale en mai 2020.

⁹⁹ Didier Lebert et François-Xavier Meunier, « L'autonomie stratégique d'un pays : une analyse en termes de technologies », *Revue Défense nationale*, Paris, été 2020.

¹⁰⁰ [Dix pistes techno du futur identifiées par l'agence européenne de défense – B2 Pro \(bruxelles2.eu\)](https://www.bruxelles2.eu)

6. *Underwater Detection* (détection sous-marine)
7. *5G for defence* (5G pour la défense)
8. *Quantic technologies* (détection, informatique, communication)
9. *Sensors Network with ISR Sensors* (réseau de capteurs ISR - renseignement, surveillance et reconnaissance)
10. *Military Application of Cloud Technologies* (applications militaires des technologies du cloud)

L'identification des technologies critiques pour réduire les dépendances fut également mise en avant par la Commission le 17 février 2021 ; entre autres les drones, les *clouds*, les processeurs, la technologie spatiale, la technologie quantique, etc.

De plus, selon une enquête¹⁰¹ de l'ECFR publiée le 16 avril 2020, la France est l'un des pays qui considèrent l'autonomie stratégique européenne comme un « objectif important » de leur politique étrangère et de défense, et est perçue comme une initiatrice du concept. Les autres membres de l'UE sont plus divisés. Dix-sept pays – dont la France, l'Allemagne et l'Italie – considèrent l'autonomie stratégique européenne comme un « objectif important » ou « assez important », tandis que onze pays y voient un « objectif sans importance » ou même « contesté » (dont le Danemark, la Pologne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni).

Les participants à l'enquête de l'ECFR estiment que les capacités les plus importantes pour atteindre l'autonomie stratégique sont les suivantes : ravitaillement en vol, capacités civiles, soutien médical et évacuation, interopérabilité, mobilité militaire, drones et coordination accrue dans la mise en œuvre du Fonds européen de la défense et de la Coopération structurée permanente (FED/PESCO).

En outre, derrière la notion de souveraineté/autonomie technologique se cache le retour des puissances. Ici également, la notion de puissance est ambivalente et sujette à interprétations¹⁰². Par le passé, cette notion fut examinée à l'aune de la puissance américaine et de la faiblesse européenne¹⁰³ et il a été considéré, comme Todorov notamment, que l'UE devait rester une « puissance militaire tranquille », sachant qu'elle n'aurait plus du tout l'ambition de mener la politique d'une puissance impériale¹⁰⁴, qu'elle fut du 16^e au début du 20^e siècle. Plus récemment, le mot fut associé à une politique de « puissance par la norme » avant qu'on ne s'interroge sur « l'énigme de l'impuissance européenne »¹⁰⁵, son abandon de la puissance¹⁰⁶, sa simple virtualité. Pour Bélich Nabli, la réalité d'une Europe « puissance économique » et de sa personnalité juridique internationale ainsi que son autonomie normative « contrastent avec son impuissance coercitive »¹⁰⁷. Certains iront jusqu'à considérer qu'elle est une puissance mondiale civile¹⁰⁸ ou que ses habitants se sont adonnés aux délices de l'« *irreal polity* »¹⁰⁹, alors que l'UE n'est pas une grande ONG ni une organisation neutre et

¹⁰¹ https://www.ecfr.eu/page/-/SECURITY_SCORECARD_french_%281%29-comprimido.pdf

¹⁰² Pierre Buhler, *La puissance au XXI^e siècle*, Biblis, CNRS édition, Paris, 2019.

¹⁰³ Robert Kagan, « Puissance américaine, faiblesse européenne », *Le Monde*, 27 juillet 2002.

¹⁰⁴ Tzvetan Todorov, interview, *La Libre Belgique*, 22 octobre 2003.

¹⁰⁵ Pierre Hassner, « L'Europe et la puissance », Policy Paper, *Question d'Europe* n°475, Fondation Robert Schuman, Paris, 28 mai 2018.

¹⁰⁶ Jean-Baptiste Vouilloux, « L'Europe : abandon de la puissance ! Un état des lieux », *Revue Défense nationale*, Paris, novembre 2014 ; Georges-Henri Soutou, « Le refus de la puissance », *Revue Défense nationale*, Paris, octobre 2012 ;

¹⁰⁷ Bélich Nabli, « L'Union européenne : une puissance ? », www.affaires-strategiques.info, 29 janvier 2010.

¹⁰⁸ Winfried Veit, *La nouvelle donne géopolitique de l'Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, Paris, mars 2005, p. 7 ; Karen L. Smith, « The End of Civilian Power EU: A welcome Demise or Cause for Concern? », *The International Spectator*, vol. 35, n°2, avril-juin 2000, pp. 11-28 ; Mario Telo, *Europe : A Civilian Power ?*, European Union, Global Governance, World Order, Palgrave Mac Millan, Basingstoke, 2005.

¹⁰⁹ Hubert Védrine, « Le nouveau monde d'Obama », *Le Nouvel Observateur*, 5 novembre 2009.

que ses États membres ont des budgets militaires additionnés importants. Mais les choix d'équipements sont souvent redondants et les coopérations fragilisées par les intérêts technologiques et industriels nationaux¹¹⁰. D'autres comme Pierre Hassner¹¹¹ insisteront sur l'avènement du siècle de la puissance relative.

Depuis l'avènement de la présidence Trump aux États-Unis, des interrogations ont paru autour de la capacité ou de la volonté des Européens à construire une véritable « Europe-puissance » ou à trouver le salut de l'Europe et des nations par une puissance fédérale¹¹². L'approche globale, la vision multilatérale et le « *soft power* »¹¹³ caractérisent l'Union européenne¹¹⁴ et sa diplomatie, mais ils se heurtent aujourd'hui à l'avènement de puissances régionales plus agressives. Reste à déterminer si l'Europe peut, doit et souhaite « apprendre le langage de la puissance »¹¹⁵, pour reprendre le souhait du vice-amiral Hervé Bléjean, chef d'état-major de l'UE.

Certaines voix récentes¹¹⁶ ont cependant conclu que les débats autour de l'autonomie stratégique et de la souveraineté aboutissent à des querelles sémantiques opposant les « européistes » aux « atlantistes », sous une forme binaire et dogmatique. Et de mettre en avant toute l'importance de sortir de certaines querelles narratives au profit de décisions politiques, économiques et militaires concrètes à engager prioritairement en commun, les États européens étant dépendant les uns des autres, autant que d'acteurs non-européens¹¹⁷, dont les États-Unis et la nouvelle administration Biden. Déjà, pour Paris et Berlin lors du Conseil bilatéral tenu en début février 2021, le concept d'autonomie stratégique doit s'inscrire dans un partenariat euro-atlantique (au cœur duquel se trouve le couple franco-allemand, tant d'un point de vue industriel et stratégique que politique) et tenter de redéfinir les tâches avec Washington. La boussole stratégique (UE) qui sera adoptée par le Haut représentant et les États membres en mars 2022 ainsi que la révision des orientations stratégiques de l'OTAN doivent être articulées en coopération. Il y a lieu de parvenir à l'autonomie européenne sans couper le cordon ombilical avec les États-Unis.

5. Valeurs et culture stratégique commune

Le discours sur l'IEI intègre la notion de culture stratégique partagée entre Européens. Celle-ci doit au préalable reposer sur l'assimilation des valeurs de l'UE¹¹⁸.

La culture de la PESD doit être examinée à la fois en termes politiques et sociologiques. L'influence des élites, le jeu des opinions publiques, la formation académique (entre Collège européen de sécurité et de défense et « l'Erasmus militaire »¹¹⁹), « l'esprit de défense européen » et « la culture de sécurité

¹¹⁰ Christophe Bertram, « Faiblesse de la puissance. Réponse à Robert Kagan », *Commentaire*, n°101, Paris, printemps 2003.

¹¹¹ Pierre Hassner, « Le siècle de la puissance relative », *Le Monde*, 3 octobre 2007.

¹¹² Interview de Patrice Franceschi, *Le Figaro*, Paris, 24 mars 2017. Cf. aussi Jean Marsia, *Une constitution fédérale pour les États-Unis d'Europe. Pourquoi et comment ?*, <https://www.seurod.eu/Flipbook/Constitution%20EUE/mobile/index.html>

¹¹³ Charles Grant, *Is Europe doomed to fail as a power?*, Centre for European reform, London, July 2009.

¹¹⁴ Maxime Lefebvre, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, coll. Réflexe Europe, Paris, 2012. Cf. aussi Nicolas Tenzer, *Europe-puissance : comment bâtir un projet réaliste ?*, www.diploweb.com, 6 décembre 2020.

¹¹⁵ Interview. <https://club.bruxelles2.eu/tag/etat-major-de-lue/>, 22 juillet 2020.

¹¹⁶ Claudia Major et Christian Mölling, « Autonomie stratégique européenne : arrêtons de nous enliser dans les débats toxiques », Éditorial de l'IFRI, Paris, 14 décembre 2020.

¹¹⁷ Cf. Daniel Fiott et Vassilis Theodosopoulos, « Sovereignty over Supply », *Brief 21*, ISSEU, Paris, décembre 2020.

¹¹⁸ Olivier Galland, « Les Européens partagent-ils les mêmes valeurs ? », www.telos-eu.com, 4 septembre 2020.

¹¹⁹ Cf. les chapitres suivants dans la présente étude. Voir aussi Michel Monnier et Jean-Luc Cuny, « Le Collège européen de sécurité et de défense : « success story » ? », dans *Revue de Défense nationale et sécurité collective*, Paris, février 2007, pp. 21 et sv ; Yves Pozzo Di Borgo, *PESD : formation européenne et projet d'Erasmus militaire*, document C/2041, Assemblée de

européenne » sont les nouveaux champs complexes dont il faudra tenir compte pour appréhender cette politique sectorielle de l'Union européenne. Le facteur identitaire collectif devient un élément porteur du rapport entre l'individu, les groupes et le niveau institutionnel dans le processus d'intégration¹²⁰ européenne.

Nous savons que la Politique européenne de sécurité et de défense s'est construite¹²¹ en partant pragmatiquement d'objectifs militaires modestes (*Headline goal 2003 et 2010 et Battlegroups*), puis structurels (COPS, CMUE, EMUE, Centre de situation, AED, SEAE, Haut Représentant, EATC, MPCC, etc.) tout en cherchant à construire, à conceptualiser quelques grands principes, normes et valeurs attachés à l'Union grâce à de nouveaux « objets » au service de l'Union (IESUE venant de l'UEO ; Stratégie européenne de sécurité¹²², Collège européen de sécurité et de défense, « Erasmus militaire »). Ces différents socles à géométrie variable et en interaction reposent autant sur le contrôle des États dans le champ intergouvernemental et sur les cultures nationales de sécurité¹²³ que sur des processus d'européanisation-« bruxellisation » de la défense.

Différentes écoles politiques et sociologiques se sont penchées sur ces aspects particuliers auparavant délaissés au profit d'une multitude d'ouvrages souvent empirico-descriptifs sur la PESD/PSDC. Le caractère spécifique de cette politique sectorielle de l'Union, son fonctionnement particulier entre « intergouvernementalisme » et « communautarisme » via certains aspects civils expliquerait, selon Antoine Rayroux¹²⁴, cette propension à tenter de répondre au « pourquoi », plutôt que de chercher à résoudre le « comment ».

Les études de Mérand, de Forsberg, d'Olsen, de Nivet¹²⁵, d'Irondelle, de Georgakakis¹²⁶ ou celles éditées par le C2SD (Bagayoko, Maulny)¹²⁷ abordent aussi la question des réseaux, des interactions entre élites de la PESD, celle des indicateurs de socialisation et des facteurs d'internalisation de l'europhisme dans les instances civiles, politiques et militaires au sein de l'Union. Nous percevons combien ces nouveaux champs de recherche sont pertinents et riches d'interprétations, nonobstant le fait que les acteurs à aborder¹²⁸ dans ces enquêtes quantitatives et qualitatives ne se laissent pas nécessairement facilement approcher, outre le fait également que les chercheurs en science politique

l'UEO, Paris, 7 mai 2009 ; Hans-Bernhard Weissert et Dan Trifanescu, « Promoting a European Security Culture », dans *Impetus*, n°5, Bulletin of the EU Military Staff, Brussels, spring/summer 2008, pp. 11 et sv.

¹²⁰ Pour une lecture des théories politiques au sujet de l'intégration européenne, cf. René SCHWOK, *Théorie de l'intégration européenne*, Montchrestien, Paris, 2005.

¹²¹ André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire* » (préfacé par Javier Solana), Bruylant, Bruxelles, 2003.

¹²² Cf. André Dumoulin, « L'adaptation de la Stratégie européenne de sécurité, le Livre blanc sur la sécurité et le nouveau Concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant-La Documentation française, Bruxelles-Paris, 2009, pp. 165 et sv.

¹²³ Cf. « A Summer Course on European Security Culture and National Traditions », EUISS-Cambridge Summer School, Cambridge, 14-17 July 2009.

¹²⁴ Antoine Rayroux, « Vers une logique de socialisation au sein de la PESD ? Perspectives théoriques et exemple du Comité politique et de sécurité », séminaire de recherche doctorale, ULB, Bruxelles, 5 décembre 2008.

¹²⁵ Bastien Nivet (avec la collaboration d'Éric Remacle et d'André Dumoulin), *Vers une culture stratégique européenne ?* IRIS-DAS, Paris, 2001.

¹²⁶ Didier Georgakakis, *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Économica, Paris, 2012.

¹²⁷ Jean-Pierre Maulny et Bastien Nivet, « Les acteurs et réseaux de la Politique européenne de sécurité et de défense », *Les Documents du C2SD n°97*, ministère de la Défense, Paris, 2008 ; Nyagalé Bagayoko, « Les officiers français et la construction européenne : l'européanisation du point de vue des acteurs de la défense », *Les Documents du C2SD n°77*, C2SD, ministère de la Défense, 2005.

¹²⁸ Cf. par exemple les actes de la journée d'étude sur « L'européanisation de la défense. Acteurs et processus », C2SD, Paris, 1^{er} décembre 2008.

ont parfois tendance à s'affranchir des apports et méthodologies sociologiques pourtant ô combien utiles dans ces espaces d'étude et d'enquête.

Culture de la PESD

De toute évidence, l'étude de la culture de la Politique européenne de sécurité et de défense est porteuse d'interrogations¹²⁹. Elle est aussi pluridimensionnelle, car elle peut être abordée soit dans son fonctionnement interne (les acteurs et leurs interactions individuelles pour construire subtilement cette culture par socialisation, acculturation, affinités électives, complicités objectives et subjectives, éléments affectifs), soit dans les processus identitaires des opinions publiques dans son rapport à la sécurité-défense européenne (*Eurobaromètres*), soit par l'édification des cadres organes de formation civilo-militaire (Collège européen de sécurité et de défense, le processus de l'« Erasmus militaire », les règles normatives des militaires européens), soit par l'intégration du concept de sécurité nationale dans les Traités¹³⁰, soit par les processus d'échanges et d'eupéanisation lors des missions sur le terrain¹³¹.

L'histoire de la construction européenne et de la « culture européenne » ont créé les conditions de bon nombre de garde-fous à propos de la définition de la sécurité et de la défense. La PESD/PSDC repose sur le concept de maîtrise de la violence et sur l'indispensable légitimité dans la décision et l'action. Si la culture de ladite politique se construit par briques, il ne peut être question encore de culture stratégique¹³², mais plutôt de l'addition des cultures militaires nationales et de leurs interactions¹³³. L'interopérabilité culturelle est complexe au vu des disparités nationales : histoire et géopolitique militaire, structure de gouvernement, rôle et pouvoir des parlements, processus décisionnel national, mémoires collectives, utilisation de leurs forces armées en actions extérieures, sociologie des armées, liens Armée-Nation, place de la femme au sein des instances militaires, stade de multinationalisation des forces, niveau d'interopérabilité et de mutualisation, culture bureaucratique, tensions interforces, degré de connaissances linguistiques partagées¹³⁴, capacités interculturelles, niveau d'identification à la notion de citoyenneté européenne, esprit de défense, assimilation du facteur doctrinal commun face aux caveats et autres règles d'engagement, partage des risques et des tâches, différence d'attitude selon les « casquettes » nationales, otaniennes ou européistes, intérêts nationaux plurisectoriels, etc. L'acculturation commune et le rapprochement des « cultures stratégiques » sont autant d'objectifs qui vont dépendre d'une volonté commune des États.

¹²⁹ Cf. à ce sujet Edouard Jonnet, *Penser la puissance militaire de l'Union européenne. Le dialogue stratégique et sa pédagogie*, Editions du Cygne, Paris, 2021.

¹³⁰ Patrice Cardot, Paul Clairet et André Dumoulin (dir.), « Éléments de réflexion sur la sécurité comme moteur de l'intégration politique », Europe Documents, dans *Bulletin quotidien Europe* n°2473-2474, Agence Europe, Bruxelles, 20 décembre 2007 ; Patrice Cardot, « La sécurité nationale dans le Traité de Lisbonne », Europe Documents, dans *Bulletin quotidien Europe* n°2494-2495, Agence Europe, Bruxelles, 18 juin 2008.

¹³¹ Cf. 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 ; 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.

¹³² Sur cette dernière notion, cf. Christophe Wasinski, « La culture stratégique : évaluation d'un concept et de ses ramifications en relations internationales », dans *Cahiers du RMES*, 1/2006, Bruxelles (www.rmes.be) ; Alessia Biava, *Vers une culture stratégique européenne ?*, Publication de l'Institut européen de l'Université de Genève, n°9, L'Harmattan/Academia et Université de Genève, 2011.

¹³³ Cf. Delphine Resteigne, *Vers une analyse sociologique des opérations militaires multinationales : regards croisés en Afghanistan, en Bosnie et au Liban*, op.cit.

¹³⁴ Céline Héron, *PESD et contraintes linguistiques des militaires en opération multinationale*, Post-Graduate Studies in International Politics, ULB, Bruxelles, 2006-2007.

Cette complexité passe aussi par des rivalités institutionnelles et la difficulté de dépasser des conceptions différentes d'un objectif tel qu'une culture stratégique commune.

Lors de sa remise de prix à Aix-la-Chapelle, le 17 mai 2007, Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, affirmait qu'une relation de causalité existe entre la façon dont nous nous définissons et celle dont nous agissons à l'extérieur, entre l'identité européenne¹³⁵ et la politique étrangère, entre le comportement et ce que nous sommes. Les travaux engagés au sein du Collège européen de sécurité et de défense (CESD) participent d'ailleurs indirectement à ce processus d'acculturation philosophico-doctrinale¹³⁶.

D'aucuns estiment déjà qu'en devenant « les ambassadeurs » indirects des valeurs démocratiques européennes, les citoyens militaires et policiers européens engagés lors d'opérations seraient soutenus moralement, juridiquement et psychologiquement ; nous entrevoyons dès lors combien les critères de droits de l'homme sont devenus l'élément moteur, l'argumentaire et le cadre normatif du fonctionnement de l'identité européenne et du cadre idéologique de bon nombre de réflexions sur les missions de maintien de la paix. C'est ce qui rend aussi plus insupportable qu'auparavant certains comportements non respectueux des valeurs globales de la démocratie européenne et provenant parfois de personnels engagés dans des missions PESD/PSDC. En attendant, le rapport entre valeurs, droit et usage de la force reste et restera toujours délicat, car derrière ces mots se cachent l'homme et son vécu, l'homme et ses valeurs, l'homme et sa propre mort.

Plusieurs questions majeures nous sont posées en matière de culture de la PESD/PSDC, face à un futur formidablement incertain à propos des rapports entre le sacrifice militaire, les valeurs, l'éthique, le respect de l'homme et les intérêts étatiques¹³⁷. On perçoit bien ici le lien entre la PESD/PSDC, la légalité et la légitimité des actions. Aussi, cette légitimité passe prioritairement par les opinions publiques¹³⁸ dont on recherche l'appui et que l'on se doit aussi parfois de « manipuler ». Cela passe au final par une pédagogie de la PESD qui en est à ses balbutiements, la vulgarisation de cette politique étant assurément complexe.

¹³⁵ À propos de l'identité européenne, cf. Michael Bruter, *Citizens of Europe ? The Emergence of a Mass European Identity*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2005 ; François Foret, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 2008 ; Gérard-François Dumont, *Les racines de l'identité européenne*, Economica, Paris, 1999 ; Pascal Boniface (dir.), *Quelles valeurs pour l'Union européenne ?*, PUF-IRIS, Paris, 2004 ; Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001 ; Bruno Tertrais, *Europe/États-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?*, Notes de la Fondation Robert Schuman, Paris, octobre 2006 ; Laurent Cohen-Tanugi, *L'influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, Les notes de l'IFRI n°40, Paris, mars 2002 ; Catherine Guisan, *Un sens à l'Europe. Gagner la paix (1950-2003)*, Odile Jacob, Paris, 2003 ; Jean-Louis Quermonne, *L'Union européenne dans le temps long*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008 ; Marcel Paquay, *Nous autres Européens*, Ed. de la Différence, Paris, 2004 ; Jean-Marc Ferry, *La question de l'État européen*, Gallimard, Paris, 2000 ; Gilbert Koenig (dir.), *L'Euro vecteur d'identité européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2003 ; Michael Kuhn (ed.), *Who is the European ? A New Global Player*, Peter Lang, Bern-New York, 2007 ; Carole Lager, *L'Europe en quête de symboles*, Peter Lang, Bern, 1995 ; Marcel Paquet, *Nous autres Européens*, Ed. de la Différence, Paris, 2004 ; Chantal Delsol et Jean-François Mattéi, *L'identité de l'Europe*, PUF, Paris, 2010 ; André Dumoulin, *L'identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1999.

¹³⁶ Sylvain Paile, *The European Military Higher Education Stocktaking Report*, European Security and Defence College, General Secretariat of the Council, Brussel, May 2010.

¹³⁷ Cf. André Dumoulin, « Le zéro-mort, moindre mort : vers une assimilation européenne ? », dans *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°469, Paris, juin 2003.

¹³⁸ André Dumoulin et Philippe Manigart (dir.), *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

Avec le renoncement à l'appellation du terme « Constitution » dans le nouveau traité sur l'UE (devenu le traité de Lisbonne), nous pouvons dire qu'en apparence le « peuple » européen n'existe pas, en tout cas pas pour certains États de l'UE¹³⁹ qui ont imposé cette exigence aux négociateurs.

Mieux : l'affirmation de cette politique ne peut reposer uniquement sur de simples emboîtements bureaucratiques et militaires. Elle doit pouvoir procéder aussi d'une assimilation permanente et évolutive « d'outils idéologiques », légalisant et légitimant des positions diplomatiques et des actions.

Des briques et des valeurs

Ces « briques constitutives », nous les connaissons : celles de la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg, de la Cour de justice à Luxembourg, des critères dits de Copenhague (juin 1993) nécessaires à toute nouvelle adhésion¹⁴⁰ et renvoyant à ceux du Conseil de l'Europe, des normes démocratiques inscrites dans le traité de Nice et dans le traité de Lisbonne, incluant les droits fondamentaux¹⁴¹ et entré en vigueur en décembre 2009. Pour Etienne Pataut¹⁴², c'est à la Cour européenne de justice que se construit la « citoyenneté communautaire » qui, d'arrêt en arrêt, de décision et décision, confère des droits aux ressortissants européens et un peu plus de substance à l'Europe politique.

L'Union européenne s'attache ainsi à mettre en avant les grandes valeurs humanistes et éthiques que sont la démocratie¹⁴³, les droits de l'homme, l'État de droit¹⁴⁴, et jusqu'au concept de sécurité humaine des Nations unies.

Quant au document de travail adopté par le Conseil des chefs de gouvernement réunis à Bruxelles en juin 2007, il assume les mêmes principes : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* » (article 2).

En outre, comme défini à l'article 3 sur les objectifs, « *L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples* » (article 3). Cette communauté de destin et de valeurs exprime bel et bien ce besoin de vision morale et non exclusivement économique des Européens.

¹³⁹ Justine Lacroix et Ramona Coman (Éd.), *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2007.

¹⁴⁰ À savoir, des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect et la protection des minorités, les droits de l'homme.

¹⁴¹ Patrick Dollat, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Bruxelles, 2008.

¹⁴² Etienne Pataut, « l'invention du citoyen européen », 2 juin 2009 (<http://www.laviedesidees.fr/L-invention-du-citoyen-europeen.html>).

¹⁴³ Cf. Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2001 ; Jan Zielonka, « L'Union européenne, agent mondial de la démocratie », dans *Annuaire français de relations internationales 2008*, Bruylant-La Documentation française, Bruxelles, 2008, pp. 427 et sv. Voir aussi les actions du bureau de promotion de la démocratie parlementaire organisées par le Parlement européen (http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/20450_flyer_FR.pdf).

¹⁴⁴ Judy Batt et Jelena Obradovic-Wochnik (Ed.), « War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans », dans *Chaillot Paper*, n°116, ISSEU, Paris, June 2009 ; Jean-Jacques PATRY, *Union européenne et stabilité : un instrument en devenir*, Notes de la FRS, Paris, 15 septembre 2007. Cf. aussi le récent document du Conseil : Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2020-2024) paru le 18 novembre 2020 (stratdroitshomme2020-2024concl@ue201118fr)

En matière d'action extérieure de l'UE, les États membres se devront d'adhérer à plusieurs principes inscrits au chapitre 1 de l'article 21¹⁴⁵ des dispositions générales relatives à son action extérieure :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale » (Présidence de la CIG, 23 juillet 2007).

Selon plusieurs sondages européens, les citoyens identifient la démocratie et le respect des droits de l'homme comme un des éléments déterminants de l'identité européenne avec les libertés qu'elle organise, quand bien même « le sens de l'Europe est complexe parce qu'il est profondément dépendant des cadres mentaux de chaque nation, et que ce nationalisme normatif résiste remarquablement à l'usure du temps »¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Journal officiel n° 115 du 09/05/2008 p. 0028 – 0029.

¹⁴⁶ Sophie Heine et Paul Magnette, « Europe, les identités troubles », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 3/2007, p. 507.

De même, il n'y a pas encore d'existence juridique, stricto sensu, d'une citoyenneté européenne¹⁴⁷. Reste que, pour les Européens, l'identité européenne passe prioritairement par l'euro et les valeurs démocratiques. On peut s'interroger avec Paul Chilton : « la construction d'une défense commune est-elle le moteur ou le catalyseur d'une identité européenne ? »¹⁴⁸. Penchant pour la seconde optique, celui-ci conclut que ce processus de catalyseur ne peut avoir lieu qu'en temps de guerre ou de résistance, nonobstant l'idée selon laquelle un concept de défense pourrait consolider le concept d'identité s'il s'agit de la défense territoriale.

Selon Michel Fouchet, l'élargissement résulte aussi « de la représentation que l'Union a d'elle-même, c'est-à-dire une puissance civile et normative visant à élargir l'espace de paix et de prospérité et à diffuser les principes de l'état de droit et du libre marché. [...] Depuis 1989, l'Union européenne progresse vers ses marges »¹⁴⁹.

Normes et limites

Néanmoins, les caractéristiques fondamentales de l'Union européenne et de sa politique de sécurité et de défense n'étant pas conjuguées visiblement en termes d'ambition stratégique – le mot « puissance »¹⁵⁰ étant banni et l'interprétation de la Stratégie européenne plurielle –, l'accent est prioritairement mis sur la diplomatie préventive toujours proclamée, souvent difficile à mener et à engager, mais aussi sur l'exportation de la sécurité avec la primauté du pouvoir de convaincre (*soft power*) sur le pouvoir de contraindre (*hard power*), qui n'interviendrait qu'en dernier ressort.

Ces normes éthiques ont fini par avoir une influence sur le cadre militaire opératoire puisqu'elles s'expriment aussi, à travers les campagnes contre les mines¹⁵¹ et contre les armes à effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (comme les sous-munitions), à travers l'amélioration de la diffusion du droit des conflits armés et de son enseignement dans les écoles militaires, le lien avéré entre les comportements en zones de crise et la poursuite des infractions devant les tribunaux et, finalement, à travers le renforcement de la prise en compte des droits de l'homme dans le cadre de la PESD¹⁵² (y compris sur les normes de comportement des personnels civils et militaires en opération et la question des droits de la femme en mission).

En outre, la question des rapports entre la prise de risque et les valeurs à faire respecter, ou celles relatives aux dommages collatéraux et à l'efficacité des interventions, n'est pas encore résolue.

La mise en évidence de textes normatifs par l'UE va influencer sur la PESC et la PESD à la fois parce qu'ils contiennent un certain nombre de valeurs et de droits pouvant être subtilement associés au mental et à la culture du citoyen en opérations, mais aussi parce que ces différents principes pourraient être les

¹⁴⁷ Dominique Schnapper, « Citoyenneté européenne » dans Collectif, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008 ; Gilles Rouet (dir.), *Citoyennetés et nationalités en Europe. Articulations et pratiques*, L'Harmattan, Paris, 2011.

¹⁴⁸ Paul A. Chilton, « La défense européenne, condition nécessaire à la formation d'une identité européenne ? », *La Revue internationale et stratégique*, n°48, IRIS, Paris, hiver 2002-2003, p. 118.

¹⁴⁹ Michel FOUCHET, « L'Union européenne dans le monde. De la référence à l'influence », entretien, Fondation Schuman, Paris, 12 octobre 2009, p. 2.

¹⁵⁰ À propos d'une vision plurielle de la puissance, cf. Pierre BÜHLER, « L'Europe et la puissance », dans *Annuaire français de relations internationales 2006*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 134 et sv.

¹⁵¹ Commission européenne, *Les actions de lutte de l'Union européenne contre les mines dans le monde*, Bruxelles, édition 2006.

¹⁵² Jana Arloth et Frauke Seidensticker, *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*, Deutsche Institut für Menschenrechte, Berlin, 2007.

outils de légitimité politique et morale, tout en étant les outils symboliques que l'Europe devrait tenter de transmettre aux populations des zones éventuelles d'interventions.

Nous le percevons déjà maintenant, alors que l'armée en opération est sous l'œil de l'opinion publique et de la justice internationale. La transparence devient une exigence éthique générale. Pour preuve : les gouvernements européens entérinent, en mai 2005, un premier document générique¹⁵³ sur les normes applicables à toutes les catégories de militaires impliqués dans les opérations PESD mais aussi sur l'importance de l'égalité hommes-femmes¹⁵⁴.

Il résulte de tout ce qui précède que l'Union est bien une « puissance » normative et idéologique, organisant la « gouvernance » plutôt que la « force », et productrice de normes internationales, qui restent parfois lettre morte ou difficiles à faire adopter.

Reste que cette normativité permet parfois de dépasser la souveraineté des États sans l'effacer, les valeurs exportées étant qualifiées d'universelles.

Malgré le fait qu'à l'exception des Britanniques une moitié des citoyens européens se sentent à la fois citoyens nationaux et citoyens européens (eurobaromètre), les militaires en opération sont porteur d'identités multiples¹⁵⁵ et l'apparence d'unité européenne reste fragilisée par les différences de prise de risque entre États européens. Entre règles d'engagement et *caveats*¹⁵⁶ s'insinuent bon nombre de considérations sur « la frilosité de certains gouvernements ».

Les doutes, l'extrême éloignement et « l'impôt du sang » font apparaître une disparité de « traitement » entre militaires engagés dans des missions parfois lointaines. Nonobstant, la plupart des pays européens sont membres à la fois de l'UE et de l'OTAN et nous pouvons craindre que des déséquilibres – via des décisions politiques nationales explicables – laissent quelques traces sur l'image, certes simpliste et « involontaire », du militaire d'une nation face à ses homologues des autres pays européens.

Au dialogue recherché par les Européens répondra de plus en plus souvent à l'avenir « la conviction de l'attentat » et « le simple et classique rapport de forces » dans un cadre d'affrontements, souvent non conventionnels, nés de tensions identitaires régionales, à mille lieues des règles de la guerre codifiée et classique qui caractérisent l'emploi de la force dans les sociétés post-industrielles.

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 cette prérogative aux autres États, dans un monde réel qui se voit plutôt multipolaire que multilatéral. On perçoit déjà à travers la clause de solidarité et la clause de sauvegarde (cf. infra) que l'UE tente d'intégrer collectivement des concepts de collaboration et de fraternité face à l'adversité.

La stratégie européenne de sécurité et, à sa suite, la Stratégie globale sont plutôt et avant tout des cadres normatifs, autour d'une vision globale actualisée, aucunement une doctrine d'emploi des forces, ni un cadre inclusif d'intervention militaire. Cette stratégie européenne de sécurité ne fixe, selon Javier Solana « ni des lignes rouges ni des moyens d'action », mais plutôt « des principes

¹⁵³ Normes générales de comportement pour les opérations relevant de la PESD, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 18 mai 2005.

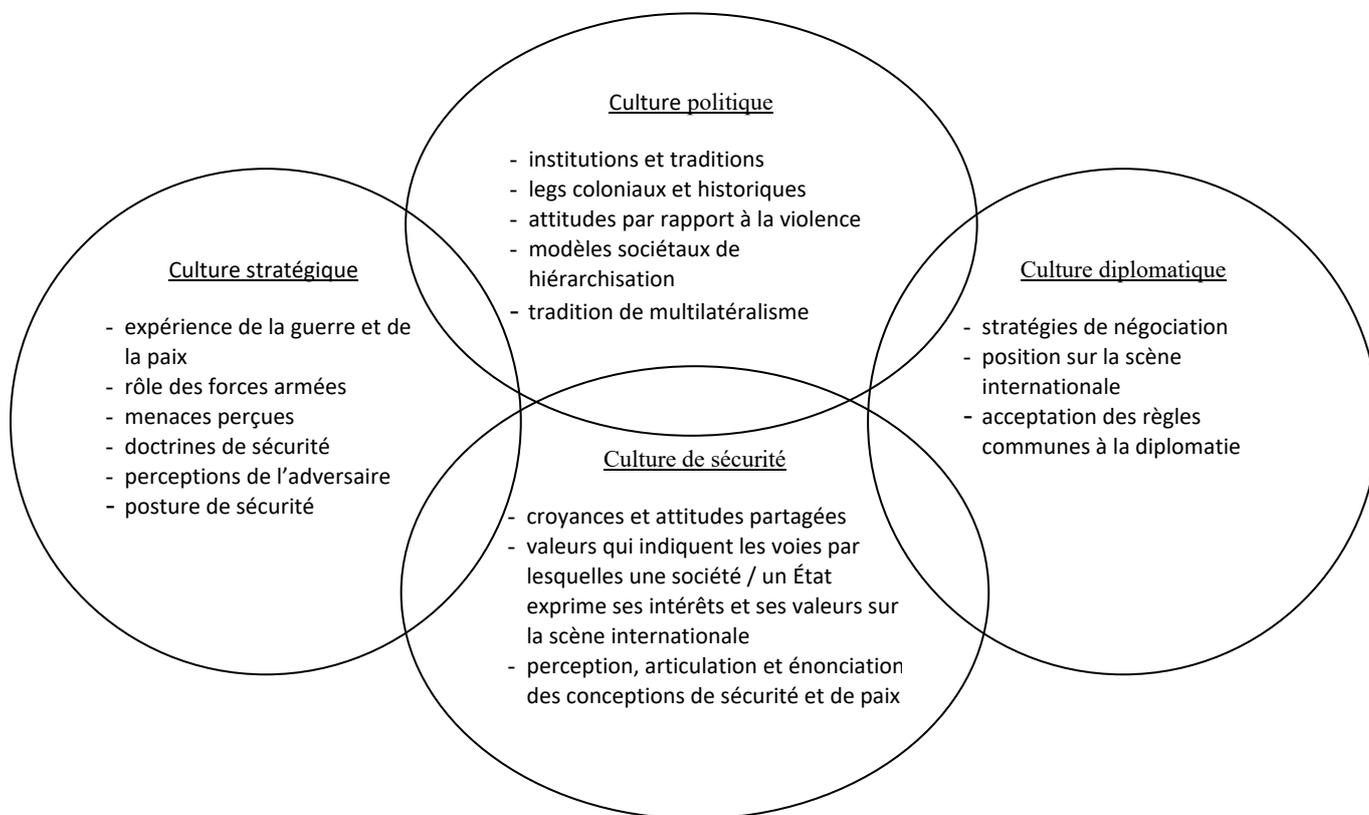
¹⁵⁴ Johanna Valenius, « Gender mainstreaming in ESDP missions », *Chaillot Paper* n°101, ISSEU, Paris, mai 2007.

¹⁵⁵ Anne-Marie Soederberg et Merete Wedell-Wedellsborg, « The formation of the global soldier: Managing identities in multinational military units », dans Joseph L. Soeters et Philippe Manigart (eds), *Military cooperation in multinational peace operations*, Routledge, Abingdon, 2008, pp. 180-197.

¹⁵⁶ Laurent Fromaget, « Le feu dans le modèle de guerre occidental. De l'intégration tactique aux dommages collatéraux », dans *Focus stratégique* n°17, IFRI, Paris, juin 2009, pp. 30-35.

directeurs »¹⁵⁷ correspondant à une puissance politico-économique, pas à une alliance militaire classique. Elle est « une sorte de philosophie générale de l'action dans le monde »¹⁵⁸.

Tableau : Articulaton des cultures politique, diplomatique, stratégique et de sécurité



Source : d'après Keith Krause (Ed), *Culture and security – multilateralism, arms control and security building*, Franck Cass, Londres, 1999.

¹⁵⁷ Philippe Gélie, « Première esquisse d'une « stratégie européenne de sécurité », dans *Le Figaro*, 20 juin 2003.

¹⁵⁸ Javier Solana, Préface pour Nicole Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004, p. 6.

6. Le processus de plasticité stratégique

L'histoire diplomatico-militaire de l'Europe nous a bien montré combien étaient prégnants les jeux d'alliances et de coopération à la carte, y compris certains questionnements sur l'existence temporaire et opportuniste de « directoires »¹⁵⁹.

Aussi, les États conservent une double attitude : adoption par tous de stratégies déclaratoires européennes partagées avec certains engagements à la carte et maintien par chacun du critère géographique leur permettant de se garantir une souplesse et un capacitaire spécifique dans les engagements. Il y a bien maximisation des gains et volonté de réduire les coûts par le partage entre États et les coalitions de volontaires.

Cette plasticité, prise au sens d'agilité et d'adaptabilité, renvoie aux interdépendances entre les États, quand bien même la norme de souveraineté régalienne nationale et les intérêts sous-jacents sont toujours « en embuscade »¹⁶⁰. Interdépendance par une multinationalisation des opérations souhaitée par soucis de légalisme et de légitimité de partage des moyens. La spécialisation des moyens et les niches d'excellence, souvent option par défaut des États les plus faibles, imposent alors une dépendance des capitales entre elles lors des interventions pour celles qui acceptent d'y participer. Certes, les perceptions sécuritaires des États membres de l'UE restent centrées sur leur immédiat voisinage (posture nordique, vision Sud, perception Est), mais l'étroitesse de l'espace commun impose un tropisme géopolitique commun, tel qu'illustré par la Stratégie européenne de sécurité (2003, 2008), puis par la Stratégie globale (2016), devenue Stratégie intégrée (2008) de l'UE, mais aussi par le nouveau programme stratégique 2019-2024 du Conseil de l'UE. Il y a bien imbrication d'intérêts géopolitiques, économiques et sécuritaires au sein de l'UE (perception partagée des menaces terroristes, hybrides et cyber), malgré l'absence d'un Livre blanc européen de la sécurité-défense, si souvent réclamé et jamais obtenu.

Reste que bien des outils multinationaux créés et organisés entre certains États sont associés à des espaces régionaux limitrophes : coopération franco-allemande dans le domaine du transport tactique aérien, coopération franco-italienne et franco-espagnole, bataillon balte, brigade italo-sloveno-hongroise, bataillon polono-lituanien, Nordscaps des États scandinaves¹⁶¹, corps dano-germano-polonais pour la Baltique, partenariat entre brigades franco-belges, l'Eurocorps « carolingien », brigade franco-allemande, l'Amiral Benelux, régiments néerlandais directement intégrés dans des divisions allemandes, QG conjoint des forces spéciales belges, néerlandaises et danoises (C-SOCOM, décembre 2020), dépôt de munitions luxembourgeoises en Belgique, force expéditionnaire commune JEF (UK, États baltes, pays nordiques et Pays-Bas), déclaration d'intention sur la planification et l'engagement communs finno-suédo-norvégien (2020), accord-cadre de coopération militaire anglo-polonaise (2017), coopération entre les *Korps Mariniers* néerlandais et le *Seebataillon* de la Bundesmarine allemande (2016), programme multinational d'aviation pour les forces spéciales de la Bulgarie, de la Croatie, de la Hongrie et de la Slovénie, forum des chefs

¹⁵⁹ André Dumoulin, « La gestion des crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées », *La Revue internationale et stratégique*, IRIS, Paris, printemps 2000, pp. 21-30 ; André Dumoulin, « PSDC : le jeu des lettres et des « directoires », *Politique étrangère*, n°3, IFRI, Paris, 2011, pp. 661-671.

¹⁶⁰ Des forces nationales françaises intégrées dans une mission de l'ONU ont été « ressorties » discrètement de ladite mission pour être « prêtées », sous contrôle national, pour une opération hors ONU (opération *Barkhane*).

¹⁶¹ Erik Brattberg, « Nordic defence collaboration. Strengthening partnerships », *International Jane's Defence Review*, Londres, 25 janvier 2017.

d'état-major de cinq marines riveraines de la Manche et de la Mer du Nord (CHANCOM)¹⁶², ou... la Force maritime européenne (Euromarfor) des quatre pays de la rive nord de la Méditerranée.

En outre, même après le Brexit, la *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF) franco-britannique ou le groupe amphibie anglo-néerlandais seront toujours bel et bien présents. De manière conjoncturelle, on constate des coopérations militaires à la carte avec, par exemple, les Pays-Bas qui rejoignent, fin 2019, une mission européenne de sécurité maritime dans le Golfe baptisée « European-led Mission Awareness Strait of Hormuz » (EMASoH) ou l'étude lancée à l'été 2019 d'un mécanisme de présence maritime coordonnée entre États européens. De même, la souplesse tactico-opérationnelle est bel et bien présente lors d'exercices comme celui associant un C-130 belge atterrissant sur une plage danoise pour débarquer des *Pathfinders* néerlandais. Citons également le groupement de forces spéciales¹⁶³ *Takuba* au Mali sur initiative française avec une montée en puissance un peu difficile.

Bien des coopérations interalliées sont mises en œuvre (échanges entre organismes nationaux, jumelage d'unités, exercices en commun, centre d'entraînement à partager, simulation)¹⁶⁴ avec la difficulté souvent à partager les leçons (ou retours d'expérience – Retex), qu'elles soient positives ou négatives¹⁶⁵.

Quant aux *Battlegroups* de l'UE en alerte (Groupements tactiques 1500) mais encore jamais mobilisés, ils sont organisés de manière volontaire (avec souvent des difficultés à remplir la grille des participations semestrielles ou annuelles) par des États recherchant une multinationalité de proximité. Toutefois, lorsque la coopération n'est pas uniquement basée sur des visions régionalistes, elle peut reposer aussi sur une complicité politique et doctrinale renvoyant à des États pouvant rapidement être associés avec la France, maître d'œuvre, pour des réflexions communes mais aussi pour des éventuels engagements hors du cadre institutionnel de l'UE.

Nous subodorons néanmoins combien les notions de coopérations renforcées à quelques-uns, de noyau dur et autres géométries variables¹⁶⁶ restent prégnantes chez bien des observateurs et dans

¹⁶² Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.

¹⁶³ Sont concernés les Français, les Italiens, les Suédois, les Belges et les Estoniens.

¹⁶⁴ En France, « l'entraînement avec nos partenaires européens concerne tous les niveaux et toutes les fonctions opérationnelles. Il se concrétise par la programmation de grands exercices annuels (*Citadel Guibert*, *Colibri*...) et le jumelage de grandes unités françaises avec leurs homologues européens en fonction de leurs spécificités (11^e brigade parachutiste et 9^e brigade d'infanterie de marine avec les Britanniques, 6^e brigade légère blindée avec les Espagnols, 27^e brigade d'infanterie de montagne avec les Italiens, notamment dans le cadre de l'état-major non permanent de brigade alpine franco-italienne, la 7^e brigade blindée avec les Belges, la 4^e brigade d'aérocombat avec la FAMET espagnole). Par ailleurs, lors des entraînements du CRR-FR, des partenaires européens sont systématiquement invités à participer au niveau brigade, voire division. C'est dans cet emploi en coalition que le CRR-FR prend tout son sens, comme le CRR-E qui est un état-major où la coopération européenne en matière de préparation opérationnelle se vit au quotidien. Dans le cadre d'accords bilatéraux, les chefs d'état-major des armées de terre belge et française ont signé en 2017 un accord pour renforcer les liens dans les domaines de la formation et de l'entraînement. Il s'est notamment traduit par la mise en place d'un entraînement conjoint entre le 1^{er} régiment de tirailleurs (1^{er} RTir) et le Bataillon 12/13 de ligne de l'armée belge au Centre d'Entraînements aux actions en Zone Urbaine (CENZUB) à Sissone. De plus, dans le cadre du projet CAMO avec l'armée de terre belge, officialisé en novembre 2018 et qui va bien au-delà du simple achat de matériels SCORPION, c'est aussi des formations communes et des entraînements communs dans nos centres qui sont planifiés » (Patrick Alabergère, « La coopération européenne en matière de préparation opérationnelle », Dossier G2S n°24, *Relations internationales*, Paris, 16 août 2019).

¹⁶⁵ Alice Pannier, *Leçons opérationnelles et coopération interalliée : état des lieux et voies d'amélioration*, IRSEM, Note de recherche n°48, Paris, 8 décembre 2017 ; Corentin Brustlein, *Apprendre ou disparaître ? Le retour d'expérience dans les armées occidentales*, Focus stratégique n°33, IFRI, Paris, octobre 2011.

¹⁶⁶ Dick Zandee, « Core Groups : The Way to Real European Defence », *Security Policy Brief*, n°81, Institut Egmont, Bruxelles, février 2017 ; Edouard Balladur, *L'Europe autrement*, Fayard, Paris, 2006 ; Jeanne Riva, *Europe à géométrie variable : la survie de l'UE ?*, L'Harmattan, Paris, 2013.

certaines capitales, quand bien même ces concepts pourraient être peu conciliables¹⁶⁷ avec le développement d'une PESC efficace et crédible. Bien des capitales souhaitent une flexibilité dans la coopération, mais celle-ci devra être fondée sur des instruments prévus dans les traités européens, le Brexit ayant par ailleurs poussé « les capitales à serrer les rangs ». Nonobstant, le caractère intergouvernemental des aspects « défense » incite les États européens à engager des processus à quelques-uns hors du cadre institutionnel, espérant par là même une meilleure efficacité, une plus grande vélocité et un approfondissement dans les décisions et actions. C'est dans cet esprit qu'il faut voir l'IEI, qui n'est pas vouée à se développer en opposition avec une « Union indivisible » au sens juridique du terme¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Cf. à ce sujet Marise Cremona, *Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU*, European University Institute, EUI Working Papers, Florence, 2009.

¹⁶⁸ Florence Parly, Annegret Kramp-Karrenbauer, Margarita Robles Fernández et Lorenzo Guerini ont co-signé le 29 mai 2020 une lettre à leurs homologues des 23 autres États membres de l'UE, ainsi qu'au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell. Dans les circonstances sans précédent de la pandémie de COVID-19, les quatre ministres ont souhaité réaffirmer leur engagement en faveur d'une coopération européenne renforcée en matière de sécurité et de défense, et partager leurs réflexions communes pour aller vers une Europe plus solidaire, résiliente et souveraine. Par ce courrier, les ministres proposent sept axes prioritaires d'action, pour les mois à venir :

1. accroître la solidarité et la résilience de l'UE et des États membres face aux crises ;
2. consolider la coopération structurée permanente ;
3. affermir la base industrielle et technologique de défense européenne et réduire nos dépendances dans les secteurs critiques ;
4. progresser vers une analyse partagée des menaces ;
5. renforcer l'engagement opérationnel extérieur européen ;
6. améliorer la cohérence des initiatives européennes ;
7. développer la coopération avec les partenaires.

Les ministres entendent ainsi rappeler toute leur détermination à progresser vers une « Europe de la défense » à la hauteur des défis futurs, protégeant ses citoyens et contribuant pleinement à la relance économique européenne.

Partie 2 : Fonctionnement et méthodologie de l'IEI

1. Méthodologie adoptée au sein de l'IEI

L'IEI s'appuie sur une comitologie minimale et souple, coordonnée par un secrétariat permanent assuré par la France (à Balard) et des officiers désignés par les pays membres. L'IEI sera neutre en ressources et s'appuiera sur les structures existantes et un réseau de liaison d'officiers dans les différentes structures militaires des États participants (§13 de la Lettre d'intention, Luxembourg, 25 juin 2018) (voir annexe 2).

L'état-major des Armées français fut chargé d'organiser le lancement effectif de l'IEI. Conformément aux différents axes de travail définis par les partenaires dans la lettre d'intention (1/ l'anticipation stratégique et le partage du renseignement, 2/ le développement et la planification des scénarii, 3/ l'appui aux opérations et 4/ le retour d'expérience et le partage de doctrines), des travaux opérationnels concrets ont été lancés entre états-majors au sein de cinq groupes de travail : Sahel, Caraïbes, Baltique, projection de puissance et dimension militaire du terrorisme.

Des rencontres stratégiques militaires ont été formalisées pour conduire des travaux opérationnels (*Military European Strategic Talks* : MEST). Les MEST, dont le premier eut lieu le 9 novembre 2018 (format classification restreinte), doivent favoriser l'émergence d'une culture stratégique commune. Les MEST examinent dans quelle mesure les *Directives & Guidelines* exprimées par les ministères de la Défense peuvent être appliquées dans la pratique¹⁶⁹. Ils reposent sur le partage du renseignement et l'anticipation stratégique sur les zones de crise actuelles et potentielles. Ils permettent de conduire des activités de planification concrètes sur des questions ou des thématiques transverses entre les pays IEI intéressés. Ils portent également sur le retour d'expérience et l'appui aux opérations. L'IEI recherchera des résultats tangibles, par exemple en développant notre capacité commune à réagir rapidement et conjointement aux catastrophes naturelles, en menant des opérations non combattantes d'évacuation des ressortissants et en renforçant notre capacité à mener des opérations militaires de haute intensité dans le monde entier¹⁷⁰.

Des réunions de directeurs de la politique de défense ont également lieu et plusieurs groupes de travail (GT) furent instaurés. Chaque année, une réunion des ministres de l'IEI est prévue tout comme la réunion dédiée au dialogue stratégique (cf. infra). Les premières réunions des ministres de la Défense de l'IEI eurent lieu le 7 novembre 2018 à Paris et le 20 septembre 2019 à Hilversum aux Pays-Bas. La réunion 2020, organisée par le Portugal, eut lieu en visio-conférence le 25 septembre (en raison du COVID). Celle de 2021 sera organisée par la Suède probablement en septembre 2021, tout comme les autres réunions MEST et GT. Relevons que Lisbonne a déposé plusieurs notes libres (*non-papers*) en 2020 afin de préparer de manière volontariste sa présidence UE de 2021.

Les thématiques qui furent abordées durant l'année 2020 furent la résilience et l'anticipation stratégique post-COVID, l'élargissement de l'IEI, les défis et enjeux émergents en matière de défense et de sécurité (Sahel, Biélorussie, Méditerranée), les menaces croissantes en matière de désinformation et les cyber-attaques, la sécurité maritime, les dépenses de défense post-COVID et la manière de réduire la dépendance des chaînes d'approvisionnement stratégiques.

¹⁶⁹ ACOST Strat, Bruxelles, courrier électronique, décembre 2020.

¹⁷⁰ Relevons que les dix premiers États membres de l'IEI additionnent 160 milliards d'euros de budgets de défense et 25.000 hommes engagés en opérations extérieures sous différents « chapeaux ».

2. La question de l'identité des participants

Pour la France, pays à l'origine de l'initiative, il n'y a pas de critères à proprement parler pour y participer mais un faisceau d'éléments concordants, à savoir :

- Communauté de vision stratégique ;
- Forte compatibilité avec l'OTAN et/ou l'UE ;
- Capacité de déployer un réseau d'officiers de liaison en France ;
- Capacité à projeter rapidement des capacités critiques sur le terrain, dans différents types de scénarios ;
- Preuve de l'implication au profit de la sécurité européenne par leur engagement en opération ;
- Effort de défense sur le long terme.

Aussi, le « focus européen » est clair, même si l'IEI n'est pas réservée aux États membres de l'UE. Au départ, une relation particulière avec les forces armées françaises fut proposée à un nombre limité de pays européens dotés de la volonté politique de s'engager en opération et disposant des moyens pour le faire. Un noyau initial restreint de neuf pays¹⁷¹ a été privilégié pour lancer l'initiative en privilégiant flexibilité¹⁷² et exclusivité¹⁷³. Un élargissement fut envisagé à terme¹⁷⁴, si les pays intéressés démontrent concrètement leur volonté de prendre part à des interventions telles que celles que l'IEI vise à faciliter. L'IEI permet d'inclure des pays européens très investis dans l'engagement opérationnel au profit de la sécurité du continent mais qui ne peuvent (ou ne pourront bientôt plus) agir dans le cadre de la PSDC : le Danemark (en raison de son *opting out*) et le Royaume-Uni après le Brexit¹⁷⁵.

La tendance actuelle pourrait être d'agrandir le cercle et de sortir quelque peu de l'esprit « noyau dur ». La candidature de la Grèce déposée en même temps que celle de la Finlande a été enregistrée, mais est, contrairement à cette dernière, encore en attente.

Au final, fin novembre 2020, l'IEI comprenait 13 pays : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

Selon les termes de référence (TdR) fixés le 20 septembre 2019, un nouvel élargissement progressif est possible avec le consentement de tous les participants. L'objectif d'un tel élargissement est de soutenir le fonctionnement efficient de l'IEI. Les candidats doivent remplir les conditions préalables suivantes :

¹⁷¹ À savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

¹⁷² Le 28 mai 2018, devant le Conseil européen des relations internationales, la ministre française de la Défense revendiquait le caractère non inclusif de l'IEI. À l'inverse de la CSP ouverte à tous, l'initiative d'intervention européenne « *n'est pas une approche inclusive. Je l'assume totalement* ». Il s'agit avant tout d'être efficace. « *Nous avons besoin d'un nombre restreint d'États motivés et capables, parce que les interventions ont besoin d'efficacité et de préparation.* » La sélection des neuf pays signataires s'est donc faite autour d'une question simple : « *Avec qui pouvons-nous travailler le mieux ?* », et d'un paradigme : être « *capable et désireux de diriger des opérations de toutes sortes* ». (<https://club.bruxelles2.eu/2018/05/linitiative-europeenne-dintervention-ei2-sera-non-inclusive-je-lassume-florence-parly/>).

¹⁷³ <https://berlinpolicyjournal.com/european-intervention-initiative-the-big-easy/15>, octobre 2018.

¹⁷⁴ Entre août 2018 et la fin 2019, quatre pays rejoignirent l'IEI : la Finlande (août 2018), la Suède (20 sept 2019), la Norvège (20 sept 2019) et l'Italie (fin 2019).

¹⁷⁵ <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ieil-l-initiative-europeenne-d-intervention>. Relevons que des délégations militaires des dix pays membres défilèrent sur l'avenue des Champs Élysées lors de la fête nationale française le 14 juillet 2019.

- être un État membre de l'UE et / ou un membre européen de l'OTAN ;
- soutenir l'objectif de l'IEI tel qu'énoncé dans la lettre d'intention ;
- faire preuve d'un engagement adéquat et d'un niveau adéquat de capacités opérationnelles ;
- avoir une expérience pratique du déploiement et de l'exploitation de forces militaires au-delà de leurs frontières nationales.

Les TdR entreront en vigueur à la date de la dernière signature, pour une période de validité de 5 ans, renouvelable par consentement pour des périodes successives de 5 ans. Ces TdR ne peuvent être modifiés ou résiliés que par consentement mutuel écrit de tous les participants. Tout participant peut se retirer unilatéralement des TdR à tout moment en informant les autres participants de cette intention par écrit. Un tel retrait entrera en vigueur une fois que la notification a bien été reçue par tous les participants. En cas de résiliation de ces TdR ou de retrait d'un participant de ces TdR, les obligations énoncées à la section VI des TdR encourues au cours de sa période de validité demeurent effectives.

3. Contenus et retours d'expérience

Des réunions IEI auront lieu si nécessaire. Le moment, l'emplacement, le contenu, l'ordre du jour et l'ampleur des délégations sont flexibles et les réunions peuvent être hébergées et / ou présidées sur une base tournante et volontaire. En principe, elles doivent suivre le rythme indiqué ci-dessous¹⁷⁶ :

3.1. Réunions ministérielles

Les ministres de la Défense ou leur(s) représentant(s) dirigeront les délégations. La réunion ministérielle aura lieu une fois par an en septembre ou octobre, précédée par le MEST et le dialogue stratégique IEI. Les participants examineront les documents et les leçons tirées du cycle de travail précédent et approuveront de nouvelles décisions, orientations et priorités pour la prochaine réunion.

3.2. Le dialogue stratégique

Les directeurs politiques de défense (DPD) ou leur représentant dirigeront la délégation. Cette rencontre aura lieu annuellement en été pour clore le cycle, faire le bilan des travaux et préparer la réunion ministérielle suivante. Les DPD examineront ainsi les évaluations et les propositions des MEST, prépareront les orientations politiques ainsi que les orientations et les priorités pour les ministres de la Défense pour le prochain cycle de travail. Cela permettra également de renforcer le dialogue stratégique commun entre les DPD au niveau multilatéral et européen et concernant les questions de sécurité liées à l'IEI, en lien avec des orientations politiques ministérielles.

3.3. Les travaux militaires opérationnels (MEST)

Les Directeurs / Chefs d'opérations et / ou de stratégie ou un (des) représentant(s) dirigeront la délégation. Le MEST aura lieu en principe deux fois par an. Au moins une des réunions précédera le dialogue stratégique de l'IEI et la réunion ministérielle de l'année. Les pourparlers militaires au niveau de l'état-major interarmées ou militaire s'appuieront sur la publicité des groupes de travail *ad hoc*

¹⁷⁶ <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/iei-termesreferences-doc@fr190910.pdf> ;
<https://club.bruxelles2.eu/2019/11/avec-huit-groupes-de-travail-le-club-strategique-de-liei-prend-forme/>

portant sur les quatre domaines principaux¹⁷⁷, conformément aux orientations et priorités convenues lors de la réunion ministérielle.

3.4. Les groupes de travail

Les délégations des groupes de travail seront composées selon les besoins. Il est de la responsabilité des membres du groupe de travail d'organiser des réunions appropriées. Leurs objectifs seront de concrétiser les activités spécifiques lancées dans le cadre des quatre domaines principaux. Chaque pays est libre de proposer et d'animer un nouveau groupe de travail, qui pourra comprendre autant de membres qu'il y aura de volontaires. Chacun est libre de rejoindre ou de quitter un groupe de travail quand il le souhaite mais la thématique ne peut dupliquer celle déjà opérante au sein de l'OTAN, comme par exemple, « la mer Noire »¹⁷⁸.

Huit groupes de travail ont été créés : quatre selon un critère géographique (Sahel, Caraïbes, Baltique, Océan Indien), quatre selon un critère thématique (projection de puissance, dimension militaire du terrorisme, influences extérieures en Afrique, niveau juridique). La composition de ces groupes est variable, avec une constante dans les huit groupes : une présence française et britannique, ces deux pays ayant investi chacun des groupes.

Quatre groupes géographiques

Le GT Sahel a pour « *ambition d'assurer l'efficacité et la coordination des engagements militaires au Sahel* », que ce soit lors d'opérations nationales (type Barkhane), des Nations unies ou bilatérales¹⁷⁹.

Le GT Caraïbes¹⁸⁰ vise à « *mieux anticiper et coordonner les potentiels engagements en cas de catastrophe naturelle* ». Il se « *nourrit du retour d'expérience de l'intervention* » menée lors du passage de l'ouragan Irma.

Le GT Baltique permet « *d'échanger plus finement que dans les grandes enceintes internationales* » sur les enjeux dans la région, du niveau diplomatique au niveau tactique, afin de mieux coordonner des réponses potentielles.

Le GT Océan Indien a pour ambition de partager « *une même appréciation de situation sur cette zone* », de « *caractériser les flux stratégiques* » pour l'Europe et les scénarii possibles, tout en partageant « *notre connaissance des activités des acteurs émergents* » et réfléchir à la « *coordination de nos présences interarmées pour y faire face* ».

¹⁷⁷ a) la prospective stratégique et le partage de renseignements ; b) élaboration et planification de scénarios ; c) soutien aux opérations ; d) leçons apprises et doctrine.

¹⁷⁸ Fin décembre 2020, quatre officiers et une civile participaient aux groupes de travail de l'IEI (ACOST Strat, Bruxelles, courrier électronique, décembre 2020)

¹⁷⁹ Dans ce cadre, Paris fera intervenir ses spécialistes de ce théâtre du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) ainsi que ceux de la Direction du renseignement militaire (DRM) afin de pousser les autres pays participants à engager du personnel compétent et non subalterne (Déclaration du général de corps d'armée Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef « Opérations » au sein du CPCO) (<https://club.bruxelles2.eu/2018/11/iei-au-tour-des-operationnels-de-plancher-une-rencontre-de-bon-niveau-gen-de-saint-quentin/>). C'est la France qui sera leader.

¹⁸⁰ Ce sont les Pays-Bas qui président les discussions sur ce thème. Les autres pays associés sont la France, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne sur un thème de soutien à une opération humanitaire.

Quatre groupes thématiques

Le GT « projection de puissance » vise à faciliter les appuis mutuels tactiques en cas de frappe stratégique hors d'Europe. Il s'appuie sur le retour d'expérience des frappes aériennes en Syrie en avril 2018 (opération *Hamilton*). La Belgique n'est pas représentée¹⁸¹.

Le GT « dimension militaire du terrorisme » s'est plutôt « mué en un séminaire annuel de contre-terrorisme ». La Belgique ne serait pas représentée.

Le GT « influences extérieures en Afrique » se concentre « sur les actions des acteurs non européens pour partager nos appréciations et mieux coordonner nos réponses au niveau militaire ». La Belgique est représentée¹⁸².

Le GT « légal » est un groupe transverse, ad hoc, qui se réunit en fonction des besoins d'expertise ponctuels des autres groupes. Un groupe « très utile » explique un expert car, au niveau multinational, chacun négocie dans son coin ses propres accords. Il permet aussi un retour d'expérience sur certains sujets¹⁸³. La Belgique est représentée¹⁸⁴.

À titre d'exemple, le 7 mai 2020, une réunion ministérielle des 13 pays membres de l'IEI aborda les premières leçons du rôle des forces armées dans la crise de la COVID et les étapes suivantes : la situation au Sahel et le partenariat avec l'Afrique, la résilience de la société et la coordination entamée entre la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni dans les Caraïbes.

Interventions « ouragans »

Plusieurs sources citent l'intervention de quelques pays dans les îles des Antilles, ravagées par le passage de l'ouragan *Irma* début septembre 2017. Les îles françaises de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, la partie néerlandaise de l'île et les îles Vierge britanniques furent touchées à des degrés divers. Une concertation eut lieu entre les trois métropoles durant une semaine avant l'envoi de secours¹⁸⁵ avec l'opération *Albatros* lancée le 14 septembre. Plus de 2.000 militaires français ont été

¹⁸¹ ACOST Strat, Bruxelles, courrier électronique, décembre 2020.

¹⁸² Idem.

¹⁸³ <https://club.bruxelles2.eu/2019/11/avec-huit-groupes-de-travail-le-club-strategique-de-liei-prend-forme/>

¹⁸⁴ ACOST Strat, Bruxelles, courrier électronique, décembre 2020.

¹⁸⁵ Une structure tripartite, baptisée « *Multinational Caribbean Coordination Cell* (MNCCC), visera à établir et suivre en temps réel la situation logistique dans la zone. Le but est de répertorier des options de mutualisation et d'optimisation au profit des différentes opérations nationales en cours et de tous les autres acteurs pouvant en avoir besoin (acteurs institutionnels, organisations internationales et non gouvernementales). Cette opération s'appuiera sur :

- Un échelon stratégique en Europe, constitué de la mise en réseau des échelons logistiques stratégiques des trois nations et qui sera chargé de centraliser et de suivre les informations concernant les mouvements stratégiques entre l'Europe et les Caraïbes. Il diffusera cette *Full Logistic Strategic Picture* (FLSP) à l'échelon opératif.
- Un échelon opératif, constitué d'un petit PC de coordination, localisé à Curaçao (NL), sur le site de la base navale néerlandaise de Parera. Cette structure aura pour mission d'assurer la synthèse et le suivi des déploiements, dispositifs, ressources et mouvements militaires sur l'ensemble des Caraïbes. Interlocuteur privilégié des opérations nationales, il pourra également répondre à des besoins exprimés par les autorités nationales par le recensement des moyens ou vecteurs disponibles.

Ce PC, placé sous les ordres d'un colonel français et subordonné aux échelons stratégiques, a rassemblé une vingtaine de militaires en provenance des différentes armées des trois nations impliquées. Une première capacité opérationnelle a été mise en place le 24 septembre 2017, pleinement opérationnelle à partir du 27 septembre 2017. <https://www.defense.gouv.fr/operations/prepositionnees/forces-de-souverainete/antilles/actualites/la-france-le-royaume-uni-et-les-pays-bas-lancent-l-operation-albatros>).

mobilisés pour venir en aide aux sinistrés de la série d'ouragans qui frappèrent les Antilles au cours de ces jours.

Pour rappel, plusieurs régiments ont été sollicités pour envoyer des hommes et du matériel (17^e RGP, 19^e RG, 3^e RPMa, 33^e RIMa, 3^e REI, etc.). Des avions de transport (deux Casa CN-235, un A400M, un A340) et de surveillance maritime (deux Falcon 50M) ont été déployés, de même que trois hélicoptères Puma et deux frégates de surveillance (le *Ventôse* et le *Germinal*).

Enfin, le bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Tonnerre* a débarqué plus de 1.000 tonnes d'équipements (dont deux hélicoptères *Puma* supplémentaires et un NH-90) le 23 septembre 2017.

La France n'est toutefois pas le seul pays à avoir déployé des moyens militaires aux Antilles. Les Pays-Bas, qui ont aussi des possessions dans la région (dont une partie de Saint-Martin), ont envoyé le patrouilleur *Zeeland* et le navire de soutien *Pelikaan*. Deux avions de transport (un KDC-10 et un *Hercules C-130*) ont été mobilisés.

Quant au Royaume-Uni, il a dépêché le navire amphibie RFA *Mounts Bay* et le porte-hélicoptères HMS *Ocean* pour porter assistance aux territoires britanniques d'outre-mer et aux États du Commonwealth du nord des Petites-Antilles. Ce dispositif a été complété par trois avions de transport C-17 et 200 *Royal Marines*.

Une autre opération, cette fois franco-germano-néerlandaise, intervint le 11 septembre 2019 suite à l'ouragan *Dorian* aux Bahamas. À bord du navire amphibie néerlandais, 550 soldats de la marine, de l'armée de terre et de l'armée de l'air néerlandaises, trois hélicoptères et deux détachements supplémentaires, 50 soldats français du 33^e RIMa – régiment d'infanterie de marine – et du 17^e régiment de génie parachutiste, une équipe médicale française et 50 soldats allemands du *Seebataillon* – une unité allemande intégrée depuis 2016 dans les *Korps Mariniers* néerlandais – sont également du voyage. Ces hommes devaient participer à un grand exercice en commun de secours de catastrophes dans les Caraïbes, mais l'exercice, mené dans le cadre de l'initiative européenne d'intervention (IEI), s'est transformé en action réelle.

Les soldats français ont été acheminés depuis la Martinique à Saint-Martin par un autre navire néerlandais, le *HNLMS Pelikaan*. Le *Zr.Ms. Johan de Witt* est l'un des plus gros navires de la marine néerlandaise, assez semblable dans sa fonctionnalité aux bâtiments de projection et de commandement (BPC) français. Il embarque deux hélicoptères de transport *Cougar*, une unité de *Marines* et quatre péniches de débarquement. À son bord également, des soldats du génie, une unité spécialisée dans les opérations civilo-militaires et deux équipes de plongée spécialisées.

Quant au *Zr.Ms. Snellius*, c'est un navire de surveillance hydrographique, équipé d'un sonar de pointe pour cartographier les dommages sous l'eau, les épaves de navires et autres blocages¹⁸⁶, permettant ainsi de reconstituer les ports. Un détachement britannique est déjà à pied d'œuvre sur l'île de Grand Abaco. Le RFA *Mounts Bay*, navire auxiliaire de la flotte royale disposant d'un hélicoptère, fut engagé pour fournir une aide.

Intervention des forces spéciales Takuba (Barkhane)

Faisant suite aux déclarations du commandant des forces spéciales françaises (COS), l'amiral Laurent Isnard, lors d'une audition devant la commission de la Défense nationale et des Forces armées à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2017, puis lors d'un discours de la ministre française Florence

¹⁸⁶ <https://www.bruxelles2.eu/2019/09/un-detachement-franco-allemand-neerlandais-a-la-rescousse-des-bahamas/>

Parly à Pau en juin 2019, l'idée fut émise que des forces spéciales¹⁸⁷ fédérées pourraient jouer un rôle dans le cadre du projet d'IEI.

Par la suite, Paris sollicita douze pays européens¹⁸⁸ pour qu'ils fournissent quelques effectifs de forces spéciales. Des engagements eurent lieu avec lenteur et d'ampleur variable pour soutenir l'opération *Barkhane* au Sahel. L'objectif est d'accompagner au combat – après les avoir formées (« mentoring ») – les forces nationales sahéliennes depuis le Mali, avec constitution d'une force européenne d'environ 400 à 450 militaires. Ces forces seront disséminées au plus près des forces locales et de la zone d'intervention à la croisée des frontières entre le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Le QG sera basé à N'Djamena, tout comme le commandement de *Barkhane* et du G5 Sahel.

Cette opération - complexe¹⁸⁹ au départ - et nommée *Takuba* (signifiant « Sabre » en langue tamashek des Touareg maliens), fut lancée officiellement le 5 novembre 2019 à Gao par la ministre Parly. Elle porte le code militaire de *Combined Joint Special Operations Task Force* (CJSOTF). Le 27 mars 2020, onze pays européens¹⁹⁰ signèrent une déclaration commune soutenant politiquement la création de *Takuba*. Outre la France, quelques pays firent des déclarations pour éventuellement contribuer, à des niveaux très différents, à l'opération : Allemagne, Belgique¹⁹¹, Danemark, Estonie, Pays-Bas, Portugal, Norvège (qui renonça par la suite, faute de soutien parlementaire), Royaume-Uni, Suède, Italie (juillet 2020) et République Tchèque.

Finalement, les Estoniens et les Français sont rejoints à l'automne 2020 par un contingent tchèque d'une soixantaine d'hommes, avant l'arrivée début 2021 de 150 militaires suédois, de militaires italiens (mars 2021) et des éléments d'un escadron parachutiste de la gendarmerie grecque¹⁹². Dans ce cadre, l'IEI pourrait bien ne pas être le seul moteur de l'initiative, Prague ne faisant pas historiquement partie du projet du président Macron.

Les opérations ont déjà partiellement débuté en juillet 2020, mais la pleine opérationnalité est prévue en janvier 2021.

À terme, les effectifs de la TF *Takuba* devraient atteindre 300 personnels. Pour l'heure, elle doit se composer de trois Task Group (TG) de 60 personnels chacun, sur la base 30 Français/30 autres Européens : on aura un TG franco-estonien, un franco-tchèque (en octobre), un franco-suédois (en janvier 2021). Les Italiens pourraient former un quatrième TG ou ils participeront à la relève d'une autre des trois nations.

Les trois TG de *Takuba* devraient être basés à Gao et à Menaka. Ils assisteront les nouvelles ULRI (unité légère de reconnaissance et d'investigation) des forces armées maliennes. Celles-ci ont un effectif de

¹⁸⁷ Pour un résumé des opportunités et des contraintes de la réunion de forces spéciales européennes, cf. <https://club.bruxelles2.eu/2018/01/leurope-une-piste-a-creuser-pour-les-forces-speciales-amiral-isnard/>.

¹⁸⁸ Les premiers pays cités furent l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie et le Royaume-Uni.

¹⁸⁹ À savoir la coexistence avec les forces spéciales américaines sur place, le poids décisionnel important de certains parlements nationaux, le rôle offensif sur le terrain des forces spéciales européennes, les difficultés linguistiques, les normes nationales différentes en matière de sécurité des campements, les lieux d'engagements, les relations avec l'opération *Barkhane*, EUTM Mali et la Minusma de l'ONU, le niveau de formation des forces sahéliennes, etc.

¹⁹⁰ À savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Tchèque, le Royaume-Uni et la Suède.

¹⁹¹ L'armée belge décida en novembre 2019 d'envoyer dès 2020 trois officiers de liaison durant un an au quartier général de la « *Combined Joint Special Operations Task Force* » (CJSOTF) français, avec pour mission d'avoir une vue générale de la situation. Leur présence est prévue pour fin 2020. La prudence en matière d'engagement belge reste de mise pour des raisons politiques et parlementaires, y compris la question de la prise de risque. La participation à *Takuba* et/ou à *Barkhane* restait à l'étude en février 2021. La posture symbolique des Pays-Bas fut similaire à la Belgique, en raison notamment des déploiements néerlandais en Irak et en Afghanistan. Les Allemands ont refusé de s'engager dans les opérations *Barkhane* et *Takuba*. Une des raisons de cette réticence pourrait être les élections prévues en septembre 2021.

¹⁹² Une façon de remercier la France pour son soutien lors des tensions gréco-turques en Méditerranée orientale.

90 personnels, équipés de motos et de pick-up. 90 + 60 = 150 hommes, soit l'équivalent d'une compagnie. À terme, l'intention est de créer un bataillon ULRI. Le groupement *Takuba* représenterait donc l'équivalent d'un régiment.

Takuba, qui est rattaché à l'opération Barkhane, doit devenir « entièrement autonome ». Takuba devra assurer ses propres soutiens (y compris santé) et la protection de ses forces. Des personnels non issus des forces spéciales y seront donc affectés. L'idée est que Takuba soit « sécable » de Barkhane : si la France réduit l'ampleur de Barkhane ou y met un terme, Takuba doit pouvoir continuer sa mission auprès de l'armée malienne¹⁹³. Relevons qu'une centaine de Britanniques et leurs trois hélicoptères *Chinook* apportent un soutien à Barkhane.

Interventions dans le golfe arabo-persique

Relevons que huit États participants¹⁹⁴ à l'IEI ont monté une mission¹⁹⁵ de sécurité maritime et de désescalade dans le golfe Arabo-Persique sujet à des tensions régionales durant l'année 2019 qui se traduisirent par de nombreux incidents maritimes (attaque de pétroliers norvégiens, japonais et britanniques) et non maritimes (frappes contre des installations pétrolières en Arabie saoudite) dans la zone et dans le détroit d'Ormuz. Il est alors question d'atteinte à la liberté de navigation et de sécurité des navires, avec le risque de compromettre les échanges commerciaux et l'approvisionnement énergétique¹⁹⁶. Cette mission fut initiée au départ par les Britanniques (avec l'annonce du ministre des Affaires étrangères, Jeremy Hunt, le 22 juillet 2019) puis par les Allemands et les Français. Il s'agissait de proposer aussi un engagement européen hors du cadre otanien¹⁹⁷ afin d'éviter toute mauvaise interprétation, l'emblème européen étant associé à de la « puissance douce »¹⁹⁸ face à l'Iran. Reste que l'idée d'une force navale franco-germano-britannique fut abandonnée et reprise par la suite par la France dans un autre cadre.

L'initiative EMASoH (*European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*) portée par la France fut opérationnelle le 30 janvier 2020 avec la présence (en première rotation) de la frégate française *Courbet*¹⁹⁹ déjà sur place depuis fin novembre 2019 et de la frégate néerlandaise *Zr. Ms. De Ruyter*²⁰⁰ qui appareilla le 28 janvier 2020. En septembre 2020, la frégate néerlandaise fut remplacée par une frégate danoise. Le quartier général de la mission de surveillance fut localisé au sein de la base navale française d'Abou Dhabi aux Émirats arabes unis (et composés d'officiers belges, danois, néerlandais et français). La zone concernée était la partie occidentale du golfe d'Oman, le détroit d'Ormuz et la partie orientale du golfe Persique. Une coordination de l'EMASoH européenne

¹⁹³ <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/sahel-a-quoi-va-ressembler-takuba-220938>

¹⁹⁴ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eight-member-states-back-european-led-naval-mission-in-strait-of-hormuz/>. À savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal. La Belgique participe via le renforcement (un officier) de l'état-major à Abou Dhabi pour la fonction de « Naval Cooperation and Guidance for Shipping » (NCAGS) (décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Défense, Philippe Goffin, le 24 janvier 2020 pour une période allant de fin janvier 2020 à fin janvier 2021). Deux militaires belges furent également embarqués à bord d'une frégate néerlandaise pour une période de 5 mois avec une rotation à mi-mandat (décision du 31 janvier 2020).

¹⁹⁵ Le terme « mission » fut préféré à celui d'opération car sans mandat de force de la part de l'ONU.

¹⁹⁶ Un tiers du pétrole acheminé vers l'Europe transite par cette voie maritime.

¹⁹⁷ Il fut aussi question de se dissocier des Américains dès lors que Londres était engagée dans l'accord sur le nucléaire iranien, à la différence de Washington.

¹⁹⁸ C'est pour cette raison également que fut nommée Jeannette Seppen (NL) comme haut représentant civil de l'EMASoH.

¹⁹⁹ <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/france-kickstarts-european-mission-in-the-strait-of-hormuz/>

²⁰⁰ <https://www.bruxelles2.eu/2020/01/emasoh-declaree-operationnelle-le-courbet-sur-zone-le-zs-ms-de-ruyter-arrive/>

avec une autre coalition²⁰¹ autour de la flotte américaine de l'*International Maritime Security Construct* (IMSC) créée le 16 septembre 2019 fut néanmoins organisée²⁰².

Par la suite, un volet militaire de l'IEI dans la zone fut entériné sous l'appellation d'opération *Agenor* commandée par un officier français puis, dès janvier 2021, par un officier danois. Pour le contre-amiral français Cluzel, « aucun incident majeur n'est survenu dans la zone d'opérations conjointes depuis août 2020 »²⁰³.

4. Le Traité franco-allemand comme stimulant de l'IEI ?

À la signature du Traité de coopération et d'intégration franco-allemand d'Aix-la-Chapelle (Aachen) le 22 janvier 2019, il fut question de son apport comme élément porteur de sens pour le projet de l'IEI et comme « contribution à la création d'une armée européenne »²⁰⁴ selon la chancelière Merkel, évoquant le développement d'une « culture militaire et d'une industrie de l'armement communes », y compris en opérant des déploiements conjoints. Complétant le traité de l'Élysée de 1963 (signé par De Gaulle et Adenauer)²⁰⁵, le nouveau traité prévoit une clause de solidarité bilatérale entre les deux pays en cas d'agression²⁰⁶, en complément de l'article 5 de l'OTAN, de la clause de solidarité et de la clause d'assistance de l'Union européenne.

Le document précise également qu'il s'agit de renforcer « la capacité de l'Europe à agir de manière indépendante » en conjuguant bilatéralisme et européisme. C'est le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité qui a été désigné comme « organe de direction politique » pour toutes les obligations mutuelles (solidarité, coopérations militaires, exportations d'armes). Il est question de faire de ce cadre franco-allemand un laboratoire pour la défense européenne après le Brexit.

Le traité d'Aix-la-Chapelle constitue cependant un compromis entre les deux capitales, car il reste des divergences²⁰⁷ entre l'Allemagne, championne économique, et la France, militairement supérieure, la première étant davantage prudente dans ses engagements militaires (culture de la retenue, même si le budget de la défense 2021 va augmenter de 4 % par rapport à 2020)²⁰⁸ que la seconde (qui dispose de la capacité d'agir en premier). L'Allemagne a insisté sur la notion de culture commune et sur sa future place au Conseil de sécurité comme membre permanent, la France sur celle d'opérationnalité.

Les doctrines²⁰⁹, les budgets²¹⁰, les caveats, les règles d'engagement, la posture des opinions publiques, la question nucléaire, les visions géopolitiques et perceptions des menaces, les principes

²⁰¹ Royaume-Uni, Australie, Albanie, Arabie saoudite, Bahrein, Lituanie, Émirats arabes unis

²⁰² Relevons que les États-Unis avaient fait, de leur côté, à l'été 2019, une demande formelle aux Pays-Bas et à l'Allemagne pour participer à une mission de surveillance dans la zone mais qui fut rejetée par lesdits pays, préférant une option européenne. Les Britanniques participent aussi à l'opération maritime d'initiative américaine.

²⁰³ [Détroit d'Ormuz. Un Danois prend le commandement d'Agenor - B2 Le blog de l'Europe géopolitique \(bruxelles2.eu\)](https://bruxelles2.eu/fr/actualites/2021/01/2021-01-14-detroit-d-ormuz-un-danois-prend-le-commandement-d-agenor-b2-le-blog-de-l-europe-geopolitique)

²⁰⁴ Les deux pays rassemblent près d'un Européen sur trois et presque la moitié du PIB de la zone euro.

²⁰⁵ Pour une histoire franco-allemande face aux institutions européennes, cf. Marie-Thérèse Bitsch, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2001 ; Cécile Galla et Claire Demesmay, *Que reste-t-il du couple franco-allemand ?*, La Documentation française, Paris, 2013.

²⁰⁶ Ils se « prêtent aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force armée, en cas d'agression contre leur territoire ». Cela concerne également les attentats.

²⁰⁷ Cf. aussi Barbara Kunz, *Defending Europe ? A stocktaking of French and German Visions for European Defense*, Études de l'IRSEM n°41, Paris, 2015.

²⁰⁸ Soit 46,93 milliards d'euros (2021), contre 45,2 milliards (2020). L'Allemagne conserve le premier budget militaire de l'Europe continentale (hors UK), devançant la France de près de 8 milliards d'euros. Un quart du budget militaire allemand sera consacré en 2021 aux investissements en équipements.

²⁰⁹ Relevons les fortes différences entre le Livre blanc allemand de la Défense (2016) et la Revue stratégique française (2017).

²¹⁰ Nicolas Fiorenza, « Bundeswehr bounceback », *Jane's Defence Weekly*, Londres, 23 octobre 2019, pp. 22 et sv.

concernant les exportations d'armes²¹¹, « la place » de la Coopération structurée permanente (CSP) dans l'IEI et le poids des parlements dans les décisions d'engagements militaires à l'étranger²¹² restent très différents. Certes, des coopérations bilatérales existent, comme pour l'hélicoptère d'attaque *Tigre*, l'avion de transport *A400M*, le futur char lourd MGCS (2035), le système d'artillerie du futur (CIFS), l'avion du futur SCAF (démonstrateur 2026), l'Eurodrone ou la décision, aux motifs budgétaires, de positionner des avions *Super Hercules C-130J* sur une même base en France, à Évreux, dès 2021.

Pour Deschaux-Dutard, la relation franco-allemande reste « marquée par des allers-retours entre pragmatisme et divergences »²¹³. La place des États-Unis et de l'OTAN a toujours été mise en avant par Berlin (malgré les tensions avec la présidence Trump), qui questionne la notion d'autonomie stratégique européenne chère au président Macron tout en se réservant la possibilité d'« instrumentaliser »²¹⁴ la notion de défense européenne.

Depuis décembre 2019, la ministre allemande de la Défense, Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), maintient la position de son pays en distillant plusieurs idées qui ne sont pas en phase avec la posture française, qu'il s'agisse d'un porte-avions européen (techniquement complexe du point de vue politique, fonctionnel, industriel et technologique)²¹⁵, d'une zone de sécurité dans le nord de la Syrie, de l'ampleur de l'engagement allemand au Sahel, etc.

De même, elle a insisté le 17 novembre 2020 devant les futurs officiers de l'académie de la Bundeswehr à Hambourg²¹⁶ sur l'idée selon laquelle « l'allié le plus important en matière de politique de sécurité et de défense était et demeure les États-Unis d'Amérique. Et ils le resteront dans un avenir prévisible ». « Sans les capacités nucléaires et conventionnelles de l'Amérique, l'Allemagne et l'Europe ne peuvent pas se protéger »²¹⁷. La ministre considère que « l'autonomie stratégique européenne nourrit l'illusion que nous pouvons garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe sans l'OTAN et sans les États-Unis », estimant que l'Europe « peut agir de manière indépendante en tant qu'Européens là où c'est dans notre intérêt commun » tout en affirmant que « l'Europe est un partenaire solide aux yeux des États-Unis et non un protégé dans le besoin ».

L'Allemagne est bel et bien tiraillée entre les engagements européen et transatlantique²¹⁸ quand bien même, à horizon prévisible, l'un ne va pas sans l'autre. Reste que, pour le président Macron, la position

²¹¹ Les règles allemandes étant plus strictes dans ce domaine, ce qui peut poser problème en cas d'exportation à des pays tiers d'équipements coproduits (cf. la question des ventes d'armes à l'Arabie saoudite, à l'Égypte, à l'Indonésie et à l'Inde).

²¹² Cf. Michel Drain, *Consultance relative à la dimension parlementaire de la politique de défense allemande*, CERFA-IFRI, Paris, 14 décembre 2013.

²¹³ Delphine Deschaux-Dutard, « Le traité d'Aix-la-Chapelle, un an après », dans *Défense & Sécurité internationale*, n°147, Areion, Paris, mai-juin 2020, p. 39.

²¹⁴ Patrice Buffotot, « L'instrumentalisation de la défense européenne par la France », *Défense & stratégie*, n°44, Paris, hiver 2019, pp. 51 et sv.

²¹⁵ Cf. Romain Mielcarek, <https://club.bruxelles2.eu/2019/03/un-projet-de-porte-avions-europeen-est-ce-bien-serieux/>; Aurélie Pugnet et Nicolas Gros-Verheyde, <https://club.bruxelles2.eu/2020/03/akk-dans-le-creux-de-la-vague/>

²¹⁶ <https://news-24.fr/leurope-ne-devrait-pas-creer-une-illusion-de-pouvoir-se-proteger-sans-le-chef-de-la-defense-americain-et-allemand/>. Relevons qu'en Allemagne, la carrière des officiers se bâtit davantage au sein de l'OTAN, histoire oblige.

²¹⁷ Et de citer : « Les USA fournissent 70 % des catalyseurs stratégiques, par exemple, la reconnaissance, les hélicoptères, le ravitaillement en vol et les communications par satellite. » (1) ; « Près de 100 % des capacités de défense contre les missiles balistiques sont fournies dans l'OTAN par les USA. » (2) ; « Les USA fournissent la grande majorité des capacités de dissuasion nucléaire. » (3) ; « Environ 76.000 soldats américains servent en Europe. Cela n'inclut pas les troupes que les États-Unis enverraient en renfort en cas d'urgence. » (4). Relevons que la ministre a indiqué que l'Allemagne doit rester attachée à la participation nucléaire dans le cadre de l'OTAN. (<https://club.bruxelles2.eu/2020/11/la-securite-europeenne-en-dependant-des-americains-regardons-plutot-vers-la-zone-indo-pacifique-akk/>)

²¹⁸ Peter Schmidt, « La conception allemande de la défense européenne », *Défense & stratégie*, n°44, Paris, hiver 2019, pp. 33 et sv.

de la ministre de la Défense allemande n'est pas soutenable : « Je suis en désaccord profond avec la tribune parue dans *Politico* signée par la ministre de la Défense allemande. Je pense que c'est un contre-sens de l'histoire. Heureusement, la chancelière n'est pas sur cette ligne si j'ai bien compris les choses »²¹⁹.

Cette bipolarité forcément ambiguë dans une relation historiquement chargée est faite de hauts et de bas, de tribulations et de stéréotypes. Rappelons aussi qu'en 2018, l'Allemagne insista sur le concept d'Union européenne de défense et, en 2019, sur une alliance pour le multilatéralisme avec la France²²⁰. Rappelons enfin en 2020 la proposition du SPD allemand de créer une armée européenne distincte des 27 armées nationales (créer une 28^e armée sous contrôle de la Commission européenne) et mise en place sur une base volontaire.

Pour Edouard Simon²²¹, la relation franco-allemande apparaît comme un socle : rien n'est envisageable pour la France au niveau européen sans l'Allemagne. Et il y a bien articulation entre des alliances ad hoc (telle l'IEI) et le format franco-allemand dépassant l'approche mémorielle et historique des liens compliqués du passé.

5. Les apports au service indirect de la PSDC et de l'OTAN

Dans la phase de négociations autour de l'IEI, l'Allemagne d'Angela Merkel est, au départ, réticente à l'IEI, arguant qu'elle pourrait faire de l'ombre à la CSP. Le 3 juin 2018, elle marque officiellement son accord sur l'Initiative mais en imposant une condition : que celle-ci soit incluse dans la Coopération structurée permanente. Or la proposition française avait pour objectif d'être plus ambitieuse et plus opérationnelle que la CSP par trop inclusive pour Paris ; l'Allemagne « pensant » ladite CSP comme un « objet politique ». Finalement, le 19 juin de la même année, au château de Meseberg, près de Berlin, Angela Merkel accepte l'Initiative européenne d'intervention, qui sera en lien « le plus étroit possible » avec la Coopération structurée permanente²²².

Relevons que le paragraphe 8 de la lettre d'intention signée le 25 juin 2018 dispose finalement que l'IEI « contribuera à renforcer les relations bilatérales de défense ainsi que les efforts conjoints menés dans le cadre d'organisations multilatérales clés telles que l'UE, l'OTAN et l'ONU ou initiatives *ad hoc*. L'IEI entend contribuer aux efforts en cours au sein de l'Union européenne pour approfondir la coopération en matière de défense, notamment la CSP, comme indiqué au paragraphe 9, et peut renforcer et s'inspirer des travaux menés dans le cadre du Concept-cadre de l'OTAN (FNC). Ça ne sera pas dupliquer ces efforts ». Dans le paragraphe 9, on précise même que « [I]es États participants s'efforceront de garantir que l'IEI sert les objectifs et les projets de la CSP dans toute la mesure du possible, tout en tenant compte des contraintes et de la question de l'accès des tiers à la CSP. Alors que la CSP produira inévitablement des effets bénéfiques pour l'IEI, nous chercherons à identifier, dès que possible, les domaines de coopération dans le cadre de l'IEI qui peuvent fusionner avec des projets CSP existants ou en constituer de nouveaux, par exemple dans le domaine de l'appui aux opérations. »

Selon une plaquette officielle du ministère des Armées éditée le 7 novembre 2018, « l'IEI est une initiative indépendante, ce qui en fait un cadre flexible, réactif et transverse. Elle se développe donc

²¹⁹ <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/10-points-macron>

²²⁰ Cf. à ce sujet « La doctrine Macron : une conversation avec le Président français », Entretien politique, Grand continent, 16 novembre 2020 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>).

²²¹ Edouard Simon, *La France, l'Allemagne et l'Europe. La centralité retrouvée de la relation franco-allemande*, Friedrich-Ebert-Stiftung, IRIS, Paris, novembre 2020.

²²² <https://www.bruxelles2.eu/2018/06/initiative-europeenne-dintervention-entre-paris-et-berlin-un-crouton-dans-le-potage/>

en dehors de l'OTAN et de l'UE. L'IEI est néanmoins pleinement compatible²²³ avec ces deux organisations et les renforce.

Premièrement, l'IEI, l'OTAN et l'UE partagent un objectif commun : veiller à ce que l'Europe soit en mesure de réagir efficacement contre toute menace, actuelle ou future, contre sa sécurité et sa stabilité, quelle qu'en soit l'origine.

Deuxièmement, l'IEI contribuera à renforcer l'Union européenne et l'OTAN en créant une culture stratégique et opérationnelle commune parmi ses membres, en renforçant ainsi la capacité de ces derniers à agir militairement ensemble partout où cela s'avérera nécessaire, dans divers cadres possibles (OTAN, UE, ONU, coalition *ad hoc*).

Troisièmement, l'IEI est complémentaire de leurs efforts. L'IEI développe des coopérations opérationnelles pragmatiques et permet de couvrir des domaines qui ne sont pleinement traités ni par l'OTAN ni par l'UE. Elle donnera lieu, comme elle l'a déjà fait, à des projets concrets pour l'OTAN et pour l'UE, notamment dans le cadre de la Coopération structurée permanente (CSP) ».

Reste que cette IEI doit tendre à résoudre la difficulté des Européens à entrer en premier sur de nouveaux théâtres d'opération avec, par exemple, la prise de conscience qu'il s'agit de planifier à l'avance et plus rapidement l'évacuation de ressortissants (suite à une catastrophe naturelle, un conflit, un acte terroriste), domaine où les Européens constatèrent certaines impréparations. Cependant, ce projet fut abandonné dès lors que des études existent déjà sur cette problématique.

Il s'agit donc d'œuvrer pragmatiquement et de manière flexible à une autonomie stratégique européenne²²⁴ et de bâtir une culture militaro-stratégique commune (doctrine) en bâtissant des liens de confiance. Il ne s'agit pas de créer une force de réaction rapide commune mais de renforcer les liens militaires en les dégageant de toute lourdeur institutionnelle, en sortant parfois du cadre habituel pour prendre forme au sein de fora spécifiques. Toute la difficulté autour de cet « Eurogroupe de défense qui ne dit son nom »²²⁵ pourrait venir de l'association complexe de pays européens provenant d'horizons géographiques très différents du Nord au Sud, et présentant donc une grande disparité d'intérêts, de traditions nationales, de perceptions des menaces, de règles d'engagement et de rapports aux risques. Énorme défi, tout aussi bien porteur de renouveau que présentant de nombreux pièges à éviter²²⁶.

²²³ En marge de la réunion informelle des ministres de la Défense tenue à Sofia le 5 mai 2018, la Haute Représentante Federica Mogherini et la ministre française des Armées Florence Parly ont un entretien bilatéral consacré à la CSP mais aussi à l'IEI, avec pour objectif de clarifier les choses et éviter que la seconde fosse de l'ombre à la première (<https://club.bruxelles2.eu/2018/06/initiative-europeenne-dintervention>).

²²⁴ Cf. le discours de Charles Michel au groupe de réflexion Bruegel, le 28 septembre 2020 et le 12 janvier 2021 à la 13^{ème} European Space Conference ; Conférence sur l'avenir de l'Europe : quelle ambition pour la défense européenne ? (Discours de Thierry Breton lors de la), Bruxelles, 4 novembre 2020.

²²⁵ Frédéric Mauro, « L'Initiative européenne d'intervention : pourquoi il faut écouter la Chancelière Merkel », www.iris-france.org, Tribune, Paris, 26 juin 2018.

²²⁶ Frédéric Mauro, « Vers la fin de l'Union européenne ou son renouveau ? », Tribune, IRIS, Paris, 30 juillet 2020.

Conclusion

Lors du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017, la France a proposé des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables. Ceci implique de soutenir, au sein comme en dehors de l'UE et de l'OTAN, toutes les initiatives prometteuses qui renforcent la convergence stratégique entre Européens et intéressent leur sécurité commune.

Au début de la prochaine décennie, l'objectif IEI est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. Celle-ci doit contribuer également à renforcer leur interopérabilité dans l'ensemble des scénarios d'engagements de leurs forces mais aussi de rapprocher les visions géopolitiques et géostratégiques fortement disparates entre États au vu de leurs intérêts régionaux et mondiaux.

L'IEI doit permettre aussi de développer une culture stratégique partagée entre Européens qui, si la situation l'exige, seront plus à même de s'engager ensemble demain. Elle reste dépendante de la volonté des États à y investir du temps et des engagements. Elle doit aussi être un soutien, un exemple ou un modèle à la dynamique nouvelle autour de l'importance de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union autant que sa souveraineté. Elle est un outil pouvant être un tremplin culturel politico-militaire remontant vers l'UE et l'OTAN.

Cette initiative peut ainsi nourrir les débats au niveau doctrinal, capacitaire et stratégique de l'Union à partir des retours d'expérience et des travaux engagés en son sein. Si certaines interventions peuvent être analysées comme étant associées à l'esprit coopératif propre à l'IEI [interventions humanitaires suite à des ouragans (2017 et 2019), forces spéciales Takuba au Sahel (2020-2021), sécurité navale dans le golfe Persique (2019-2020)], l'IEI doit encore mûrir et trouver sa vitesse de croisière en 2021 et au-delà.

Recommandations pour la Belgique

1. Intégrer davantage l'importance de l'IEI au sein de l'état-major²²⁷ ;
2. Assimiler tout l'intérêt de l'IEI comme outil pouvant être un tremplin culturel politico-militaire remontant vers l'UE et l'OTAN ;
3. Prendre l'initiative de *non-papers* pour renforcer les réflexions et avancées de l'IEI ;
4. Garantir le caractère informel des instances de réflexion au sein de l'IEI afin de favoriser les échanges sur des thèmes délicats au sein des réunions ministérielles et lors des réunions des directeurs politiques ;
5. Profiter de l'IEI et des retours d'expérience pour améliorer la connaissance des États partenaires et d'en tirer profit en matière de politique nationale de défense ;
6. S'ouvrir à d'autres groupes de travail créés dans le cadre de l'IEI.

²²⁷ Pour ACOS Strat (Belgique) en décembre 2020, l'IEI est une opportunité pour plusieurs motifs :

- « Plate-forme » utile d'échanges d'informations.
 - Permet d'améliorer la *situational awareness* d'un point de vue Ops et PolMil entre les pays membres.
 - Plate-forme à caractère informel vu le nombre restreint de membres [si on compare aux formats OTAN & UE] et permet une coopération rapprochée et structurée sur des sujets moins prioritaires au niveau UE & OTAN.
 - Permet de consolider un consensus et un partage des mêmes idées si elles existent ou émergent ».
- Cependant, par pondération, pour la Belgique (ACOS strat) :
- « L'IEI ne peut pas remplacer l'OTAN et l'UE comme plate-forme de coopération prioritaire en matière de sécurité et de défense.
 - L'IEI a donc pour but de construire et de préparer le consensus, afin de faciliter le processus de décision au sein d'autres plates-formes officielles (ONU-UE-OTAN).
 - L'IEI n'a donc pas pour objectif de devenir une structure à part entière qui pourrait servir d'alternative à l'UE / OTAN sur le long-terme ».

Liste des abréviations et acronymes

AED	Agence européenne de défense
AFP	Agence France presse
BPC	Bâtiment de projection et de commandement
CAMO	Capacité motorisée
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
C-SOCC	Composite Special Operations Component
CENZUB	Centre d'ENtraînements aux actions en Zone UrBaine
CESD	Collège européen de sécurité et de défense
CESD	Centre d'études de sécurité et défense
CHANCOM	Channel Committee
CJEF	Combined Joint Expeditionary Force
CJSOTF	Combined Joint Special Operations Task Force
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
CIFS	Common Indirect Fire System
CSP	Coopération structurée permanente
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DRM	Direction du renseignement militaire
EMASOH	European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz
EMUE	État-major militaire de l'Union européenne
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
EATC	European Air Transport Command
ETAC	European Tactical Airlift Centre
FED	Fonds européen de défense
FLSP	Full Logistic Strategic Picture
GT	Groupe de travail
IA	Intelligence artificielle
IEI	Initiative européenne d'intervention
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IMSC	International Maritime Security Construct

IRSD	Institut royal supérieur de défense
JEF	Joint Expeditionary Force
MEST	Military European Strategy Talks
MGCS	Main Ground Combat System
MNCCC	Multinational Caribbean Coordination Cell
MOU	Memorandum of Understanding
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
MRTT	Multi-role Tanker Transport
NCAGS	Naval Cooperation and Guidance for Shipping
NL	Netherlands
NRF	NATO Response Force
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PC	Poste de commandement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
QG	Quartier général
SCAF	Système de combat aérien du futur
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TF	Task Force
TG	Task Group
TdR	Termes de référence
TUE	Traité de l'UE
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
ULB	Université libre de Bruxelles
ULRI	Unité légère de reconnaissance et d'investigation

Annexes

Annexe 1 : Extrait du discours du président Macron à la Sorbonne (26 septembre 2017)

(...) La seule voie qui assure notre avenir, celle dont je veux vous parler aujourd'hui, c'est à nous, à vous de la tracer. C'est la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique. Ayons ensemble l'audace de frayer ce chemin. Comme je l'ai assumé à chaque instant devant les Français, je le dis aujourd'hui avec une conviction intacte : l'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde, face aux grands défis contemporains. L'Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi ? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l'Homme, à la justice est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale l'est tout autant. Ce que l'Europe représente, nous ne pouvons pas le confier aveuglement, ni de l'autre côté de l'Atlantique, ni aux confins de l'Asie. C'est à nous de le défendre et de le construire dans cette mondialisation. Et donc au lieu de concentrer toute notre énergie sur nos divisions internes, comme nous le faisons maintenant depuis trop longtemps, au lieu de perdre nos débats dans une guerre civile européenne - car de débat budgétaire en débat financier, en débats politiques c'est bien de cela dont il s'agit - nous devons plutôt considérer comment faire une Europe forte, dans le monde tel qu'il va. Et comme[nt] construire, ainsi, les six clés de la souveraineté indispensables pour y réussir.

Face à chacun de ces enjeux, nous devons désormais engager des actions concrètes. La première clé, le fondement de toute communauté politique, c'est la sécurité. Nous vivons en Europe un double mouvement : un désengagement progressif et inéluctable des États-Unis, et un phénomène terroriste durable qui a pour projet assumé de fracturer nos sociétés libres. L'Europe, dans ces domaines, a enfin pris conscience de ses fragilités et de la nécessité d'agir ensemble. Nous devons amplifier les travaux engagés pour lutter contre le financement du terrorisme, et la propagande terroriste sur Internet. Nous avons commencé à le faire, à quelques-uns. Nous devons renforcer notre cybersécurité et créer un espace de sécurité et de justice commun.

En matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'OTAN. Le socle de cette autonomie a été posé, avec des progrès historiques intervenus ces derniers mois. En juin dernier, nous avons posé les bases de cette Europe de la Défense ; une coopération structurée permanente, permettant de prendre des engagements accrus, d'avancer ensemble et de mieux nous coordonner ; mais aussi un Fonds européen de défense afin de financer nos capacités et notre recherche. Ce socle indispensable, nous sommes en train de lui donner un contenu, à travers les échanges des différents États-membres qui souhaitent avancer en cette direction.

Mais il nous faut aller plus loin. Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune. Notre incapacité à agir ensemble de façon convaincante met en cause notre crédibilité en tant qu'Européens. Nous n'avons pas les mêmes cultures, parlementaires, historiques, politiques ni les mêmes sensibilités. Et nous ne changerons pas cela en un jour. Mais je propose dès à présent d'essayer de construire cette culture en commun, en proposant une initiative européenne d'intervention visant à développer cette culture stratégique partagée.

Pour créer ce rapprochement, nous avons besoin d'un changement profond. Je propose ainsi à nos partenaires d'accueillir dans nos armées nationales – et j'ouvre cette initiative dans les armées françaises – des militaires venant de tous les pays européens volontaires pour participer, le plus en amont possible, à nos travaux d'anticipation, de renseignement, de planification et de soutien aux opérations. Au début de la prochaine décennie, l'Europe devra ainsi être dotée d'une Force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir.

Je veux que cette culture commune s'étende, dans la lutte contre le terrorisme, à nos services de renseignement. Je souhaite ainsi la création d'une Académie européenne du renseignement pour renforcer les liens entre nos pays, par des actions de formation et d'échanges.

Face à l'internationale du terrorisme, l'Europe de la sécurité doit être notre bouclier. Ils s'infiltrent partout en Europe, leurs ramifications sont là ; c'est donc ensemble que nous nous devons d'agir. De la prévention à la répression. C'est pourquoi nous devons instituer un Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme, au-delà des compétences actuelles qui viennent d'être établies.

La sécurité, nous l'avons tragiquement perçu ces derniers jours, ce ne sont pas seulement les bombes et les kalachnikovs. Les bouleversements climatiques menacent eux aussi comme jamais notre sécurité, et chaque semaine en Europe volent des vies humaines. C'est pourquoi je souhaite que nous puissions créer une Force européenne de protection civile qui mettra en commun nos moyens de secours et d'intervention, qui permettra ainsi de répondre aux catastrophes de moins en moins naturelles, des incendies aux ouragans, des inondations aux séismes.

Une Europe qui s'unit pour protéger, intervenir, sauver des vies, c'est une Europe qui retrouve le sens de cette fraternité que nous avons placée en son centre, qui sort de l'incantation pour agir concrètement et démontrer la force de l'action collective. » (...)

Annexe 2 : Lettre d'intention concernant l'Initiative européenne d'intervention

LETTER OF INTENT CONCERNING THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN INTERVENTION INITIATIVE (EI2)

The Strategic Context

1. Europe is facing a highly unstable and uncertain strategic environment, subject to sweeping changes. It has to deal with the greatest concentration of challenges since the end of the Cold War, including an increasing terrorist threat, major migration crises, persistent vulnerabilities in its Southern region, from the Mediterranean to the Sahel-Sahara region, enduring destabilisation in the Middle East, resumption of open warfare on its doorstep and displays of force on its territory, including stemming from intimidation strategy, on its Eastern Flank and increasing natural disasters.
2. These are destabilizing factors that need to be tackled to better protect our citizens, and therefore European states have to take on greater responsibility for their own security, hence the necessity to better coordinate our efforts and to foster our capacity to better anticipate, prepare, plan and act together when and where necessary.
3. This strategic assessment is particularly clear for European able and willing states that share security interests and actively support European endeavors, including through the European Union's significant new initiatives, in order to consolidate European strategic autonomy and freedom of decision and action, as well as reinforce NATO, which remains the cornerstone of our collective defence.
4. Our states have consistently demonstrated their willingness and their ability to swiftly deploy effective military capabilities and act together in various scenarios across the whole range of potential conflicts and crises affecting Europe's security, in different frameworks. The progress achieved in the last few years in strengthening European Defence has been significant. Nevertheless, further steps need to be taken. We therefore intend to develop together the European Intervention Initiative (EI2) in order to enhance our collective strategic response.

Aim of the European Intervention Initiative

5. EI2 is a flexible, non-binding forum of European participating states which are able and willing to engage their military capabilities and forces when and where necessary to protect European security interests, without prejudice to the chosen institutional framework (the EU, NATO, the UN or ad hoc coalitions).
6. The ultimate objective of EI2 is to develop a shared strategic culture, which will enhance our ability, as European states, to carry out military missions and operations under the framework of the EU, NATO, the UN and/or ad hoc coalition. Intensifying and deepening contacts between EI2 participating states will facilitate future military engagements, which remain fully subject to sovereign national decisions in accordance with each state's respective constitutional processes.
7. In particular, EI2 will enable better links and closer cooperation between the armed forces of European states that are willing and able to carry out international military missions and operations, throughout the spectrum of crises. The initiative will focus on enhanced interaction in four main fields: (i) strategic foresight and intelligence sharing, (ii) scenario development and planning, (iii) support to operations and (iv) lessons learned and doctrine.
8. EI2 will contribute to reinforce bilateral defence relationships as well as joint efforts carried out within the framework of key multilateral organizations such as the EU, NATO and the UN or ad hoc initiatives. EI2 intends to contribute to on-going efforts within the European Union to deepen

defence cooperation, notably PESCO as detailed in paragraph 9, and may reinforce and draw from the work conducted through the NATO Framework Nation Concept (FNC). It will not duplicate those efforts, but will add to them. E12 will strive to identify possible improvements for European Defence as well as the best institutional forum how to achieve those, in order to be quicker and more efficient. Denmark will participate in full respect of the Danish opt-out from the EU's Common Security and Defence Policy.

9. E12 participating states will strive to ensure that E12 serves the objectives and projects of PESCO to the maximum extent possible, while taking into consideration national legal constraints and the issue of third parties' access to PESCO. While PESCO will inevitably produce beneficial effects for E12, we will seek to identify, as soon as possible, relevant areas of cooperation within the E12 framework that can merge with existing PESCO projects or constitute new ones, for example in the area of support to operations.
10. Military staff talks will provide regular assessments and recommendations in line with common security interests and possible actions.
11. E12 does not entail the creation of a new rapid reaction force. Considering that our nations have only one single set of forces, E12 states will rely on existing standing rapid reaction / intervention forces, in line with the appropriate decision-making process. E12 will not earmark national forces for its own response purposes.
12. E12 will strengthen our ability to better operate together. It will reinforce participating states' ability to be better prepared for missions and operations conducted in the framework of the EU, NATO, UN or other ad hoc coalitions in which nations wish to commit forces. It could also encourage the efficient deployment of existing and future military capabilities and units. The assignment of forces from E12 participating states to specific missions and operations will always remain a sovereign national decision.
13. E12 will be resource-neutral. It will rely on existing structures and a network of liaison officers in the various military structures of the participating states.
14. Eventually, thanks to a better mutual understanding of military needs, E12 will help in aligning European states' operational requirements and thus may facilitate the common development of capabilities, by using those already existing tools.
15. E12 will be open to other European states, willing to share the strategic objectives of the Initiative, and showing proper commitment and adequate level of operational capabilities.

Arrangements for the development of the E12

16. By signing this Letter of Intent, we, Defence Ministers from the participating states, pledge our full support to and involvement in E12 and our intent to contribute to the four agreed work strands.
17. In order to reach the objectives of E12, we decide to establish a light E12 Permanent secretariat in Paris based on French personnel and on the existing network of national liaison officers in the various military structures of the French MoD (possibly complemented by national voluntary contributions), to oversee policy and objectives, and to coordinate actions along the different lines of cooperation.
18. We, Defence Ministers of participating states, direct our staff to start drafting an E12 Foundation Memorandum of Understanding as soon as possible, detailing the modalities of each state's participation to E12.

Signed in nine copies on June 25th, 2018.

Annexe 3 : Propositions de modèles de différenciation

1973 Willy Brandt, “Functional” rather than constitutional approach to EU integration

1975 Léo 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 Dijsselbloem, “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, Europarlament)

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, Institut Jacques Delors, 23 July 2015

Annexe 4 : Position de quelques pays européens en matière d'autonomie stratégique

(Quentin Loiez, doctorant, *L'autonomie stratégique et l'Union européenne. Synthèse de phase de recherche*, cotutelle ULg-Université de Lille, décembre 2019) (extraits).

Parmi les États membres de l'UE, la France a particulièrement pensé, développé, et appliqué le concept d'autonomie stratégique (AS) pour sa politique de défense nationale. Depuis le livre blanc de 1994, le concept d'AS figure dans la réflexion stratégique française. Les différents exercices de réflexions suivants, tels que les livres blancs de 2008 et 2013, ont tous deux repris et développé le concept. Il est devenu l'un des objectifs permettant à la France de maintenir sa capacité à faire face aux risques et menaces ainsi qu'à peser sur la scène internationale²²⁸. Cette AS nationale n'est pas censée entraîner un isolement de la France, au contraire, elle doit lui permettre d'assumer ses responsabilités internationales et d'être un partenaire fiable pour ses alliés. Comme l'indique le professeur André Dumoulin, chercheur au Centre d'études de sécurité et de défense de l'Institut royal supérieur de défense, pour la France « il est question de développer des capacités dites critiques lui permettant l'initiative et l'action autonome, mais aussi la capacité à entraîner avec elle ses alliés et partenaires »²²⁹. Ce dernier observe également que la France cherche à appliquer le principe de mutualisation « prioritairement dans le cadre intra-européen » et « sans que cela n'altère l'autonomie stratégique et la liberté d'action nationale ». La revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 constitue le dernier document de réflexion stratégique qui consacre le concept d'AS et promeut, de façon plus significative que par le passé, son extension au niveau européen. Ce développement de l'AS au niveau européen semble se traduire par la volonté française d'intensifier ses coopérations avec ses partenaires à ce niveau (dans le cadre de l'UE, de l'OTAN et des relations bilatérales). Cette volonté affichée n'est pas nouvelle mais elle tend à s'affirmer plus nettement. Certains auteurs considèrent, cependant, qu'il existe une forme de contradiction de la part de la France à vouloir maintenir une autonomie stratégique nationale et promouvoir en même temps une autonomie stratégique européenne, jugée nécessaire²³⁰. (...). La France fait donc figure de pays particulièrement moteur dans la promotion du concept d'AS au niveau européen. Il ne faut cependant pas perdre de vue que « la politique française en matière de sécurité-défense européenne (UE ou OTAN) n'a jamais été fédéraliste mais toujours dans un cadre de contrôle strictement inter-gouvernemental, malgré les discours "sirènes" fortement européistes »²³¹. La conceptualisation d'une AS collective reste donc un exercice délicat pour la France, comme pour ses partenaires européens.

On peut présenter dans un premier temps d'autres États membres de l'UE qui ont, sans nécessairement la nommer « AS », une conception parfois proche de celle-ci. Cette conception réside souvent dans la volonté de préserver une forme d'autonomie industrielle au niveau national, voire européen. Ainsi en est-il de l'Allemagne, de l'Italie, et de l'Espagne. L'Allemagne développe une approche relativement proche de la vision française en matière industrielle. Même si le terme d'AS n'est pas repris par la réflexion stratégique allemande, l'idée sous-jacente reste cependant la maîtrise nationale des technologies clés. L'objectif pour l'Allemagne est de protéger sa souveraineté technologique en maintenant au niveau national les technologies clés qui lui permettront d'équiper

²²⁸ Ministère de la Défense/SGA/SPAC, « Livre blanc défense et sécurité nationale » [2013] 20 (Livre blanc défense et sécurité nationale) consulté le 11 décembre 2019.

²²⁹ André Dumoulin, « Livre blanc français de la défense 2013 : lignes de forces autour de la sécurité-défense européenne », Institut royal supérieur de défense, *Focus Paper* n° 29, Bruxelles, 2013, p. 27.

²³⁰ Bruno Alomar, « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale : une occasion manquée ? », *Revue Défense nationale*, Paris, 2017, p. 37.

²³¹ André Dumoulin, « L'initiative européenne d'intervention. Enjeux et supports », Institut royal supérieur de défense, e-Note 25, Bruxelles, 2018, p.5.

ses forces armées et de sécuriser ses chaînes d'approvisionnement²³². L'Allemagne considère néanmoins comme essentielle le maintien d'une industrie de défense européenne indépendante et compétitive. Comme la France, elle appelle donc à la consolidation de l'industrie européenne tout en maintenant la volonté de protéger ses propres capacités industrielles et sa souveraineté technologique²³³. Une approche similaire est promue par l'Italie. Sans faire référence à l'expression AS, Rome souhaite, en effet, maintenir un certain niveau d'autonomie industrielle au niveau national et européen. La combinaison de ces deux niveaux entraîne l'Italie à opérer une distinction entre les capacités technologiques souveraines (pour lesquelles l'Italie souhaite conserver une maîtrise nationale) et les capacités technologiques collaboratives (pour lesquelles une interdépendance, une spécialisation avec des partenaires en priorité européens est envisageable). On voit bien ici une forme de compatibilité avec la vision française ou allemande. En effet, l'Italie est consciente de l'incapacité de maintenir une indépendance industrielle totale au niveau national et de la nécessité d'envisager l'autonomie industrielle au niveau européen. L'Espagne elle aussi a développé un concept se rapprochant de l'AS, cependant sans le nommer comme tel. Ce concept consiste en un ensemble de capacités militaires garantissant les intérêts essentiels de la sécurité nationale. L'Espagne parle ainsi de capacités stratégiques, évoquant les capacités apportant un avantage opérationnel et une liberté d'action aux forces armées espagnoles. De ces capacités stratégiques découlent une base industrielle et technologique de défense permettant de répondre à ces besoins opérationnels. Comme l'Italie, l'Allemagne, et la France, l'Espagne considère que le développement d'une AS de l'UE, qu'elle envisage dans sa dimension industrielle, est, sur le long terme, nécessaire. Madrid estime que cette AS de l'UE devrait être complémentaire de l'AS nationale, sans que cette dernière lui soit subordonnée.

²³² German Federal Government, « White Paper 2016 on German security policy and the future of the Bundeswehr » [2016] 129.

²³³ Felix Arteaga, Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny, Marcin Terlikowski, « Appropriate Level of European Strategic Autonomy », [2016] ARES Report, 12.

À propos du CESD et de ses publications

L'Institut royal supérieur de défense (IRSD) est le centre de réflexion de référence spécialisé du ministère de la Défense belge. Il est notamment chargé, tant au niveau national qu'international, de mener la recherche interdisciplinaire dans le domaine de la politique de sécurité et de défense au service de la société.

Au sein de l'IRSD, le Centre d'études de sécurité et défense (CESD) est chargé de nourrir la réflexion présidant à l'élaboration des politiques futures dans le domaine de la sécurité et de la défense grâce aux résultats de ses recherches. À cet effet, le CESD délivre des analyses objectives et développe des visions à plus long terme afin d'optimiser la réflexion politique et d'attirer l'attention des décideurs sur des points cruciaux dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.

La recherche au sein du CESD est consacrée à l'étude des tendances politiques, militaires, institutionnelles, technologiques, socio-économiques et idéologiques qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la naissance, le développement et les conséquences des crises et des conflits à travers le monde.

Le CESD publie le résultat de ses recherches dans trois séries, accessibles sur son site Internet et/ou en format papier :

- la revue *Sécurité & Stratégie* publie les études en matière de sécurité et de défense prévues par le programme annuel de recherche scientifique de la Défense belge. Les études proposées sont basées sur les lignes de recherche, sur l'évolution de l'environnement sécuritaire, sur les dispositions de « La vision stratégique pour la Défense » du gouvernement belge, sur les orientations données par l'état-major et sur l'expertise des chercheurs ;
- la série *Focus Papers* publie les résultats des recherches qui n'entrent pas dans le cadre du programme annuel de recherche scientifique de la Défense proprement dit. Les études proposées concernent des problématiques *ad hoc* ainsi que les résultats de recherche des stagiaires du CESD ;
- les *e-Notes* sont des articles traitant de sujets liés à l'actualité.

Initiative européenne d'intervention :

opportunités et limites

Lors du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017, l'accent fut mis sur le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne soutenue par le développement d'une culture stratégique commune. La France souhaite, en effet, proposer des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables. Ceci implique de soutenir, au sein comme en dehors de l'UE et de l'OTAN, toutes les initiatives prometteuses qui renforcent la convergence stratégique entre Européens et intéressent leur sécurité commune. Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité à intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. Cette culture stratégique commune contribuera également à renforcer leur interopérabilité dans l'ensemble des scénarios d'engagements de leurs forces.

La France se propose ainsi de lancer de nouvelles dynamiques : l'Initiative européenne d'intervention (IEI), avec les partenaires disposant des capacités militaires et de la volonté politique pour s'engager à ses côtés, complétera ainsi les relations bilatérales de défense structurantes avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle permettra de développer une culture stratégique partagée entre Européens qui, si la situation l'exige, seront plus à même de s'engager ensemble demain.

La Belgique a choisi de faire partie de cette IEI. Quels sont les atouts autour de cette coopération ? Comment Bruxelles voit-elle sa place face aux autres partenaires sélectionnés ? Cette initiative peut-elle modifier ou bouleverser les autres coopérations bi- ou multilatérales dans le champ de la sécurité-défense régionale (Benelux, Eurocorps), européenne (PSDC) et otanienne ? La notion de culture stratégique européenne à travers cette IEI repose-t-elle sur des bases réelles ?

Le Dr. 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. Il est également membre du Centre d'étude sur le terrorisme et la radicalisation (CETR) à l'ULiège.

Source photo : <https://www.defense.gouv.fr/fre/actualites/international/emasoh-nous-sommes-ici-pour-assurer-la-liberte-de-la-navigation-marchande>

Source photo : <https://www.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/barkhane/brevs/barkhane-premiere-operation-conjointe-pour-les-forces-speciales-fs-francaises-et-estoniennes-de-la-task-force-takuba>

Source photo : <https://www.defensie.nl/onderwerpen/missie-in-straat-van-hormuz/nederlandse-bijdrage>



Institut royal supérieur de défense
Avenue de la Renaissance 30
1000 Bruxelles - Belgique
www.defence-institute.be

@ IRSD – Tous droits réservés
ISSN 0770-9005

