

PSDC : un basculement vers le haut

André DUMOULIN

Attaché à l'Institut royal supérieur de défense (Bruxelles), professeur à l'université de Liège

Il y a très exactement un an, j'intitulais un article/entretien à DSI du titre « PSDC. Une fenêtre d'opportunité ? » certes sous la forme d'un point d'interrogation. L'audace était celle de considérer qu'après la première fenêtre¹ qui s'était ouverte en 1999 avec la naissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et son sommet de Cologne, nous pouvions oser penser que de nouvelles conditions allaient s'ouvrir pour voir apparaître une seconde fenêtre d'opportunité. Il semble bien que nous soyons en train de la vivre en 2018. Certes, trois conditionnalités demeureront : le degré de volontarisme politique des États à travailler de concert, la résolution des contraintes budgétaires toujours à l'affût et le positionnement du curseur transatlantique.

Cette nouvelle fenêtre de tir a été préparée, parfois laborieusement, depuis fin 2012, à la fois d'un point de vue institutionnel, procédurier et capacitaire. Les freins étaient bien connus avec cette rigidité caractérisée par l'inertie naturelle des États membres, les logiques corporatistes des bureaucraties nationales et les querelles interinstitutionnelles stériles. Parallèlement, s'affrontèrent les positionnements des *think tanks* et autres acteurs d'influence en trois écoles : les « doctrinaires », les « institutionnels » et les « pragmatiques ».

Quatre actions seront finalement associées à une clause de rendez-vous (2015) : une Revue annuelle coordonnée matière de défense (CARD) ; la Mise en place d'une coopération structurée permanente (CSP) ; celle d'une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) et enfin le Renforcement du dispositif de réaction rapide de l'UE (y compris *Battlegroups* et les capacités civiles). Il sera aussi question d'un Plan de mise en place sur la sécurité et la défense via 8 scénarios d'intervention type :

- Opérations de gestion de crise à haut degré de risque ;
- Opérations conjointes interarmées (moyens aériens, forces spéciales) ;
- Réaction rapide militaire et civile (*Battlegroups*, modules) ;
- Missions civiles exécutives ;
- Opérations de sécurité aérienne (surveillance et soutien rapproché) ;
- Opérations de sécurité maritime ;
- Missions de conseil du secteur de sécurité (police, frontière, guerre hybride, état de droit) ;
- Construction de capacités militaires (missions de conseil, formation, encadrement, observation, protection robuste).

Tout était en place pour stimuler les esprits et ouvrir les initiatives. Reste que la seconde fenêtre d'opportunité que nous serions en train de vivre a été provoquée sinon stimulée par un concentré d'événements extérieurs déstabilisants davantage que par une proactivité intérieure européenne. L'environnement international dicte très souvent les orientations à fixer en matière de sécurité-

¹ Cette première fenêtre fut la résultante de plusieurs événements : ouverture des pays neutres à une intégration des problèmes de sécurité-défense dans l'UE, implication allemande prudente aux missions offensives, lâchage des Britanniques à propos d'une Union de l'Europe occidentale comme 4^{ème} pilier au sein de l'UE, prise de conscience française de participer plus collectivement à la défense de l'UE après l'échec d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN et au final la gifle balkanique pour les Européens en manque capacitaire.

défense européenne, nonobstant les invariants historiques, nationaux, doctrinaux et géographiques des pays membres. Et les Européens furent assez secoués : l'annonce du Brexit avec ses interrogations schizophréniques sur la perte britannique en termes militaires pour la PSDC versus « sabotage » de ladite politique par Londres² ; attentats terroristes majeurs en France et en Belgique commandités de l'extérieur par Daesh ; provocations russes et guerre hybride dans le Donbass et en Crimée avec le retour à une perception de la menace russe ; posture incertaine et provocatrice de la présidence Trump aux extérieurs États-Unis avec des phénomènes de rupture de confiance et d'interrogations/consternations pour bien des Européens ; et pour ajouter aux difficultés, les aspects sécuritaires de la crise migratoire.

Aussi, 2017-2018 nous apporte bien des initiatives. Lancement tant attendu de la Coopération structurée permanente (CSP) ; Plan de développement des capacités ; Identification par l'AED des activités stratégiques clefs (technologies, compétences, capacités industrielles) ; Plan d'action sur la mobilité militaire et la fluidité des transports (Commission, Conseil et...OTAN en parallèle) ; création d'une Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) pour les missions non exécutives (à savoir les missions de formation des armées partenaires) défini comme une sorte de petit quartier général installé au sein même de l'État-major militaire de l'UE faisant partie du SEAE ; Mécanisme de l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD ou CARD) afin de tenter d'améliorer la coordination entre les cycles de planification de la défense nationale et de lutter contre les chevauchements, les doublons.

Et cerise sur le gâteau, l'Action préparatoire pour la recherche en matière de défense (AED) avec, pour 2020, la mise sur pied d'un programme de recherche en matière de défense proprement dit avec l'aide de la Commission européenne qui rentre totalement dans le processus « défense ». Le 7 juin 2017 la Commission proposait la création pour la période 2021-2027 d'un Fonds européen de la défense (13 milliards d'euros) entrant dès lors dans le processus « défense », tabou par le passé. Le programme de développement industriel de défense (EDIP) de juin 2018 en amont dudit Fond a pour objectif de renforcer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de défense (phase de développement) et de soutenir la coopération entre les entreprises et entre les Etats membres. Il s'agit de tendre à une autonomie stratégique autant que le renforcement des chaînes d'approvisionnement, l'interopérabilité et la standardisation³. Sans parler d'une « Facilité européenne de paix » (10,5 milliards) pour le financement d'opérations multidimensionnelles.

Si la CSP doit encore faire ses preuves en 2018 et au-delà en tentant de renforcer le caractère opérationnel et le caractère stratégique des projets d'une coopération par trop inclusive (presque tous les pays membres UE ont signé en décembre 2017), elle devra déjouer les difficultés diplomatiques autour des évaluations qui seront menées régulièrement dès 2019. Il est question d'un rapport annuel du Haut Représentant au Conseil (grâce aux contributions de l'AED pour capacitaire et duplications et du SEAE/EMUE pour la cohérence avec les opérations) mais aussi de déterminer si les participants continuent à respecter leurs engagements⁴.

² Relevons qu'en mai 2018, Londres a lui-même présenté un plan détaillé propositionnel de partenariat défense et sécurité avec l'UE en prétendant pouvoir participer aux décisions malgré le fait que statutairement, en post-Brexit, il sera un Etat tiers !

³ Pour davantage de détails sur les aspects techno-industriels, cf. les notes d'analyse de Nicolas Gros-Verheyde et Olivier Jehin, blog www.Bruxelles2.eu (2017 et 2018).

⁴ Tous les États pourront délibérer et prendre connaissance (droit de regard, esprit inclusivité, facilitateur pour une entrée ultérieure) mais le vote ne sera permis que pour les seuls États participants à la CSP. Il est aussi prévu un réexamen chaque année et une mise à jour par les États de leurs plans militaires (précision sur objectif à chaque

Reste l'Initiative européenne d'intervention (IEI) du président Macron (discours de la Sorbonne septembre 2017) qui a pour objet de faire participer quelques États européens⁵ hors des clous de la PSDC et des organisations de sécurité-défense. L'objectif qui sera précisé en juin 2018 sera d'élaborer des prévisions stratégiques et du partage de renseignements, rédiger des scénarios et de la planification (facilitateur d'interventions), soutenir des opérations et alimenter des RETEX, ceci en organisant des échanges d'officiers. L'objectif est à la fois proactif mais aussi de pouvoir disposer si nécessaire d'une forte réactivité et engagements opérationnels en cas de besoin autour de la France (secrétariat permanent à Paris), seul pays européen à pouvoir entrer en premier en prenant des risques. Ceci en « mobilisant » d'autres pays volontaires avec lesquels la France a des « habitudes de travail ». Le seul problème de cette initiative des plus utiles en termes d'esprit de défense et de culture stratégique européenne en gestation et partage de légitimité est que son annonce s'est faite concomitamment avec la relance franco-allemande de la CSP ! Confusion des initiatives même si la CSP est capacitaire et l'IEI plutôt dans le champ opérationnel et « culturel ». Mauvais choix des mots avec le terme « européenne » accolé à « initiative » ? Quels liens avec l'EUFOR *Crisis Response Operation Core* mis en place au sein de la CSP ? S'agit-il pour l'IEI de former un Groupe pionnier visant à contourner la possible lourdeur d'une CSP par trop ouverte ? de *Battlegroups* jamais mobilisés ? La redondance est-elle là en comparant avec CJEF franco-britannique, le JEF anglo-néerlandais/ États baltes et scandinaves, De toute évidence, l'initiative pense zones géographiques nord-est et sud, assimile la coopération avec les Britanniques au-delà du Brexit, s'ouvre à un État danois *opting out* mais perturbe quelque peu les Allemands qui souhaitaient la voir accolée à la CSP. Au final, la lettre d'intention de cette IEI a été signée ce 25 juin 2018 à Luxembourg.

Nous percevons combien ses différentes démarches sont le fait d'une nouvelle prise de conscience sécuritaire franco-allemande même si les interactions entre Paris et Berlin sont toujours aussi complexes et parfois même ambiguës. Reste que malgré les interrogations allemandes autour de l'Initiative Macron, ce sont bien les deux capitales qui ont relancé, en 2017, le projet CSP jusqu'à sa concrétisation. Mais cette CSP sera fortement dépendante de la volonté nationale à coopérer, celle de régler la question des pays tiers, d'éviter les écueils propres à la complexité de sa gouvernance et de résister aux pressions américaines : l'ambassadrice Hutchinson auprès de l'OTAN insistant pour que l'UE leur ouvre l'accès aux appels d'offres !

L'insistance autour du capacitaire qui domine les décisions de ces toutes dernières années se reflète autour de coopérations à la carte, au-delà des projets de la CSP. Relevons l'achat, par la Belgique, de blindés de type *Scorpion* (Jaguar et Griffon), achat en commun belgo-néerlandais de chasseurs de mines et de frégates, première étape pour le projet franco-allemand de Système de combat aérien du futur (SCAF) auquel pourrait s'accrocher d'autres pays partenaires, parallèlement au projet de Système de combat aérien franco-britannique ; char de combat du futur franco-allemand et...achat annuel par la Belgique de 50.000 rations de combat individuelles françaises !

De même, dans l'opérationnel, l'exemple de la montée en puissance récente de la coopération bilatérale finno-suédoise, le franco-britannique post-Brexit avec les accords de Lancaster House

phase : 2018-2020 et 2021-2025 et « Revue stratégique » (clause de révision) en fin de phase (2020 et 2025). Le secrétariat de la CSP sera organisé par l'AED et le SEAE. (Cf. www.bruxelles2.eu).

⁵ À savoir la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Estonie. Relevons l'absence de la Pologne pour des raisons politiques.

toujours préservés⁶, la mutualisation de la défense aérienne du Benelux, le partenariat entre la brigade médiane belge et la 7^{ème} brigade blindée française, la formation conjointe des forces spéciales belgo-dano-néerlandaises, la coopération croisée germano-néerlandaise dans l'armée de Terre et les unités de défense anti-aérienne, etc.

Quant au partenariat approfondi et structurant proposé par la France à la Belgique autour du remplacement des F-16 du Royaume, il reste incertain au vu de la saga politico-militaire autour de ce contrat où se mélangent des considérations technologiques, politiques, militaires, budgétaires, communautaires et linguistiques⁷.

Mais ces avancées à géométrie variable restent le reflet des intérêts sous régionaux des États qui les organisent, des clivages entre petits et grands pays avec les industries associées. Nous l'avons une nouvelle fois constaté quand il s'est agi pour les capitales européennes de répondre à la sollicitation française qui mobilisa la clause d'assistance mutuelle après les attentats de Paris de 2015. Les engagements des pays le furent à la carte, entre solidarités diverses, contributions anciennes reconfirmées ou sourde oreille.

Les duplications d'équipement restent aussi le point faible des Européens qui y gaspillent des milliards d'euros. La CSP reste, à cet égard, mineure face à ce défi. De même, malgré les améliorations budgétaires de ces toutes dernières années, bon nombre d'Etats sont en-deçà des fameux 2%, certes aux accents théologiques ; les déséquilibres étant des plus parlant dès lors qu'après le Brexit, la France et l'Allemagne prendront 50% des moyens alloués par tous les Etats de la PSDC. Le différentiel de moyens est bien présent et Paris tente une nouvelle fois à diriger la manœuvre ce qui peut déplaire à certaines capitales mais qui rejoint cette citation attribuée à Charles de Gaulle : « *l'Europe est un rôti. L'Allemagne fournit la viande, le Benelux quelques légumes et l'Italie un peu de sauce. Seule la France peut cuire le tout* ». Présomptueux ou prémonitoire ?

La question sera dès lors de déterminer qui aura l'initiative de penser la défense européenne dans un cadre plus étroit, plus volontariste, plus intégratif autour de Paris ou autour du binôme franco-allemand. Aussi, quel avenir pour les propositions franco-allemandes sur l'Union européenne de sécurité et de défense (UESD, 13 juillet 2017) dont le concept globaliste est davantage porteur pour Berlin ?

Comment résoudre le différend franco-italien qui a déjà provoqué le retrait (temporaire ?) italien de l'initiative européenne d'intervention du président Macron ? D'autres conséquences négatives sont-elles attendues en matière de coopération militaire avec les pays de Visegrad ? La réticence polonaise va-t-elle perdurer en matière d'intégration de la défense européenne ? Les gouvernements populistes sont-ils militairement « europhobes » ?

En outre, les Européens ne veulent pas jeter le bébé avec l'eau du bain et que les engagements de défense collective au sein de l'Alliance atlantique borne en partie les tentatives d'une possible Défense européenne intégrée et assumée avec une véritable autonomie stratégique associée à une souveraineté qui se devrait d'être quelque peu partagée.

⁶ Relevons cependant que dans le cadre des opérations PSDC le Brexit a imposé le remplacement du quartier général d'opérations (OHQ) situé à Northwood et qui contrôlait *Atalanta* par un OHQ à Rota (Espagne) tandis que la France va hériter à Brest du Centre de liaison avec la marine marchande pour la Corne de l'Afrique.

⁷ André Dumoulin, « La saga du remplacement des F-16 belges : Un véritable sac de nœuds politico-militaire » et Wally Struys, « Les retombées sociétales de l'acquisition d'un avion de combat. Un long fleuve belge...turbulent », *Revue militaire suisse*, 2018.

Peut-on imaginer une Alliance atlantique quelque peu affaiblie par les oscillations déroutantes de la Maison Blanche autant que par les initiatives intra-européennes ? Trump va-t-il fédérer les Européens et leur défense ? À contrario, la réassurance américaine en Europe de l'Est, la réforme des commandements OTAN et les manœuvres alliées engagées récemment pourraient indiquer que l'OTAN reste la pierre angulaire de la défense dite occidentale et pourrait jouer de contre-feux, quand bien même certains discours américains pourraient laisser croire qu'en cas de crise grave les forces américaines interviendraient toujours mais...pas en premier. Responsabilisation européenne oblige.

Au final, va-t-on voir se concrétiser durablement dans les faits les conséquences sécurité-défense de cette nouvelle fenêtre d'opportunité après celle de 1999 préparée par le sommet de St-Malo ? La PSDC repose-t-elle sur des initiatives sans lendemain ou va-t-on assister à de réelles avancées « stratégiques » mieux assurées en 2019 ? Va-t-on au final, par défaut, vers un noyau dur de quelques États européens ? La culture stratégique européenne peut-elle émerger dans une Europe politiquement en crise où les priorités électoralistes sont identitaires et souverainistes dans bien des pays ? Les prochains mois devraient d'avérer décisifs.