

# PSDC : le jeu des scénarios autour de la défense européenne

André Dumoulin

Attaché à l'IRSD (Bruxelles) et à l'Université de Liège.

Chacun est bien conscient que la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) est bien la thématique la plus incertaine et la plus complexe qui soit et que l'environnement international est particulièrement mouvant en ce moment. De la même manière, fixer des scénarios et jouer dans la prospective reste un exercice périlleux, d'autant que malgré une hiérarchisation des hypothèses, cela reste aléatoire car elle ne prend pas en compte les scénarios intermédiaires et les influences des postures sur d'autres. Et si un seul scénario devait se détacher, il le serait en prenant divers éléments chez les autres, tant sont grandes les interactions et les postures transversales.

En outre, plusieurs variables viennent s'ajouter, complexifiant les lectures. De toute évidence, c'est l'environnement international, les contraintes budgétaires toujours à l'affût et les défis de la sécurité intérieure qui donneront en grande partie le *tempo* ; tout comme le degré de volontarisme politique des États à travailler de concert ; le positionnement mouvant du curseur transatlantique au vu du caractère perçu comme mouvant de la Maison-Blanche. Nous n'oublierons pas l'inertie naturelle des États-membres, l'existence de logiques corporatistes propres aux bureaucraties nationales et parfois l'apparition de querelles interinstitutionnelles le plus souvent autobloquantes. Relevons également que dans les débats de décembre 2018 au sein du Parlement européen autour du Fonds européen de défense – qui pourrait être pris en otage au vu des élections de mai prochain – nous pouvions constater l'existence d'un hémicycle partagé entre européistes, atlantistes, nationalistes et pacifistes !

## Fenêtre de tir ou opportunité à saisir

Reste que nous sommes face à une seconde fenêtre d'opportunité en matière de PSDC. La première est bien connue : ouverture sous condition des États européens dits neutres à une intégration des problèmes de sécurité-défense dans l'UE à la condition qu'elle ne soit pas une alliance militaire ; prise de conscience des faiblesses européennes après la gifle du conflit en ex-Yougoslavie ; implication allemande aux missions militaires offensives ; lâchage des Britanniques à propos de l'Union de l'Europe occidentale auparavant imaginée par eux comme future

quatrième pilier au sein de l'UE et enfin prise de conscience française de participer plus collectivement à la défense de l'UE au vu de l'abandon concomitante d'un pilier européen au sein de l'Alliance à travers le concept d'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Le résultat aboutit à la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo fin 2008 et le lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) <sup>(1)</sup> avec le Sommet de Cologne de juin 2009, il y a près de dix ans.

Quant à cette seconde « fenêtre », elle a pour origine une addition d'événements assez bouleversants : « traumatisme » du *Brexit* avec ses interrogations schizophréniques sur la perte britannique en termes militaires pour la PSDC, versus « sabotage » de ladite politique par Londres <sup>(2)</sup> ; 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, provocatrice et turbulente de la présidence Trump avec des phénomènes de rupture de confiance et d'interrogations-consternations pour bien des Européens ; retour d'une possible crise sur le mode « euromissiles » en Europe ; et pour ajouter aux difficultés, les aspects sécuritaires et difficilement gérables de la crise migratoire.

L'addition de ces événements eut plusieurs conséquences dont le retour d'une perception des risques et menaces plus « classiques », conscientisation sur un réel beaucoup moins confortable que dans l'immédiate fin de la guerre froide. Entre 2016 et 2018, bien des initiatives furent engagées par l'UE et les États-membres en matière de PSDC : lancement tant attendu de la Coopération structurée permanente (CSP) ; Plan de développement des capacités ; identification par l'Agence européenne de défense (AED) des activités stratégiques clés (technologies, compétences, capacités industrielles) ; Plan d'action sur la mobilité militaire et la fluidité des transports (Commission, Conseil et... Otan en semi-parallèle) ; création d'une Capacité militaire de planification et de conduite (*MPCC - Military Planning and Conduct Capability*) 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 Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; Mécanisme de l'examen annuel coordonné en matière de défense – *EACD (European Association Communication Directors)* ou *CARD (Coordinated Annual Review on Defence)* – afin de tenter d'améliorer la coordination entre les cycles de planification de la défense nationale et de lutter contre les chevauchements, les doublons ; Action préparatoire pour la recherche en matière de défense avec, pour 2020, la mise sur pied

(1) Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet : *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire, Genèse, structuration, ambitions, limites*, Préface de Javier Solana ; Bruylant, Bruxelles, 2003, 938 pages.

(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 État tiers ! Le budget de l'AED pour 2019 fut à nouveau bloqué par Londres fin 2018 !

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 ». Il s'agit de tendre à une autonomie stratégique autant que le renforcement des chaînes d'approvisionnement, l'interopérabilité et la standardisation <sup>(3)</sup>.

Et surtout le Fonds européen de la défense (2021-2027) de la Commission européenne entrant dès lors dans le processus « défense », tabou par le passé. Sans oublier la « Facilité européenne de paix » pour le financement d'opérations multidimensionnelles et dans un espace fortement symbolique et même l'idée qui avance autour de la création d'une « DG défense » au sein de la Commission.

### Le jeu des scénarios

Bien des *thinks tanks* se risquent dans l'exercice des scénarios. De même, la Commission européenne et le président Juncker proposèrent aussi leurs propres pistes. Le 1<sup>er</sup> mars 2017, la Commission Juncker présenta cinq options générales sur la PSDC à partir du *Livre blanc sur le futur de l'Union européenne* :

- S'inscrire dans la continuité (mise en œuvre de l'agenda actuel de réformes, lutte contre le terrorisme, coopération capacitaire, frontières extérieures, parler d'une seule voix).
- Marché unique et rien d'autre (fin de la coopération sécurité-défense).
- Coalition de volontaires (ex : capacitaire, opérations, renseignement, etc.).
- Faire moins mais de manière plus efficace (ex : garde frontières, capacitaire).
- Faire beaucoup plus ensemble.

Le 7 juin de la même année, le même exercice eut lieu, avec trois grandes options (scénarios) à l'horizon 2025 :

- Renforcement de la coopération actuelle surtout capacitaire (politique des petits pas, volontariat et au cas par cas) ; complémentarité avec l'Otan ; PSDC dans le *soft*.
- Défense partagée (plus grande solidarité opérationnelle et financière) ; augmentation missions et opérations ; coopération à la carte pour opérations plus robustes (groupe d'États *via* l'article 44) ; UE plus impliquée (protection infrastructures critiques, frontières, terrorisme et politiques internes comme énergie, santé, douanes ou espace).
- Vers une véritable politique de défense commune complétant l'Otan (QG permanent militaire, intégration plus poussée, solidarité plus poussée).

(3) Pour davantage de détails sur les aspects techno-industriels, cf. les notes d'analyse de Nicolas Gros-Verheyde et Olivier Jehin ([www.Bruxelles2.eu](http://www.Bruxelles2.eu)), 2017 et 2018. À propos de réflexions sur l'autonomie stratégique, cf. les travaux de Corentin Brustlein (Ifri).

De ces différentes pistes autant mouvantes que passionnantes, trois scénarios pourraient se détacher, prendre corps ou renforcer une situation déjà bien ancrée : otanisation de la défense européenne, maturation de la PSDC, initiatives en bordure de l'UE.

### L'otanisation larvée

D'une part, l'otanisation larvée et la mise en évidence d'une PSDC considérée comme un maillon mineur de la défense atlantique et de l'Otan – ce qu'elle est dans le registre de la défense collective territoriale car cette mission n'est pas sa première spécialité ni sa raison d'être, malgré une certaine interprétation de l'article 42.7 de la clause d'assistance. La PSDC existe principalement en tant que capacité de décision et d'action propre aux États-membres de l'UE – avec, parfois, certains moyens de l'Otan si besoin était – dans des opérations de faible intensité (missions humanitaires, de sauvetage, d'évacuation de ressortissants, missions de police ou encore de maintien de la paix *post-crise* ou de formation) et de stabilisation dans le voisinage. Ici, on renforcerait l'Otan – cette machine à interopérabiliser et à « normer » dans ses capacités de réponse rapide et d'opérations d'imposition de la paix. De même, nous assisterions à une recrudescence des opérations menées par certains États en coalition *ad hoc*, autour de nations-cadres et selon le principe « du premier entré », si possible sous mandat onusien, y compris pour venir en aide à des États agressés.

La dépendance des Européens aux États-Unis et aux capacités qu'ils mettent à la disposition de l'Otan reste importante, l'Alliance restant de fait le maillon le plus crédible, avec Washington pouvant donner subtilement le « la » de la PSDC. Vu la symétrie croissante d'appartenance des deux organisations UE-Otan, la tendance irait naturellement vers l'atlantisme et non pas vers une dynamisation de l'eupéanisation de la défense européenne. Les pays dits neutres eux-mêmes (Suède, Finlande) se rapprochent actuellement de l'Alliance et des États-Unis comme garants sécuritaires vu leur positionnement géopolitique des plus délicat.

Les incertitudes stratégiques (Russie, Moyen-Orient, terrorisme) sont bien présentes, autant que la mise en évidence des principes de la défense collective (Otan) et le refus des États de l'UE membres de l'Otan de quitter cette dernière organisation transatlantique, par prudence ou par refus de voir apparaître des directoires intra-européens. D'autant mieux que Paris et Varsovie <sup>(4)</sup>, tout comme Paris et Berlin, sont sous tensions ou affaiblis par des « crises politiques internes ». Toutes audaces européennes semblent aussi fragilisées par le jeu politique américain en Europe : diviser pour régner. La présence militaire américaine en Europe (69 000 personnes en 2017), les déploiements antimissiles, l'initiative de dissuasion européenne, le « réveil » des dépôts avancés et les commandes de F-35 sont des outils de vigilance et d'intérêt.

(4) Piotr Buras & Josef Janning : « Divided at the centre: Germany, Poland, and the troubles of the trump era », ECFR Paris, 20 décembre 2018.

Quant à l'édification d'un pilier européen dans l'Otan, d'un pilier américain de l'Europe de la défense au sein de l'Otan ou l'avènement d'un « Berlin + inversé », leurs apparitions ne semblent pas à l'ordre du jour à horizon prévisible, la crise économique et les tensions régionales « étant passées par là ». Les signes d'apaisement entre les deux organisations UE-Otan, le pragmatisme de la complémentarité (de moins en moins compétitive) aboutit à ce scénario de réassurance sécuritaire. L'Otan reste indispensable si un engagement commun s'impose, qu'il soit associé à la défense territoriale ou à des menaces hors zone, dès l'instant aussi où n'existent aucunement de catalyseurs stratégiques européens intégrés pour des opérations extérieures. La coopération euro-atlantique devient indispensable même si entachée d'ambiguïtés (Trump) et de rivalités bureaucratiques.

Le partage des responsabilités entre les deux rives de l'Atlantique pourrait en être le résultat attendu. Déjà, l'effort de solidarité intra-européenne à la suite des attentats de Paris en novembre 2016 avec un soutien mitigé et à la carte des États européens à la clause d'assistance mutuelle pour s'engager hors zone dans des missions de gestion de crise (afin « d'alléger » Paris en partageant le « fardeau » militaire) aboutit à « fixer » en partie l'Otan dans sa fonction première de défense territoriale. Le caractère intergouvernemental et le flou interprétatif (non encore levé) de la clause d'assistance de l'UE renforcent indirectement le poids de l'Alliance, d'autant plus que l'article 42.7 du Traité de l'UE indique que l'Otan reste, pour les États-membres européens dans l'Alliance, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. Fameux verrou.

Comme pour le *Brexit* qui aura pour effet de renforcer l'Otan, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont géographiquement des pays européens qui ne pourront pas jouer uniquement dans la cour américaine : proximité « spatiale » oblige. En outre, le différentiel de moyens entre ces pays et les États historiques formant l'UE rend difficile toute « rupture » en matière de PSDC. Courageux mais pas téméraire, pourrait-on dire. Rappelons également que la Chambre des Représentants des États-Unis a adopté à une majorité écrasante une résolution réaffirmant solennellement l'engagement de Washington envers le principe de défense collective de l'Otan énuméré à l'article 5 du Traité. Autre certitude : les intérêts stratégiques et commerciaux américains en Europe restent immenses et l'Otan est, à ce titre, une organisation-relai, un outil d'interopérabilité et de normes capacitaires.

L'UE et l'Otan sont complémentaires à la fois par défaut et par nécessité. Les rivalités sont bien loin, même si le différentiel de moyens mais aussi d'objectifs entre les deux organisations impose de tenter de clarifier les rôles, les charges, le partage des risques. Toutes questions dont les réponses ne peuvent être figées, il y va de l'intérêt des États du point de vue sécuritaire, diplomatique, capacitaire et budgétaire.

## Une PSDC mature

Le scénario d'une avancée intra-européenne en matière de sécurité-défense est difficile à engager « par le haut » institutionnel européen, sauf à imaginer une rupture stratégique majeure ou une menace si grave qu'elle imposerait un saut qualitatif intégratif et de réconciliation autour d'une solidarité obligatoire et totale face aux épreuves : une réactivité politique de survie du Conseil à la « sauce Middelaar » <sup>(5)</sup>. Nous avons bel et bien décodé les avancées majeures autour d'initiatives PSDC (AED, Commission, Conseil...) depuis 2016. Les premiers résultats concrets sont attendus pour 2020 et au-delà.

Déjà, la question d'un véritable *Livre blanc de la sécurité-défense européenne* pourrait être relancée en profitant de l'exercice *CARD* (cf. *supra*). À horizon glissant, nous pourrions même envisager la création d'unités expérimentales totalement intégrées (Services de santé ; Forces spéciales, logistique, Génie, récupération de ressortissants, soutien en cas de catastrophe) tandis que des ballons d'essai apparaissent autour du concept « d'armée européenne » à la terminologie mal venue et toujours perçue comme utopique. Reste que des processus intégratifs entre unités militaires semblent être une des clefs prudentes pour avancer pragmatiquement en matière de défense européenne. Cela impose un climat où la convergence opère en toute confiance. À cet égard, l'évaluation et le degré de réussite des projets CSP seront importants concernant les rapprochements interétatiques et capacitaires. Cela pourrait rejaillir positivement vers d'autres secteurs de coopération plus stratégiques, plus politiques.

Les avancées de la PSDC issues des éléments de la seconde fenêtre d'opportunité sont bel et bien présentes. La défense commune européenne reste un objectif à horizon lointain mais son édification repose en grande partie sur la réactivité des Européens face à des événements qui mettraient à mal leur stabilité et la paix du continent. De toute évidence, la clef d'une maturité et de la souveraineté de la PSDC passera par les audaces propositionnelles et les actions concrètes des « quatre grands » européens au-delà, espérons-le, des frictions idéologiques : France, Allemagne, Italie, Espagne. Il s'agit aussi d'endurance à protéger « le convoi » et à lutter contre la « déconstruction européenne » <sup>(6)</sup> engagée par les populistes et les nationalistes. Sans être une alliance militaire, l'UE est un acteur politique qui sera dans l'obligation de parvenir à une autonomie stratégique et diplomatique sans nécessairement être en contradiction avec l'Alliance ou les États-Unis.

## Initiatives en bordure de l'UE

Un troisième scénario pourrait voir se consolider le processus de coopérations renforcées au sein de l'UE mais aussi en dehors afin de tenter de résoudre les

(5) Cf. Luuk van Middelaar : *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques* ; Gallimard, 2018.

(6) Cf. Ivan Krastev : *Le destin de l'Europe. Une sensation de déjà-vu* ; Premier Parallèle, 2017.

difficultés capacitaires et budgétaires. C'est dans ce cadre qu'il faut apprécier l'*Initiative européenne d'intervention (IEI)* du président Macron (cf. discours de la Sorbonne septembre 2017) qui a pour objet de faire participer quelques États européens <sup>(7)</sup> hors des clous de la PSDC et des organisations de sécurité-défense. L'objectif qui fut 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, cela 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 les premiers risques. Cela en « mobilisant » d'autres pays volontaires avec lesquels la France a des « habitudes de travail ».

Peut-il s'agir pour l'*IEI* de former un groupe pionnier visant à contourner la possible lourdeur d'une CSP par trop ouverte ? de *Battlegroups* jamais mobilisés ? Certes, la « concurrence » et les « démultiplications » sont là : *CJEF (Combined Joint Expeditionary Force)* franco-britannique, le *JEF* anglo-néerlandais, baltique et scandinave, et d'autres structures de coopération multinationale organisant un conglomérat de forces armées sous autorité nationale.

De toute évidence, l'initiative française 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 souhaitent la voir accolée à la CSP. Au final, la lettre d'intention de cette *IEI* signée le 25 juin 2018 à Luxembourg est un révélateur de la volonté pragmatique d'accélérer les processus d'engagement, ni plus ni moins à horizon prévisible. Quant à la déclaration commune franco-allemande autour d'une clause d'aide et assistance réciproque (Sommet d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019), elle confirme symboliquement la nécessaire convergence des moyens, des solidarités et des politiques bilatérales, nonobstant son apparente redondance avec les institutions transatlantiques. La clarification de la posture nucléaire dans le champ franco-allemand ne devrait cependant pas sortir du cadre classique d'une dissuasion par constat au profit de tous les Européens.

Souveraineté partagée, prise de responsabilité européenne en matière de sécurité-défense, *Livre blanc* européen clarificateur en profitant du *CARD*, rapprochements parlementaires, mutualisation par le haut, armée européenne expérimentale de petit calibre, nouvelle place pour l'Eurocorps <sup>(8)</sup>, clause de solidarité et d'assistance mutuelle davantage contraignante, Eurogroupe de défense à quelques-uns, bien des pistes peuvent s'ouvrir, se réfléchir, se refermer.

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

(8) André Dumoulin : « L'Eurocorps : socle d'une défense européenne intégrée ? », *Sécurité & Stratégie* n° 136, IRSD, Bruxelles, avril 2018.

Reste que la politique européenne des petits pas fait régulièrement apparaître un constat : sa lenteur et ses blocages et les réticences de certains États. Ce qui fait dire que les avancées sont davantage le fait de démarches sécuritaires et surtout opérationnelles hors de l'organisation UE, même si les engagements se font souvent symboliquement, nominalement « en son nom ». Optimisme ou pessimisme sont encore au rendez-vous tout comme la question du degré de volonté politique dans une Europe morcelée et à géométrie variable dans la perception des menaces (dilemme géostratégique Sud et Est), les engagements et la prise de risque. ♦