



HAL
open science

L'Europe de la défense à l'heure de la guerre d'Ukraine

André Dumoulin

► **To cite this version:**

André Dumoulin. L'Europe de la défense à l'heure de la guerre d'Ukraine. Paix et sécurité européenne et internationale, 2023, 20. hal-04353885

HAL Id: hal-04353885

<https://hal.science/hal-04353885v1>

Submitted on 19 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Europe de la défense à l'heure de la guerre d'Ukraine

André Dumoulin

Chargé de cours honoraire, Université de Liège et attaché de recherche
Associé au Centre d'études de sécurité et de défense du Collège de Défense
(École royale militaire)

Résumé : Quelles furent les avancées de l'UE en matière de Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC) depuis la deuxième fenêtre d'opportunité des années 2010 ? Dans quel sens ont évolué les dossiers budgétaires, capacitaires et stratégiques ? La Boussole stratégique adoptée en mars 2022 fut fortement « secouée » par l'invasion russe en Ukraine. Les événements à l'Est de l'Europe vont occulter – temporairement ou durablement – les postures les plus européistes, principe de précaution... transatlantique oblige. Ce nouvel environnement belligère a assurément bouleversé le chantier de la PSDC, fragilisé en partie les perceptions les plus européistes et mis en avant l'importance du lien transatlantique au sein de l'OTAN. En outre, le Brexit, les dilemmes franco-allemands et la nouvelle géopolitique européenne imposent d'aborder la sécurité-défense européenne avec de nouvelles approches, de nouveaux scénarios. La crédibilité européenne est bel et bien en jeu, sinon sa survie, dans un monde, où les puissances militaires émergentes bousculent les certitudes rassurantes du droit international alors que les pays européens vivent un déclin en termes de poids relatif économique et démographique.

Mots-clés : Politique de sécurité et de défense commune, Ukraine, Brexit, budgets, coopération structurée permanente, opérations, mobilité, franco-allemand, transatlantisme, guerre russo-ukrainienne

Abstract: What progress has the EU made in terms of the European Security and Defense Policy (CSDP) since the second window of opportunity in the 2010s? In what direction have the budgetary, capacity and strategic files evolved? The Strategic Compass adopted in March 2022 was strongly “shaken” by the Russian invasion of Ukraine. Events in Eastern Europe will overshadow – temporarily or permanently– the most Europeanist postures, precautionary principle... transatlantic requires. This new belligerent environment has certainly upset the CSDP project, partly weakened the most Europeanist perceptions and highlighted the importance of the transatlantic link within NATO. In addition, Brexit, the Franco-German dilemmas and the new European geopolitics make it necessary to approach European security and defense with new approaches, new scenarios. European credibility is indeed at stake, if not its survival in a world where emerging military powers are shaking up the reassuring certainties of international law while European countries are experiencing a decline in terms of relative economic and demographic weight.

Keywords: Common Security and Defense Policy, Ukrainia, Brexit, budgets, permanent structured cooperation, operations, mobility, Franco-German, transatlantism, Russo-Ukrainian War

I. Introduction

Alors qu'une seconde fenêtre d'opportunité semblait possible dès 2013 dans le cadre de la PSDC¹, les échéances et les calendriers d'un nouveau bond en avant en matière d'efficacité et d'intégration des outils, des doctrines et des stratégies sont bel et bien prévues pour 2022-2024. Mais l'Union européenne à la démarque multipolaire se heurte aux nouvelles puissances et aux logiques nationalistes fragilisant les alliances traditionnelles. La crise du Covid-19 a eu quelques conséquences sur maintes politiques de défense et d'évaluation de priorités des politiques publiques, alors que les programmes de coopération capacitaire (coopération structurée permanente, CSP), technologique (Agence européenne de défense, AED) et industrielle (programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense, EDIDP) au sein de l'UE en matière de sécurité-défense sont sur les rails. Parallèlement, l'Initiative européenne d'intervention (IEI) tout comme le Brexit ont brouillé les cartes dans un environnement imprévisible. Mais le plus important reste les conséquences de la guerre russo-ukrainienne sur la défense européenne, sur la défense de l'Europe.

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

Surmonter les difficultés paralysantes de l'hyper-complexité du monde politico-stratégique et institutionnel de l'Union européenne et ses multiples variables, assumer les irréductibles incertitudes sur les conséquences à long terme de décisions politico-militaires et diplomatiques prises aujourd'hui dans le champ européen ; tels sont quelques-uns des obstacles sur la voie de scénarios crédibles. En outre, la notion de « surprise » pourrait, en partie, rendre fragile sinon vain tout exercice de scénarios. Car nous sommes souvent dans l'incapacité de penser la discontinuité du monde, les ruptures, les retours en arrière, la non-linéarité de l'histoire. Et de nouveaux enjeux porteurs de crises (écologiques, énergétiques, démographiques, sanitaires, alimentaires, climatiques) peuvent aussi participer de cette complexité à « y voir clair » et à poser « les bons scénarios ». Pour le général américain Mattis (mars 2014), « Dans l'armée, l'avenir prévisible, cela n'existe pas, en raison du caractère fondamentalement imprévisible des événements dans le monde. Le terrain de jeu des relations internationales est bien trop complexe, avec un nombre illimité de variables qui changent constamment ».

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

¹ André Dumoulin, *Que pouvons-nous attendre du sommet européen de décembre 2013 ?* E-note n° 12, IRSD, Bruxelles, 18 novembre 2013 ; André Dumoulin, *La Politique européenne de sécurité et de défense : propositions institutionnelles*, Sécurité & stratégie n° 122/1, IRSD, Bruxelles, mai 2016 ; André Dumoulin *Scénarios pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC)*, Sécurité & stratégie n° 122/2, IRSD, Bruxelles, mai 2016.

La littérature sur la PSDC et les enjeux de la sécurité-défense européenne et de défense de l'Europe est immense². Nous pouvons rappeler quelques éléments critiques qui furent mis en exergue de manière récurrente ces dix dernières années :

- les opérations communes interviennent dans la plupart des cas trop peu et trop tard ;
- l'absence de Conseil européen de sécurité ;
- l'absence de feuille de route en vue de l'établissement de forces militaires intégrées de l'UE sur la base de l'Eurocorps ;
- le constat renouvelé des doubles emplois, redondances et gaspillages en matière d'équipements ;
- la prise en compte peu affirmée par les gouvernements des Eurobaromètres légitimant les priorités sécuritaires européennes partagées ;
- l'absence d'un véritable Livre blanc européen de la Sécurité et de la Défense ;
- la fragmentation du marché des équipements de défense vu la protection des intérêts nationaux ;
- l'absence de préférence européenne dans les acquisitions d'équipements ;
- les désaccords et ambiguïtés perceptibles du relationnel franco-allemand dans les dossiers défense européenne et engagements extérieurs ;
- l'absence d'École militaire européenne ;
- l'absence d'une réserve européenne intégrée ;
- les faiblesses budgétaires au sein de l'AED et du mécanisme ATHENA ;
- l'absence d'unités militaires totalement intégrées expérimentales ;
- le constat du non-respect d'engagements lors de certaines opérations extérieures ;
- la difficulté à disposer d'une véritable Commission sécurité-défense au Parlement européen (et non une sous-commission SEDE) ;
- l'absence d'approfondissement des conditions autour de la clause d'assistance mutuelle ;
- l'absence d'institutionnalisation d'un véritable Conseil des ministres de la Défense ;
- l'absence d'association du Parlement européen aux décisions PSDC ;
- l'existence d'une bureaucratisation excessive des mécanismes UE ;
- la lenteur dans la mise en place effective de la Coopération structurée permanente ;
- le différentiel entre États en matière de prise de risque et d'usage de la force militaire ;
- la difficulté à régler la question de l'Europe espace ou de l'Europe puissance ;

² Parmi tous ces documents, relevons Thierry Tardy, « Does European defence really matter ? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence policy », *European Security*, Routledge, 23 mars 2018 ; Cour des comptes européennes, *La défense européenne*, document d'analyse 09, Luxembourg, 2019 ; Antonio Missiroli (éd.), *Enabling the futur. European military capabilities 2013-2025 : challenges and avenues*, Report n° 16, ISSUE, Paris, mai 2013 ; Elisabeth Guigou, *Rapport d'information sur l'Europe de la Défense*, n° 1582, Assemblée nationale, Paris, 27 novembre 2013 ; Joaquim Pueyo et Yves Fromion, *Rapport d'information sur l'Europe de la défense à la veille du Livre blanc*, document n° 536, Assemblée nationale, Paris, 12 décembre 2012 ; Général Jean-Paul Perruche (dir.), *L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ?*, Études de l'IRSEM n° 11, Paris, 2011 ; Daniel Keohane et Tomas Valasek, *Willing and able ? EU defence in 2020*, Centre for European Reform, EU 2020 essay, Londres, juin 2008 ; Jean Guisnel, « La défense européenne, éloge d'une agonisante », *Le Point*, Paris, 7 mai 2014 ; 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 ; Jean-Baptiste Vouilloux, *La dé militarisation de l'Europe. Un suicide stratégique ?* Argos, Paris, 2013 ; Général Maurice de Langlois, *L'Europe. Une grande puissance désarmée*, Economica, Paris, 2016 ; Steven Blockmans et Giovanni Faleg (Rapporteurs), *More Union in European Defence*, Report of a CEPS task force, CEPS, Brussels, 2015 ; Olivier de France et Nick Witney, *Europe's strategic Cacophony*, Policy Brief, ECFR, Londres, avril 2013.

- l'Europe de la Défense toujours régie par l'intergouvernemental et réticence historique aux transferts de compétences en matière de défense ;
- l'absence de la règle de la majorité qualifiée dans le domaine de défense ;
- l'absence d'eurobaromètre spécial défense ;
- l'absence de culture stratégique et de définition commune du risque (tropismes régionaux et perception de la menace différenciée) ou culture stratégique sous impulsion d'un seul État³ ;
- l'incapacité souvent à agir de manière autonome ;
- les lacunes permanentes en termes de planification militaire et absence d'un véritable quartier général de planification et de commandement à Bruxelles ;
- les forces de réaction rapide trop lourdes à utiliser ; y inclus l'absence d'emploi des Battlegroups (GT-1500) pour des motifs géopolitiques, militaires ou budgétaires ;
- le différentiel budgétaire important entre les États en matière de défense.

Malgré ces innombrables lacunes relevées dans l'histoire récente d'une PSDC en voie de maturation, les défis autour de Daesh, les enjeux sahéliens, la guerre russo-ukrainienne et la politique instable de l'administration Trump dans le cadre de l'OTAN, les priorités du pivot américain vers le Pacifique, les vagues migratoires, les risques globaux sanitaires, le relationnel complexe avec l'Iran et la Turquie et le jeu des « démocraties »⁴ ont fait émerger la nécessité pour l'UE d'affirmer davantage sa place en matière de sécurité globale et de défense dans ses aspects institutionnels, organisationnels et capacitaires.

Face au « retour » de la géopolitique, de la dégradation de l'environnement stratégique et à ces enjeux interpellant pour l'Europe, les débats autour de la souveraineté européenne et l'autonomie stratégique (et la Boussole stratégique, cf. infra) expriment assurément une prise de conscience qui se devrait d'être urgente sur de nouvelles avancées en matière PSDC et, dans un relationnel qui se veut apaisé et coopératif avec l'OTAN à l'image de la task-force UE-OTAN, sur « le renforcement de notre résilience et de la protection des infrastructures » (rapport d'évaluation final, Bruxelles, 29 juin 2023)⁵.

L'espace régional des intérêts fondamentaux des Européens engage à la réflexion sur la sécurité collective et la protection de l'Union et de ses citoyens. Historiquement, les crises ont souvent poussé les Européens à la réaction. C'est encore le cas aujourd'hui. Situations complexes qui doivent pousser les États membres à davantage de coopérations, l'union faisant la force, telle la devise belge. Assurément, la seconde fenêtre d'opportunité annoncée en matière de PSDC semble prudemment se concrétiser⁶. Pour Federica Mogherini, alors Haute Représentante, « nous avons posé les bases pour une politique européenne de sécurité et de défense solide » (...). « L'Union est maintenant perçue comme un acteur complet en matière de sécurité et de paix » et « notre travail en matière de défense est l'un des acquis majeurs dont l'on peut se féliciter »⁷.

³ Léon Koungou, « De l'Ituri au Sahel : la France donne consistance à une culture stratégique européenne hybride », *Revue Défense nationale*, tribune n° 1219, Paris, 19 novembre 2020.

⁴ À savoir « régimes autoritaires qui associent hommes forts, négation de l'État de droit, contrôle de l'économie et de la société, culte de la politique de puissance, désignent les démocraties comme leur premier adversaire. Elles poursuivent leur déstabilisation par des stratégies hybrides qui mêlent interventions militaires, prise de contrôle d'actifs et de technologies essentiels, manipulation de l'information, interférences dans la vie publique et les élections ». (Nicolas Baverez, « La France et l'Europe face aux crises du XXI^e siècle », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2021, p. 17).

⁵ Quatre secteurs clés ont été ciblés : l'énergie, les transports, les infrastructures critiques et l'espace.

⁶ André Dumoulin, « PSDC. Une fenêtre d'opportunité ? *Défense & sécurité internationale*, hors-série n° 55, Areion, Paris, août-septembre 2017, pp. 22-25 ; André Dumoulin, « PSDC. Un basculement vers le haut », *Défense & sécurité internationale*, hors-série n° 61, Areion, Paris, août-septembre 2018, pp. 78-81.

⁷ Mes cinq années avec vous (Federica Mogherini) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

II. Réalisations et développements en cours de la PSDC

II.1. Les aspects budgétaires, la réforme du mécanisme Athéna et la Facilité européenne de paix

II.1.1. La situation budgétaire

La question de l'évaluation commune et du calcul des dépenses militaires est toujours complexe dès lors que les critères sont parfois différents (dépenses de défense, dépenses militaires, budgets de la défense)⁸ tout comme la méthodologie utilisée, la discontinuité temporelle des données, les moyens de conversion des monnaies, etc.

Dans le dernier rapport annuel de l'OTAN publié en mars 2022 et qui concerne les chiffres de 2021 (à savoir avant les décisions d'augmentations supplémentaires consécutives des capitales suite aux enseignements de la guerre russo-ukrainienne⁹), les dépenses de défense ont augmenté par rapport à 2020, passant de 1.031 milliards de dollars à 1.050 milliards de dollars. Soit 19 milliards de plus. La progression est assez égalitaire entre les deux côtés de l'Alliance : Europe et Canada (+10 milliards de dollars) et États-Unis (+9 milliards de dollars).

La zone Europe-Canada avait déjà franchi la barre symbolique des 300 milliards \$ en 2020. Avec 324 milliards \$, elle représente, désormais en 2021, 30,86 % des dépenses de l'Alliance. Les États-Unis représentent toujours, avec 726 milliards \$, plus du double des dépenses Europe-Canada avec ses 69,14 %.

La hausse sur la zone Europe-Canada est en bonne partie tirée par quelques pays : À savoir le Royaume-Uni (+ 3,1 milliards \$), la Grèce (+ 1,7 milliards \$), la France (+ 1,5 milliards \$), la Pologne (+ 1,2 milliards \$) et l'Italie (+ 674 millions \$). L'Allemagne n'a augmenté son budget que de 98 millions €, ce qui est faible compte tenu de la taille de son économie¹⁰.

Si l'on s'en tient au critère de 2 %, seuls huit pays le respectent.

Précisons que les données sont à relativiser car ces augmentations sont davantage liées à l'effet de baisse du PIB dans les pays avec la crise Covid¹¹.

La chute du PIB dans l'Union européenne en 2020 (- 6,4 %) fit mécaniquement remonter de 0,1 point du PIB un pays, à budget de défense inchangé.

Plusieurs pays sont au-dessus de 2 % : Grèce (3,59 %), Estonie (2,33 %), Royaume-Uni (2,32 %), Pologne (2,31 %), Lettonie (2,27 %), Lituanie (2,13 %). Relevons que les États-Unis sont à 3,57 %.

⁸ Cf. « Recensement des sources statistiques sur les dépenses internationales de défense », ECODEF n° 174, Ministère des Armées, Paris, janvier 2021 ; Renaud Bellais, « Comment comparer les dépenses militaires entre pays : l'exemple du Royaume-Uni », *Défense & sécurité internationale*, n° 152, Areion, Paris, avril 2021, pp. 26 sq. ; « Comparaisons internationales de dépenses de défense et parité de pouvoir d'achat défense », ECODEF n° 181, Ministère des Armées, Paris, mai 2021.

⁹ En ce qui concerne les dépenses d'équipement en estimations en 2022, cf. <https://club.bruxelles2.eu/2022/05/russie-ukraine-les-europeens-reinvestissent-massivement-les-budgets-de-defense-a-la-hausse-v2/> ; <https://club.bruxelles2.eu/2022/06/budget-de-defense-des-allies-les-depenses-dequipement-a-la-hausse-en-2022-dix-pays-au-dessus-des-2/>.

¹⁰ Agnès Faure, « En 2021, les dépenses de défense augmentent dans l'Alliance », <https://club.bruxelles2.eu/2022/04/en-2021-les-depenses-de-defense-augmentent-dans-lalliance/>.

¹¹ *Ibid.*

Les trois plus « mauvais élèves » sont la Belgique (1,07 %), l'Espagne (1,03 %) et le Luxembourg (0,54 %).

Nous pouvons constater une tendance très nette à la hausse et donc un effort de rattrapage européen notable, depuis les événements de l'Ukraine (pour les Baltes et les pays de l'Est), les attentats terroristes en Europe (la France) et les tensions en Méditerranée (l'Italie, la Grèce).

Quant aux dépenses d'équipements, l'objectif de 20 % des dépenses de défens, décidé en 2017 est atteint par 21 pays (sur les 29 recensés dans le graphique, Islande exceptée). Six pays dépassent même la barre des 30 % ou la frôlent : Grèce (38,8 %), Luxembourg (38,2 %), Hongrie (37,2 %), Pologne (33 %), Turquie (30,7 %), Croatie (30,6 %).

Les estimations OTAN des dépenses de défense pour 2023 aboutissent à 1264 milliards de dollars à prix constants en additionnant les dépenses de défense des alliés, dont les 2/3 assumés par les États-Unis¹² quand bien même le ratio de richesse est quasi-égal.

La guerre en Ukraine a dopé les dépenses de défense de bien des pays (+ 8,3 % en 2023 pour les non-Américains), stimulées aussi par les trous capacitaires constatés depuis longtemps. La guerre de haute intensité est devenue le maître mot avec la volonté « compliquée » de reconstituer les stocks et de penser massification des moyens. Cette transformation se heurterait aujourd'hui « au désarmement par inflation », à la mauvaise conjoncture économique et au coût du déficit des États¹³.

Reste que ce sont désormais 11 pays sur 31 pays membres de l'OTAN qui dépassent l'objectif des 2 % du PIB consacré aux dépenses de défense : Pologne (3,90 %), USA (3,49 %), Grèce (3,01 %), Estonie (2,73 %), Lituanie (2,54 %) et Lettonie (2,27 %), Finlande (2,45 %), Roumanie (2,44 %), Hongrie (2,43 %), Slovaquie (2,03 %) et Royaume-Uni (2,07 %). Quant au critère des 20% des dépenses pour les équipements, tous les pays ont atteint cet objectif.

En ce qui concerne le budget interne de l'UE du premier cadre financier pluriannuel 2021-2027 concernant la Défense (rubrique 5) il atteint 1,709 milliards d'euros pour 2021 (et 8 milliards pour toute la période). Ce budget Défense se répartit comme suit¹⁴ :

Le Fonds européen de défense (premier exercice)¹⁵ disposera de 945,7 millions d'euros. La mobilité militaire : 227 millions d'euros. Le fonds de sécurité intérieure : 175,6 millions d'euros.

Quant au projet de budget pour 2023 présenté en juin 2022 par la Commission européenne, il s'établit à hauteur de 185,6 milliards d'euros en engagements à prix courants.

Sont prévus 1,2 milliard € pour relever les défis de la défense :

- 626 millions € pour soutenir le développement des capacités et la recherche de défense dans le cadre du Fonds européen de défense (FEDef). C'est 42 millions € de

¹² Pour 86,4 milliards en 2022 en Russie et 292 milliards en Chine en 2022.

¹³ Julien Malizard, « Augmentation des dépenses de défense en Europe : du discours à la réalité budgétaire », *Défense & Industries*, n° 17, FRS, Paris, juin 2023, p. 10.

¹⁴ Budget 2021 : la part de la défense explose – B2 Pro (bruxelles2.eu) ; Adoption du cadre financier pluriannuel 2021-2027 - Consilium (europa.eu) ; SEC03.pdf (europa.eu).

¹⁵ « Le Fonds européen de la défense (FED) est l'initiative de la Commission visant à soutenir la coopération en matière de défense dans l'Union. Le fonds soutiendra la recherche et le développement collaboratifs en matière de défense et favorisera une défense innovante et compétitive de la base industrielle. Le Fonds européen de la défense contribuera à l'autonomie stratégique et à la résilience de l'Union et de ses États membres. Il coordonnera, complétera et amplifiera les investissements nationaux dans la défense. Sans se substituer aux efforts des États membres, le Fonds encouragera la coopération entre les entreprises et les acteurs de la recherche dans toute l'UE, dans le domaine de la recherche et du développement de technologies et d'équipements de défense de pointe et interopérables. Il encouragera l'innovation de rupture et la participation des petites et moyennes entreprises (PME) dans des projets collaboratifs » (The European Defence Fund (EDF) (europa.eu).

moins que pour 2022). Et largement moins que prévu dans le cadre financier pluri-annuel pour 2021-2027 (857 millions € pour 2023).

- 237 millions € pour les projets soutenant la mobilité militaire, qui seront aussi appuyé par le mécanisme "Connecter l'Europe" (qui regroupe au total 2,9 milliards €) pour améliorer les infrastructures transfrontalières¹⁶.

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) gagne, elle, 10 millions € (+ 2,8 %) pour atteindre 371 millions €, dont 319 pour la politique de sécurité et défense commune (PSDC)¹⁷.

D'autres dépenses peuvent concerner en dual la défense, comme l'espace, la PESC, l'aide humanitaire, la sécurité et frontières...

II.1.2. Le mécanisme Athena et la Facilité européenne pour la paix

Le mécanisme Athena de financement des opérations et de certaines missions PSDC fut l'objet de bon nombre de critiques. Il fut mis en place parce que l'article 28 du Traité sur l'Union européenne ne permettait pas le financement des dépenses pour des « opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » à partir du budget communautaire¹⁸.

Établi le 1^{er} mars 2004, le mécanisme Athena a commencé à financer les coûts communs de cinq opérations pour un volume de près de 400 millions d'euros : EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine, EUFOR RD Congo, EU Support to AMIS II Soudan/Darfour, EUFOR Tchad/RCA et EUNAVFOR *Atalante*. Environ 10 à 15 % du coût total des missions furent ainsi mutualisés selon une clé de répartition reposant sur le PNB des pays membres (à l'exception du Danemark vu la dérogation la concernant à l'époque).

La clef de répartition avant le Covid était la suivante : Allemagne 20,18 %, Grande-Bretagne 17,01 %, France 16,08 %, Italie 12,8 %, Espagne 8,78 %, Pays-Bas 4,66 %, Belgique 2,83 %, Pologne 2,3 %, Autriche 2,29 %, Portugal 1,35 %, Finlande 1,47 %, Suède 2,72 %, Grèce 1,77 %, Irlande 1,36 %, Bulgarie 0,22 %, Roumanie 0,9 %, République tchèque 0,96 %, Estonie 0,11 %, Chypre 0,13 %, Lettonie 0,14 %, Lituanie 0,21 %, Luxembourg 0,23 %, Hongrie 0,77 %, Malte 0,04 %, Slovénie 0,27 %, Slovaquie 0,39 %. Les États sont tenus de contribuer au financement d'une opération, même s'ils refusent d'envoyer leur personnel national.

La grande majorité des dépenses restent cependant du ressort des pays membres participants et particulièrement de la nation-cadre ou de la nation-pilote ; le gros des dépenses sont encore à charge des États (« *costs lie where they fall* » = le contributeur est le payeur)¹⁹. Aussi, le sujet principal des débats fut d'élargir la liste des coûts communs financés par ce mécanisme. Au final fut instauré la Facilité européenne pour la paix²⁰ qui prit le relais du mécanisme Athena.

La Facilité européenne pour la paix (texte de 141 pages, 76 articles et 5 annexes)²¹ a pour objectif ultime d'améliorer la capacité de l'UE de prévenir les conflits, préserver la paix et

¹⁶ <https://club.bruxelles2.eu/2022/06/budget-2023-pas-dembellie-pour-la-defense/>

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ [web_athena-manual.pdf \(europa.eu\)](#) ; Athena - financement des opérations militaires de sécurité et de défense - Consilium (europa.eu) ; Le mécanisme Athena ankylosé. La Facilité européenne de paix, seul espoir – B2 Pro (bruxelles2.eu).

¹⁹ Ainsi, le budget EUFOR Tchad fut de 720 millions d'euros, dont 120 millions financés par le mécanisme ATHENA.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509&from=FR>. Pour l'évolution des débats sur le lancement de la Facilité de paix, cf. La stratégie d'équipement des armées étrangères (CBSD, Train & Equip) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

²¹ EUR-Lex - 32021D0509 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

renforcer la stabilité et la sécurité internationales (approche globale). Il s'agit de permettre « à l'UE de mieux aider les pays partenaires, soit en soutenant leurs opérations de maintien de la paix soit en contribuant à renforcer la capacité de leurs forces armées à assurer la paix et la sécurité sur leur territoire national, ainsi qu'au moyen d'actions militaires et de défense plus larges menées à l'appui des objectifs de la PSDC ».

Grâce à la Facilité, l'UE pourra, pour la première fois, compléter les activités menées dans les pays hôtes au titre de ses missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) par des mesures d'assistance. Parmi ces mesures peuvent figurer la fourniture d'équipements, d'infrastructures ou d'une assistance dans le domaine militaire et de la défense, à la demande de pays tiers ou d'organisations régionales ou internationales. Les mesures d'assistance seront intégrées dans une stratégie politique claire et cohérente et s'accompagneront d'évaluations des risques approfondies ainsi que de garanties solides²².

Le dispositif, qui fit l'objet de bien des tensions diplomatiques ces dernières années²³, intègre la gestion par le Conseil au titre d'héritage du mécanisme Athéna et celle d'assistance de la Commission et du Haut Représentant. Il s'agit de financer ce qui n'est pas finançable par le communautaire (comme les missions civiles de la PSDC), via les contributions annuelles des États membres de l'UE (clé PIB avec intégration du principe de l'abstention constructive²⁴). Les garde-fous sont pluriels : respect du contrôle en matière d'exportations d'armements, protection des populations locales, principe de proportionnalité dans les aides et contrôles²⁵ après livraison.

Du point de vue budgétaire, cela va concerner surtout l'intégration définitive de la prise en charge de certains frais des groupements tactiques de l'UE et des nouveaux dispositifs de la facilité européenne pour la paix (mesures d'assistance), ainsi que certains frais administratifs (annexe II)²⁶ ou la liste des frais optionnels pris en charge si le commandant le demande (partie C de l'annexe IV). Le budget total de la Facilité pour la paix pour la période 2021 à 2027 était de 5,692 milliards € à prix courants. Il s'agit du montant maximal que les États membres peuvent décider d'allouer et qui provient uniquement des États membres via une clef de répartition (revenu national brut). Relevons qu'en octobre 2022, la Facilité avait déjà « consommé » (engagements de dépenses) les trois-quarts de l'enveloppe, soit 3,1 milliards d'euros dont une majorité pour l'Ukraine²⁷ ! Rappelons que les pays qui ont livré des armements et autres équipements peuvent être remboursés s'ils le souhaitent par cette Facilité au prix du rachat dudit matériel.

²² L'UE met en place la facilité européenne pour la paix - Consilium (europa.eu).

²³ Pour une analyse du dossier, cf. La facilité européenne pour la paix 2021-2027. Objectif, budget, financement, mode de décision, fonctionnement, audit... - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

²⁴ Le pays s'abstient et n'est pas tenu à contribuer à la fourniture du matériel concerné.

²⁵ Le contrôle effectué sera de trois ordres (article 5), à la fois papier et *in situ* : 1. vérification à la livraison (certificats de livraison), 2. chaque année (rapport d'inventaire), 3. contrôle sur place au besoin. ([Actualité] 40 millions pour les forces armées de Moldavie (Facilité européenne pour la paix) - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

²⁶ À savoir : les frais de missions du chef de l'opération/assistance et de son personnel pour participer aux réunions de la facilité ; les dommages-intérêts suite à des actions en justice ; le stockage des matériels acquis en commun ; les frais bancaires ; les systèmes informatiques pour la comptabilité et la gestion des ressources ; les arrangements administratifs conclus avec pays tiers ; les agents contractuels travaillant pour la facilité et le soutien administratif dans les QG et délégations ; le suivi et évaluation ; la vérification, et à titre exceptionnel la communication, l'information et la visibilité.

²⁷ Les autres domaines sont l'Afrique, les Balkans et les missions militaires de la PSDC.

D'autres soutiens financiers reprennent les engagements d'Athéna²⁸ et la Facilité finance la plupart des surcoûts des quartiers généraux ; y compris au profit du Secrétariat général du Conseil, au SEAE et au CPCC si ceux-ci agissent directement dans l'opération²⁹. Certains auteurs estiment que le SEAE voyait dans la Facilité un moyen de concurrencer institutionnellement la Commission européenne³⁰. Relevons que la Facilité de paix fut adoptée le 22 mars 2021 avec mise en œuvre des premières mesures à partir de juillet 2021. Elle remplaça la Facilité pour la paix en Afrique en l'englobant³¹ tout en l'élargissant au reste du monde, singulièrement dans les Balkans³², en Moldavie³³, en Géorgie³⁴ et en Ukraine³⁵. C'est ce dernier pays qui a retenu l'attention suite à l'invasion russe avec une succession d'aides inscrites au titre de la Facilité³⁶ afin de « soutenir davantage les capacités et la résilience des forces armées ukrainiennes pour défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays »³⁷, sorte de garantie de sécurité pour Kiev. Ceci sans parler des aides militaires, civiles et humanitaires bilatérales provenant de bien des pays dits occidentaux.

Il est à relever que la livraison d'équipements d'origine soviétique par la Pologne et l'Estonie au profit de l'Ukraine aboutit à l'acquisition par ces pays de matériels d'origine essentiellement américains, relançant la sempiternelle ritournelle sur la pénétration commerciale américaine en Europe au détriment d'équipements français ou venant d'autres États européens producteurs. L'amiral néerlandais Rob Bauer président du Comité militaire de l'OTAN estime les transferts à 78 milliards d'euros vers les États-Unis et d'autres pays³⁸.

²⁸ Les surcoûts des services médicaux et dans les missions exploratoires (en particulier, missions d'enquête et reconnaissance) effectués par le personnel militaire et le personnel civil en vue d'une opération de l'Union (phase préparatoire en annexe III). De même à propos des surcoûts dans la phase active de la mission (annexe IV-A).

²⁹ Pour davantage de détails, cf. Les coûts communs pris en charge pour les missions et opérations militaires (Facilité européenne de paix) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

³⁰ Séminaire « Facilité européenne pour la paix », IRSEM, Paris, 9 juin 2023.

³¹ Le 22 juillet 2021 le Conseil décidait d'allouer 130 millions € pour un programme général de soutien à l'Union africaine (en cherchant une transition harmonieuse de la facilité à la paix en Afrique vers la Facilité européenne pour la paix). Le 21 avril 2022, le Conseil de l'UE adoptait la décision d'assister l'Union africaine à hauteur de 600 millions d'euros. Une aide dans le cadre de la Facilité a été évaluée à propos de la sécurisation au Mozambique (45 millions € : matériel non létal pour la force de réaction rapide), au Mali (accompagnement sur le terrain) et pour soutenir la marine nigérienne dans sa lutte contre la piraterie dans le Golfe de Guinée (25 millions €). L'armée du Ghana doit recevoir une aide non létale à hauteur de 8,25 millions d'euros.

³² Soutien au déminage en Bosnie-Herzégovine (2021), financement d'équipement de terrain, génie et matériel de détection CBRN (2022).

³³ Il s'agit de 6 besoins identifiés par le pays pour ses forces armées : unités de logistique, de mobilité, de commandement et contrôle, de cyberdéfense, de reconnaissance aérienne sans pilote et de communication tactique des forces armées moldaves en fournissant du matériel non létal, des fournitures et des services appropriés, y compris des formations liées au matériel (40 millions €). (Facilité européenne pour la paix : le Conseil adopte une mesure d'assistance en faveur des forces armées moldaves - Consilium (europa.eu).

³⁴ Équipements médicaux, de mobilité et de génie.

³⁵ EUR-Lex - 32022D0339 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

³⁶ 500 millions € (février 2022), 500 millions € (mars 2022), 500 millions € (avril), 500 millions € (mai), 500 millions € (juillet) et 500 millions € (octobre 2022), 2 milliards (décembre 2022). Voir Conseil de l'UE, *Livraison et acquisition conjointe de munitions pour l'Ukraine*, Bruxelles, 20 mars 2023.

³⁷ Conseil, « EU support to Ukraine : Council doubles funding under the European Peace Facility », Communiqué de presse, Brussels, 23 mars 2022.

³⁸ Jean-Pierre Maulny, *The Impact of the War in Ukraine on the European Defense*. Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS), Policy paper, septembre 2023 (<https://aeur.eu/f/8to>).

Reste que toute la difficulté vient de ce que cette Facilité n'avait pas été prévue ni conçue pour rembourser des États membres soutenant un pays « frère » dans une guerre de haute intensité ! Une augmentation de la Facilité eut lieu en 2023 avec 2,287 milliards d'euros supplémentaires, s'ajoutant aux 5,692 milliards (prix courants) pour la période 2021-2027. Au total 7,979 milliards d'euros (à prix courants).

II.2. La coopération structurée permanente (CSP)

L'Union européenne qui développe une Politique européenne de sécurité et de défense de manière volontaire mais modeste, est elle-même tiraillée entre les concepts en devenir des coopérations renforcées (article 20 TUE et 326-334 TFUE)³⁹, des missions confiées par le Conseil UE à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'UE et de servir ses intérêts (articles 42.5, 43 et 44 TUE), de la coopération structurée permanente (article 42.6 et 46 TUE et protocole 10)⁴⁰ et des groupes leaders et pilotes pour aller plus loin, peut-être même en dehors d'elle, de manière ad hoc.

Innovations majeures parce que le traité de Lisbonne a introduit le concept de coopération structurée permanente (CSP)⁴¹, qu'il ne faut pas confondre avec celui de coopération renforcée. Cette CSP permet, si les États le veulent, et par le biais d'une décision à la majorité qualifiée – ce qui fut en soi une révolution pour l'UE en ces matières délicates – d'établir dans les trois mois à compter de la date de ratification du traité, un cadre permanent de coopération dans le domaine de la défense au sein de l'Union.

Il s'agissait plutôt de permettre à tout État membre de l'Union qui remplit certains critères et souscrit à certains engagements en matière de capacités militaires (éléments qui sont explicités dans le protocole n° 4 dédié spécifiquement à ce nouvel instrument) d'être partie prenante, s'il le souhaite, à cette coopération structurée permanente pour offrir à l'Union les capacités militaires requises par la PSDC. La CSP apparaît comme le réceptacle structurel des forces multinationales que les États membres ont progressivement constituées entre eux ; des forces multinationales qui y trouveront à la fois un label et des mécanismes spécifiquement européens leur permettant de garantir la permanence et le niveau de leur opérabilité effective, et d'assurer leur interopérabilité au niveau requis par la nature des missions dans lesquelles l'Union est susceptible d'être engagée.

Cependant, cette CSP ne fut pas directement lancée à la ratification du Traité de Lisbonne pour des motifs budgétaires, inter-gouvernementaux, capacitaires et politiques. L'analyse des textes qui étaient perçus assez flous, confus tout autant qu'incitatifs, leurs réelles

³⁹ Cf. « Mise en œuvre des dispositions du traité concernant la coopération renforcée », Résolution, Bruxelles, Parlement européen, 12 février 2019.

⁴⁰ Cf. Daniel Fiott, Antonio Missiroli et Thierry Tardy, *Permanent Structured Cooperation : What's in a name ?*, Chaillot Paper n° 142, Paris, ISSUE, November 2017, pp. 11-23.

⁴¹ Les rétroactes de ce concept furent visibles lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union (Pour une synthèse des travaux « défense » de la Convention, cf. Alain De Neve, *La coopération structurée permanente (CSP) : débats et hypothèses de mise en œuvre*, Sécurité & Stratégie n° 110, Bruxelles, IRSD, octobre 2011, pp. 15-20 ; Joëlle le Morzellec, « PSDC ou PESC : une guerre des sigles ou un espoir de sursaut pour une voie européenne dans les relations internationales ? » in Christian Philip et Panayotis Soldatos (dir.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 163-188) mais aussi dans les propositions du Groupe des Quatre. (Cf. André Dumoulin, « La Belgique et le Groupe des Quatre en matière de défense », Bruxelles, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 37/2004 (n° 1862-1863), p. 5-71 [Consultable à l'adresse www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2004-37-page-5.htm] ; André Dumoulin, « L'initiative des Quatre et la défense européenne », *Annuaire français de relations internationales* 2004, Centre Thucydide, Paris-Bruxelles, La Documentation française et Bruylant, 2004, pp. 564-585).

exigences et la définition à géométrie variable des critères, les questions juridiques, l'inclusion d'États tiers⁴², la complexité autour du suivi, du contrôle et des exclusions pour non-respect des critères, tout une série de facteurs complexes et divergents d'interprétation amenèrent les capitales à retarder son application⁴³.

Dans un premier temps, la CSP eut pour objectif de créer un cercle restreint et prédéfini d'États en matière de défense (États volontaristes) ; ce qui amena bien des débats sur les critères. Au final, la quasi-totalité des États membres s'engagèrent dans la CSP (inclusivité) avec mise en avant de projets de coopération capacitaire et opérationnel, quand bien même il est question aujourd'hui de la difficulté pour bien des États des respecter leurs engagements.

Une première formalisation de cette nouvelle volonté fut actée fin 2016. La Haute représentante de l'Union reçut mandat des ministres des Affaires étrangères et de la Défense le 14 novembre 2016 « d'exploiter le potentiel d'une coopération structurée permanente » et de présenter « dans les meilleurs délais des éléments et des solutions pour poursuivre la réflexion »⁴⁴.

Deux pistes furent dressées : 1° une coopération structurée permanente « inclusive » – c'est-à-dire qui comprend la plupart des États membres ou du moins n'en exclut aucun –, 2° « une approche modulaire » sur « des projets et initiatives concrets ». Il s'agissait d'imbriquer à l'intérieur de la Coopération structurée unique, des coopérations à « la carte » permettant un maximum de souplesse et un maximum de participations d'États membres.

Malgré la peur d'une Europe à deux vitesses, l'absence de soutien financier de l'UE, le manque de sanctions après évaluation et les interprétations différentes des textes, une ouverture eut lieu durant l'année 2017 pour plusieurs raisons dont le Brexit fut certainement un des moteurs.

Le 22 juin 2017, après plusieurs années de débats et de blocages, les Chefs d'État et de gouvernement décidèrent politiquement de lancer le processus de la CSP. Plusieurs États⁴⁵ vont alors définir une vingtaine de principes communs pour la future coopération, en se réunissant en marge du sommet franco-allemand du 13 juillet (Paris). Des critères communs pourraient recouvrir un engagement budgétaire (vers les 2 % PIB pour le budget défense et 20 % sur les investissements capacitaires), un engagement capacitaire (au moins un projet CSP et la participation activités de l'AED), un engagement opérationnel (participation aux *Battlegroups* et engagement aux opérations et missions PSDC ou en dehors) et une participation à la planification (CARD) et au Fonds européen de défense. Parallèlement, les États à l'initiative du processus mirent en avant des projets concrets : avion de combat du futur, système de combat terrestre, *Eurodrone*, hélicoptère *Tigre*, missile air-sol, imagerie satellitaire (GovSatCom), commandement cyberdéfense, avion de patrouille maritime, hub logistique, soutien médical.

⁴² Après avoir fixé le 5 novembre 2020 les conditions de la participation d'États tiers à des projets CSP ; le 6 mai 2021, le Canada, la Norvège et les États-Unis – sur leur demande – furent finalement invités par le Conseil à participer au projet « mobilité militaire » (coordinateur : Pays-Bas).

⁴³ Pour une analyse politique et juridique de la CSP, cf. André Dumoulin et Quentin Loiez, *La coopération structurée permanente (CSP). Enjeux politiques, juridiques et capacitaires*, Institut des Hautes Études Internationales de Paris, Université Panthéon-Assas Paris II, Ed. A. Pedone, Paris, 2022. Voir aussi la « Mission « flash » sur la CSP confiée à Natalia Pouzyreff et Michèle Tabarot par l'Assemblée nationale avec la communication faire le 27 janvier 2021 (rapport-CSP.pdf (assemblee-nationale.fr)).

⁴⁴ Conclusions du Conseil des Affaires étrangères de l'UE sur « la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense », 14 novembre 2016, Bruxelles, Document 14149/16/17.

⁴⁵ Allemagne, France, Italie, Espagne qui seront rejoints par la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande et la République tchèque.

Ces engagements seront pris en compte par une vingtaine d'autres pays (informelle Défense à Tallin le 6 septembre 2017) en engageant dès lors un calendrier fixé pour la fin de l'année. Toute la question est alors de définir si la CSP sera une simple coopération ou aura pour objectif une intégration forte et commune des appareils de défense nationaux⁴⁶. Une avant-garde (noyau dur) pourrait-elle apparaître par la suite et de manière informelle à l'intérieur même de la CSP autour de certains projets des pays les plus ambitieux ? Quid aussi des engagements à souscrire officiellement et qui ne peuvent être minorés par tel ou tel État ? Comment organiser la méthodologie, la gouvernance et la surveillance de la CSP ? Comment aborder le relationnel capacitaire avec l'OTAN ? Faut-il resserrer⁴⁷ le nombre de projets CSP sur ceux qui auront un fort impact sur les lacunes capacitaires et les capacités européennes du futur ?

II.2.1. La signature tant attendue

Au final, après 10 ans d'attente malgré son inscription dans le Traité de Lisbonne, 23 États membres⁴⁸ signent le 11 novembre une notification commune, adressée à la Haute Représentante Federica Mogherini et au Conseil (conformément à l'article 46 & 1 du TUE) par laquelle ils font part de leur intention de participer à la CSP. La signature officielle eut lieu le 13 novembre⁴⁹ avec les ministres des AE et de la Défense, approuvant ainsi formellement la CSP. Le 7 décembre, l'Irlande et le Portugal entrèrent dans le concept formant le groupe de 25 États participants⁵⁰. Dans ce cadre, 17 projets⁵¹ furent officiellement déposés⁵² tout comme l'organisation d'une cérémonie faite au siège du Conseil européen (bâtiment Europa) le 14 décembre 2017. Tous les États membres participent à la CSP, sauf le Royaume-Uni (cf. Brexit), le Danemark (opting out)⁵³ et Malte.

Nous étions dans un tournant en termes de défense européenne. Mais aussi au point de départ d'une convergence devant amener les États membres à une intégration progressive de leur défense, nonobstant le respect des engagements et l'augmentation progressive des budgets de la défense. La CSP était sur les rails, grâce aussi indirectement à l'effet Brexit, à l'inconfort diplomatico-militaire face à l'administration Trump et à la posture russe (Crimée).

⁴⁶ André Dumoulin, « Souveraineté et autonomie stratégique européenne : une quête difficile », *Revue Défense nationale*, Paris, 6 novembre 2020 (rubrique Tribune n° 1211) (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1308>).

⁴⁷ Cf. à ce sujet les recommandations de la mission flash de Natalia Pouzyreff et Michèle Tabarot sur la CSP, Assemblée nationale, Paris, 27 janvier 2021 (communication+CSP.pdf (assemblee-nationale.fr)).

⁴⁸ À savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

⁴⁹ Coopération en matière de défense : signature par 23 États membres d'une notification conjointe sur la coopération structurée permanente (CSP) - Consilium (europa.eu).

⁵⁰ Relevons que les ambassadeurs du COREPER approuvèrent le dispositif de la CSP au consensus, y compris le Royaume-Uni (encore membre de l'UE à ce moment). DÉCISION (PESCO) 2017/ 2315 DU CONSEIL - du 11 décembre 2017 - établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants (europa.eu).

⁵¹ [table-pesco-projects.pdf](#) (europa.eu). [pesco-17projetsdetails@ue171211-1.pdf](#) (bruxelles2.eu). Voir annexe 1.

⁵² Ces projets furent adoptés formellement par les ministres de la Défense lors de la première réunion en format CSP le 6 mars 2018. La réunion émit également une série de recommandations sur l'organisation (feuille de route et cycle de réunions).

⁵³ Suite à l'invasion de l'Ukraine, le Danemark renonça officiellement à l'opting out (1^{er} juillet 2022) puis rejoignit la CSP (PESCO) et l'AED dans le courant de 2023.

Plus généralement, les projets firent l'objet de bien des débats sur les résultats escomptés, inférieurs aux prévisions au vu d'une initiative jeune et délicate. Aux promesses capacitaires nationales non tenues à propos des engagements opérationnels les plus exigeants, s'ajoutèrent la lenteur du processus de coopération, l'absence de vision commune par les États de la gestion de projets⁵⁴ et les questions budgétaires. Il s'agit aussi de mettre en lumière le peu de projets atteignant leur capacité initiale opérationnelle (IOC) d'ici 2024 ; les autres restant encore dans une phase préparatoire.

II.2.2. Problèmes de progression

Cela aboutit au dépôt de recommandations en mai 2020 pour relancer la CSP, parallèlement aux orientations politiques définies en juin. Plusieurs incitants furent ainsi déposés par les ministres afin d'aider à définir annuellement une direction stratégique via le Conseil :

1. Aborder l'évaluation des forces (*force sensing*) et la génération de forces au niveau politique de façon plus systématique, notamment lors de la préparation et du suivi des conférences de génération de forces.
2. Renforcer la transparence entre les États membres participants sur la réalisation des engagements. La possibilité de fixer des « objectifs mesurables indicatifs, assortis d'indicateurs de progrès connexes, notamment pour les engagements opérationnels » devra être envisagée. Ce dans le cadre de la révision de la recommandation du Conseil.
3. Assurer des échanges réguliers entre États membres participants au sein du COPS et/ou du Coreper sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la PESCO, en particulier sur les points les plus cruciaux : dépenses de défense, approche collaborative européenne sur les capacités, planification de défense.
4. Explorer les capacités de financement des projets PESCO liés au domaine opérationnel.
5. Étudier les moyens d'améliorer le financement des missions et opérations militaires dans le cadre de la facilité européenne de paix, pour le déploiement de groupements tactiques de l'UE et le déploiement de capacités critiques, et réexaminer régulièrement les coûts communs [des missions/opérations PSDC].
6. Étudier les incitations financières existantes (par exemple, l'exonération de la TVA pour les projets ad hoc dans le cadre de l'EDA) à l'appui de la coopération en matière de défense.
7. Favoriser l'ouverture de chaînes d'approvisionnement transfrontières, en particulier pour les PME et les entreprises à capitalisation moyenne (ETI), en vue de stimuler les technologies émergentes et de rupture ainsi que l'innovation⁵⁵.

Le Conseil des ministres de la défense du 6 mai 2021 prit plusieurs recommandations dont celle visant à rendre plus mesurables et transparents les engagements déjà pris au titre de la CSP et leurs progrès et aussi à clarifier ensemble la notion de « soutien significatif » aux missions et opérations de l'UE avec, en filigrane, la problématique du non-respect des obligations en matière de contribution en moyens et en personnels. Il s'agissait aussi de « nettoyer les projets qui ne progressent pas »⁵⁶, qui ne sont pas attractifs.

⁵⁴ Même s'il existe un système de travail commun : PESCO Common Workspace/CWS).

⁵⁵ La fin du premier cycle de la PESCO. Début de la seconde phase. On se concentre sur 26 projets (bruxelles2.eu).

⁵⁶ Interview du ministre portugais de la Défense, João Gomes Cravinho. Le plus grand danger pour l'Europe : sa difficulté à se reconnaître en tant qu'acteur géopolitique (João Gomes Cravinho) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

Les 17 projets déposés et adoptés le 17 décembre 2017/ 8 mars 2018 furent rejoints par 17 autres projets le 19 novembre 2018 (soit 34 projets)⁵⁷ puis le 12 novembre 2019 (13 nouveaux projets), en 2020 (26 projets prioritaires), en 2021 (14 projets). Au total : une soixantaine de projets. Nombre plus important que prévu sachant que la motivation des États était de « pouvoir bénéficier du bonus de 10 % pour les projets de la CSP concourant aux appels à propositions du Fonds européen de défense »⁵⁸ (cf. infra II.3).

La 4^{ème} vague CSP en 2021: 14 projets (d'après site B2, Bruxelles 7 octobre 2021)

	<p>12 projets où la France participe (dirige 4) dans la 4^{ème} vague Pour l'ensemble des 60 projets (les 4 vagues), la France participe à 42 projets (2/3) et en dirige 14 !!</p>
	<p>Le quatuor fondateur de la CSP : All, France, Espagne, Italie concentrent une partie importante des projets. Domination naturelle des puissances majeures européennes Quelques petits pays dynamiques (Portugal, Estonie et Luxembourg en 2021) Beaucoup d'observateurs + pays non intéressés (car déjà dans les autres vagues)</p>
	<p>Participation par affinité géographique (Italie toujours avec la France; Portugal souvent avec l'Espagne) Participation via équipement commun (ex: Rafale : groupe Fr, Croatie, Gr)</p>

Reste qu'en 2022, l'évaluation des engagements prévus, certes non contraignants, indiquait la faiblesse de dépenser en commun, de planifier en Européen, de lancer rapidement et de coopérer massivement ! Dans ce rapport, est précisé qu'environ la moitié des 60 projets CSP seront en capacité de délivrer des résultats concrets d'ici la fin du cycle en 2025 ; d'autres ont perdu en route des pays participants, n'ont pas « décollé » ou ont été supprimés⁵⁹. En 2022, seuls deux projets avaient atteint leur pleine capacité opérationnelle : le commandement médical européen et l'équipe de réaction rapide Cyber⁶⁰.

⁵⁷ Décision (PESC) 2018/1797 du Conseil du 19 novembre 2018 modifiant et mettant à jour la décision (PESC) 2018/340 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, Journal Officiel de l'Union européenne L 294/18, Bruxelles, 21 novembre 2018.

⁵⁸ <https://club.bruxelles2.eu/2021/10/la-quatrieme-vague-de-projets-pesco-les-projets-qui-vont-etre-retenus-pays-participants-et-objectifs/>

⁵⁹ Projets supprimés : Partage de bases - *Cobasing* (ex n° 30) : projet porté par la France avec cinq autres pays (Belgique, Tchéquie, Allemagne, Espagne, Pays-Bas) ; Artillerie. Appui-feu indirect - *Indirect Fire Support* (EuroArtillery) (ex n° 15) : projet porté par la Slovaquie avec deux autres pays (Italie, Hongrie) ; Centres d'évaluations et d'essais de l'UE - EU Test and Evaluation Centres (EUTEC) (ex n° 19) : projet porté par la France avec deux autres pays (Suède, Slovaquie) ; Centre d'excellence pour les missions de formation de l'UE - *European Union Training Mission Competence Centre* (EU TMCC) (ex n° 5) : projet porté par l'Allemagne avec 11 autres pays (Autriche, Tchéquie, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Suède) + 1 observateur (Slovénie). [Confidentiel] La PESCO s'enrichit d'une dizaine de nouveaux projets. La liste – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu) ; Conseil de l'UE, Communiqué de presse, Bruxelles, 23 mai 2023.

⁶⁰ [Exclusif] Cinq ans après, la PESCO à la peine. Un rapport pointe de grosses lacunes – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

Quant à la 5^e vague qui avait été prévue pour 2023, elle intègre davantage de projets mettant en avant la fourniture de capacités critiques et d'interopérabilité des forces. Ces onze nouveaux projets – ce qui porte à 68 le nombre total de projets – concernent :

- une Académie de formation de transport aérien - *European Defence Airlift - Training Academy* (EDA-TA), un projet porté par la France avec quatre autres pays (Espagne, Italie, Hongrie, Portugal) (n° 58) ;
- les Systèmes terrestres sans pilote intégrés - *Integrated Unmanned Ground Systems 2* (IUGS2), un projet porté par l'Estonie avec huit autres pays (Allemagne, France, Italie, Lettonie, Hongrie, Pays-Bas, Finlande, Suède) (n° 59) ;
- les senseurs détecteurs de batterie d'artillerie - *Counter battery sensors* (CoBas), un projet porté par la France avec les Pays-Bas (n° 60) ;
- la torpille anti-torpille - *Anti-Torpedo Torpedo* (ATT), un projet porté par l'Allemagne avec les Pays-Bas (n° 61) ;
- la protection des infrastructures critiques des fonds marins - *Critical Seabed Infrastructure Protection* (CSIP), un projet porté par l'Italie avec cinq autres pays (Allemagne, Espagne, France, Portugal, Suède) (n° 62) ;
- le futur missile air-air à courte portée - *Future Short Range Air to Air Missile*, un projet porté par l'Allemagne avec quatre autres pays (Espagne, Hongrie, Italie, Suède) (n° 63) ;
- l'hélicoptère moyen de future génération - *Next Generation Medium Helicopter* (NGMH), un projet porté par la France avec trois autres pays (Espagne, Italie, Finlande) (n° 64) ;
- le système intégré de défense aérienne et antimissile multicouche - *Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence System* (IMLAMD), un projet porté par l'Italie avec trois autres pays (France, Hongrie, Suède) (n° 65) ;
- le système de senseurs et d'effecteurs de commandement et de contrôle pour l'Arctique - *Arctic Command & Control Effector and Sensor System* (ACCESS), un projet porté par la Finlande avec trois autres pays (Estonie, France, Suède) (n° 66) ;
- l'infrastructure et réseaux de communication robustes - *Robust Communication Infrastructure and Networks* (ROCOMIN), projet porté par la Suède avec deux autres pays (Estonie, France) (n° 67) ;
- le rôle 2F *Forward* (hôpital de campagne de l'avant), projet porté par l'Espagne avec cinq autres pays (Bulgarie, France, Portugal, Finlande, Suède) (n° 68)⁶¹.

II.3. FED, AED, CARD, EDIRPA et ASAP

II.3.1. Le Fonds européen de défense (FED)

Le 13 juin 2018, la Commission européenne présentait son projet de Fonds européen de défense contenu dans la proposition du Plan d'action européen de la défense du 30 novembre 2016.

Une approche en deux étapes avait été proposée par la Commission le 7 juin 2017. Une première période expérimentale dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 au cours de laquelle une Action préparatoire pour la recherche en défense (PARD)⁶² soutient la recherche

⁶¹ Pour une analyse de ces nouveaux projets et le positionnement à géométrie variable des États, cf. [Confidentiel] La PESCO s'enrichit d'une dizaine de nouveaux projets. La liste – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

⁶² Dans le cadre du volet Recherche du Fonds européen de la défense, la Commission a alloué 90 millions d'euros à l'action préparatoire pour la recherche dans le domaine de la défense (PADR). La mise en œuvre du PADR est gérée par l'Agence européenne de défense (AED) conformément au mandat d'un accord de

collaboratrice en matière de défense⁶³ tandis que l'EDIDP⁶⁴ cofinance des projets de développement collaboratif. Ceux-ci s'effaceront au profit du Fonds européen de défense (FED).

Une seconde période où un Fonds européen de la défense dédié au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027 qui augmente le financement de la recherche collaborative sur les produits et technologies de défense innovants et pour les étapes ultérieures du cycle de développement, y compris le développement de prototypes⁶⁵.

Ce Fonds vise à favoriser la compétitivité et l'innovation de la base technologique et industrielle⁶⁶ de défense européenne, contribuant ainsi à l'autonomie stratégique de l'UE. Il vise également à déclencher des programmes de coopération qui n'auraient pas lieu sans une contribution de l'UE et, en soutenant les activités de recherche et développement, à fournir les incitations nécessaires pour stimuler la coopération à chaque étape du cycle industriel.

La décision finale sur la création du FED a été prise par le Conseil, la Commission et le Parlement européen avec un budget total et final de 7.953 milliards d'euros (en prix courants) pour la période 2021-2027. Environ un tiers financera des projets de recherche de défense compétitifs et collaboratifs, notamment au moyen de subventions, et les deux tiers compléteront l'investissement des États membres en cofinçant les coûts de développement des capacités de défense après la phase de recherche.

Ainsi, après trois ans de tractation et l'instauration d'un dialogue entre les États, la Commission et le Parlement européen (trilogue), le règlement du nouveau Fonds européen de défense a été adopté par le Parlement européen le 29 avril 2021. Son originalité : pour la première fois l'Union européenne va financer le développement de technologie et de capacités militaires grâce à l'intégration de cette compétence via le principe d'une aide à la compétitivité industrielle.

Imposant la mise en commun de projets par plusieurs pays et plusieurs entreprises (condition d'octroi), le Fonds devrait améliorer autant l'interopérabilité que la rationalité

délégation entre la Commission et l'AED signé le 31 mai 2017 et modifié le 29 janvier 2019 et le 21 décembre 2020. Par cet accord, la Commission confie à l'AED avec la gestion et la mise en œuvre des projets de recherche à lancer au sein du PADR. Le budget des actions liées au PADR est réparti sur trois ans comme suit : 25 M € en 2017 ; 40 M € en 2018 ; 25 M € en 2019. L'action préparatoire sur la recherche en matière de défense est une étape concrète visant à évaluer et à démontrer la valeur ajoutée de la recherche et des technologies de défense (R&T) soutenues par l'UE. Les résultats pertinents devraient approfondir encore la coopération européenne en matière de défense, remédier aux déficits de capacités et renforcer les acteurs européens de la défense. La Commission européenne a lancé le PADR en vue de développer le futur Fonds européen de la défense dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE (2021-2027). ([https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(EDF\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(EDF))).

⁶³ En exemple, l'appel à proposition 2019 concernait la « Domination du spectre électromagnétique », les « Futures technologies de rupture en matière de défense », le programme *Artus* sur les essaims de drones terrestres, le programme *Pilum* pour les projectiles à longue portée pour canon électromagnétique, le projet *Optimise* sur les capacités de navigation et de positionnement autonomes, le projet *Quantaquest* sur les calculateurs quantiques et le projet *Aided* sur la détection des explosifs improvisés et conventionnels ayant recours à l'intelligence artificielle, etc.

⁶⁴ Le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP) fut un programme de l'Union doté d'une enveloppe de 500 millions d'euros qui s'étend sur deux ans (2019-2020) et qui visait à cofinancer, au moyen de subventions, le développement conjoint de produits et de technologies se rapportant à la défense. Les appels à proposition EDIDP 2019 ont été signés avec retard en décembre 2020 pour une signature prévue des conventions des 16 projets retenus en juin 2021. Le second appel à projet pour l'EDIDP 2000 a réuni une soixantaine de propositions à sélectionner pour juin 2021 afin de se partager les 250 millions d'euros mis en compétition pour une signature des projets retenus en 2022.

⁶⁵ *The European Defence Fund*, European Commission, Brussels, April 2021.

⁶⁶ Cf. Hélène Masson, « Quelle industrie de défense pour quelle Europe ? », *Revue Défense nationale*, Paris, été 2020, pp. 61 sq.

des planifications nationales (économies via lesdites coopérations). Difficultés possibles : bien choisir les technologies à financer, organiser le suivi pour des programmes pluri-annuels, garantir l'élargissement de la coopération transfrontalière des petites et moyennes entreprises (PME) dans le secteur de la défense⁶⁷ pour créer des alliances, éviter le saupoudrage⁶⁸ ou l'effet pervers d'un renoncement symétrique aux efforts en R&D défense, satisfaire tous les pays, tenir compte de l'apport de l'AED⁶⁹ et régler la question d'éligibilité des filiales européennes de groupes non européens⁷⁰. Vastes défis !

Fort de 7,953 milliards d'euros à prix courants sur sept ans (2021-2027)⁷¹, le Fonds fut minoritairement critiqué par les mouvements de paix (« militarisation de l'UE ») et aussi en termes de priorité (crise sanitaire). Pour Jean-Pierre Maulny, les États vont être obligés de « penser européen » s'ils veulent avoir accès à ces crédits » et « cela devrait également orienter les politiques d'acquisition vers les équipements développés par les entreprises européennes »⁷². Les premiers financements eurent lieu effectivement en 2022 tout en réfléchissant sur les synergies à organiser pour les technologies duales.

Le 30 juin 2021, la Commission inaugurerait le FED, ouvrant la voie au lancement de 23 appels à propositions avec un financement de 1,2 milliard d'euros. Projets complexes et de grande envergure à financer :

⁶⁷ Pour le ministre portugais de la Défense, João Gomes Cravinho, « il y a une certaine tension entre les grandes entreprises qui regardent le Fonds surtout du point de vue des opportunités de financement. Mais je suis partisan d'ailleurs de réserver une portion des Fonds aux PME. C'est vraiment là où on peut faire la différence ». (Interview, Le plus grand danger pour l'Europe : sa difficulté à se reconnaître en tant qu'acteur géopolitique (João Gomes Cravinho) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

⁶⁸ Frédéric Mauro et Edouard Simon, *Review of the PADR and EDIDP : Lessons for the Implementation of the European Defence Fund*, SEDE, Brussels, 2021. Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) : lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF), Think Tank, Parlement européen (europa.eu).

⁶⁹ Dans le cadre des travaux préparatoires au lancement du Fonds le 1^{er} janvier 2021, l'AED participe notamment aux deux programmes précurseurs qui préparent le terrain aux deux « dimensions » du Fonds européen de Défense, à savoir :

**La « dimension recherche » où l'AED gère et met en œuvre l'action préparatoire pour la recherche en matière de défense (PADR) de la Commission européenne à partir de 2017. L'Agence le fait sur la base d'un accord de délégation signé avec la Commission européenne en mai 2017. Le PADR a été précédé par le projet pilote (PP), la première activité de recherche sur la défense financée par l'UE, qui s'est achevée en 2019 ;

**La « dimension capacitaire » dans laquelle l'Agence a contribué au programme de travail de l'EDIDP et a aidé les États membres à préparer les projets qu'ils proposeraient ultérieurement au soutien financier de l'UE. En 2019, l'AED a également mis en place une « place de marché » EDIDP/FED pour fournir aux États membres un cadre informel pour la préparation et la consolidation des projets EDIDP/FED. La place de marché offre aux États membres la possibilité de présenter et d'échanger de manière informelle sur des propositions de projets et des idées en vue des appels EDIDP/FED. (*The European Defence Fund*, European Commission, Brussels, April 2021).

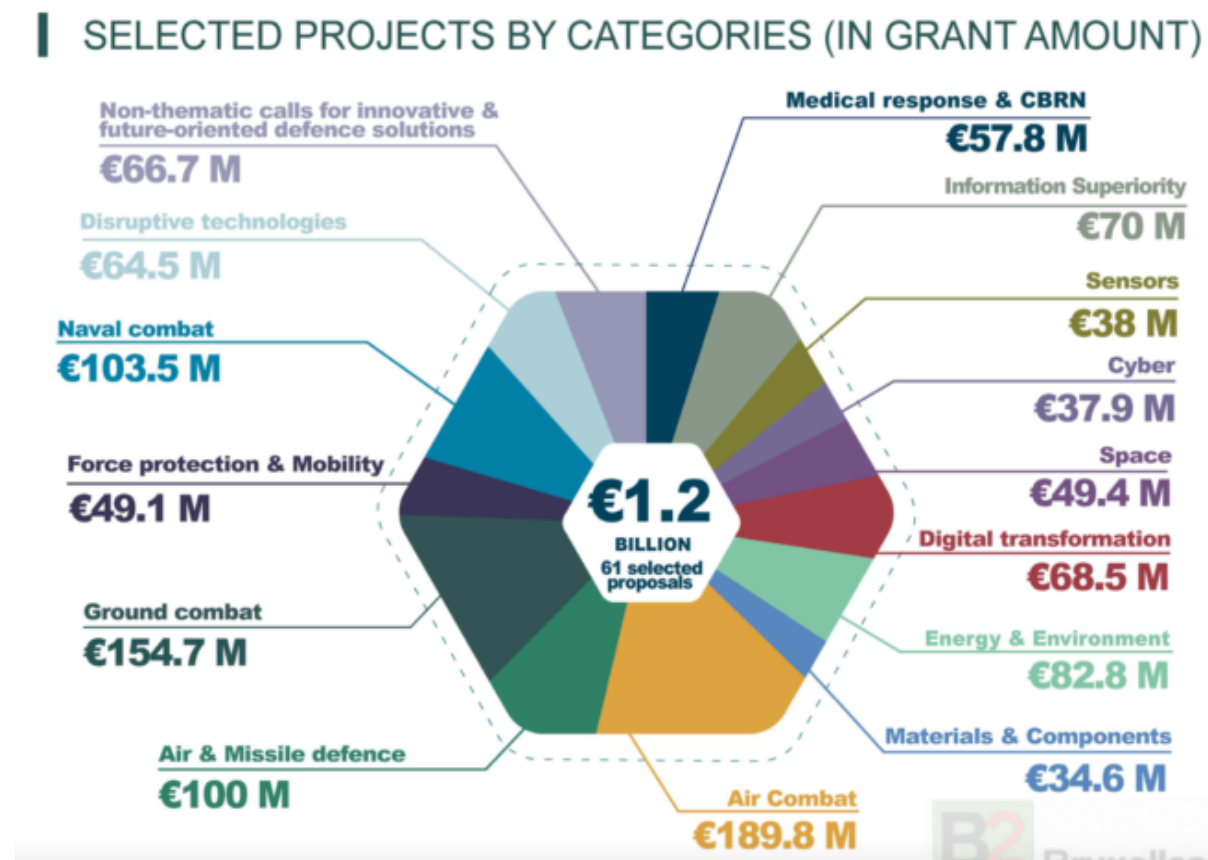
⁷⁰ Cela fut réglé au second semestre 2020 autorisant les seules entités provenant de l'Association européenne de libre-échange (AELE) membres de l'Espace économique européen (EEE), afin de permettre la préférence européenne et ce, au grand dam des États-Unis et du Royaume-Uni.

⁷¹ Soit 2,651 milliards pour la recherche et 5,302 milliards pour le développement. Relevons que la proposition initiale avoisinait les 13 milliards d'euros.

⁷² Jean-Pierre Maulny, *Adoption du Fonds européen de défense : une révolution pour l'Europe de la défense ?* Interview, IRIS, Paris, 6 mai 2021 ; *Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092*, Dossier interinstitutionnel 2018/0254 (COD), Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 18 mars 2021.

Quinze catégories thématiques recoupant des segments spécifiques du domaine militaire sont concernées : 1. Chimique, biologique, radiologique, nucléaire (CRBN) ; support médical ; biotechnologies et facteurs humains ; 2. Supériorité de l'information ; 3. Capteurs actifs et passifs avancés ; 4. Cyber ; 5. Espace ; 6. Transformation digitale ; 7. Matériaux et composants ; 8. Résilience énergétique et transition environnementale ; 9. Combat aérien ; 10. Défense aérienne et antimissile ; 11. Combat terrestre ; 12. Protection des forces et mobilité ; 13. Combat naval ; 14. Guerre sous-marine ; 15. Entraînement et simulation.

À ces domaines, s'ajoutent « les technologies critiques qui amélioreront les performances et la résilience des équipements de défense tels que l'intelligence artificielle et le cloud pour les opérations militaires, les semi-conducteurs dans le domaine des composants infra-rouges et radiofréquence ». « Le FED renforcera également les synergies avec d'autres politiques et programmes civils de l'UE, notamment dans le domaine de l'espace, de la réponse médicale et du numérique et du cyberspace »⁷³.



Source : DG DEFIS (photo Fonds européen de défense. Les appels à propositions 2022 officiellement dévoilés – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), Bruxelles, 25 mai 2022).

À cet égard, sur les multiples propositions (142), quinze sélectionnés sont liés à douze projets de la coopération structurée permanente sur les 60 ! Ces 12 projets seront ainsi financés par le Fonds européen de défense ; projets répondant à l'appel lancé par la Commission européenne en juin 2021 : 1/ La cyber-académie de l'UE (EU CAIH) ; 2/ Le système terrestre intégré sans pilote (UGS) ; 3/ Le commandement médical européen (EMC) ; 4/ La

⁷³ Industrie de la défense. Fonds européen de la défense (europa.eu).

fonction opérationnelle de l'énergie (EOF) ; 5/ La solution européenne de radionavigation (EURAS) ; 6/ Le réseau européen de surveillance et de sensibilisation à l'espace militaire (EU-SSA-N) ; 7/ Le système de missiles terrestres du champ de bataille de l'UE au-delà de la ligne de visée (EU BLOS) ; 8/ La plate-forme européenne de dirigeables à haute atmosphère (EHAAP) ; 9/ Le système stratégique C2 pour les missions et opérations PSDC (EUMILCOM) ; 10/ L'alerte et interception en temps réel avec surveillance theater basée dans l'espace (TWISTER) ; 11/ La corvette de patrouille européenne (EPC) ; 12/ Les capacités de guerre coopérative de l'UE (ecowar).

Pour les projets 2022 ont été prévus 958,6 millions d'euros⁷⁴ réduits par la suite à 924 millions d'euros. Les contrats pour les consortiums sélectionnés devaient être signés avant fin 2022 avec une insistance autour du cyber, de l'espace et des technologies disruptives. Cela concerne tous les pays européens plus la Norvège, sans Malte ; les PME étant bien représentés. Les quatre grands pays européens raflent une majeure partie des projets, surtout en recherche et développement mais aussi pour le capacitaire aérien, naval, terrestre, anti-aérien, anti-missile et espace. En 2023, Berlin avec plusieurs pays européens (Suède, Espagne, Italie) déposa un projet au titre du FED pour développer un successeur au char lourd *Leopard 2*.

Notons aussi la mise en perspective sur trois ans pour mieux « coller » avec les programmations militaires pluri-annuelles⁷⁵.

Le 26 juin 2023, la Commission européenne annonçait les résultats des appels à propositions 2022 dans le cadre du FED. Sur les fonds d'un montant de 832 millions d'euros et ses 41 projets communs des R&D, 317 millions financeront 25 projets de recherche et 514 millions concerneront 14 projets de développement des capacités. Au total, 550 entités juridiques de 26 États membres de l'UE et de Norvège participent aux propositions sélectionnées ; les PME représentant plus de 39 % de l'ensemble des entités (20 % du financement total⁷⁶).

La DG DEFIS est chargée de la gestion du Fonds, sous la supervision du Commissaire européen du marché intérieur. On a pu observer une dichotomie entre les groupes d'États aux intérêts divergents. Les « grands » estimant que la dissémination équivaut à « saupoudrer » et donc à « fragmenter » et qu'il faut se concentrer sur les priorités capacitaires majeures utiles à l'UE davantage visibles auprès des opinions publiques (concentration). Les « petits » estimant avoir leurs propres besoins en finançant les projets de petite taille, au vu de la réduction du budget alloué et du principe d'équité (dissémination).

Pour Hélène Masson⁷⁷ nous pouvons observer trois cercles d'industries de défense nationales : d'abord, les États qui disposent de grandes industries historiques dont l'export est une activité traditionnelle majeure (Allemagne, Italie, Espagne, France et Suède) ; ensuite les États qui disposent d'une base industrielle assez étoffée et de capacités d'exportation (Pays-Bas, Finlande ou République tchèque) ; et enfin les États qui disposent surtout d'industriels sous-traitants ou de capacités de niche (Belgique, Danemark ou Autriche). Il est à relever que la Norvège a acté sa participation au Fonds dans le cadre de l'accord sur l'Espace économique européen en juin 2021... mais sans droit de vote.

⁷⁴ Pour les détails des appels à propositions 2022 cf. Fonds européen de défense. Les appels à propositions 2022 officiellement dévoilés – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), Bruxelles, 25 mai 2022. Pour les lauréats retenus du FED pour 2022, cf. [Actualité] Les lauréats du Fonds européen de défense. Cru 2022 – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu) (Bruxelles, 21 juillet 2022).

⁷⁵ Pour les détails, cf. le tableau réalisé par B2 : Les priorités du Fonds européen de défense pour les trois années à venir. D'ici 2025 – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 1^{er} avril 2022.

⁷⁶ Agence Europe, Luxembourg, 26 juin 2023. Pour les projets sélectionnés : cf. <https://aeur.eu/f/7q8>.

⁷⁷ Hélène Masson, « Quelle industrie de défense pour quelle Europe ? », *Revue Défense Nationale*, juillet 2020, pp. 61-66.

Entre un marché compétitif, concurrence, discrimination, opportunité des États et de leurs industries et compétence, choix des experts par la Commission pour la sélection et degré de transparence des choix finaux, les enjeux de la gouvernance sont immenses et délicats⁷⁸. De plus, l'AED au caractère intergouvernemental a été écartée, cette dernière se concentrant sur les priorités capacitaires tandis que le FED repose sur une base industrielle en dehors de la PSDC. Reste que les deux processus doivent collaborer.

II.3.2. L'Agence européenne de défense (AED)

L'Agence européenne de défense (AED) qui a été créée en 2004, siège à Bruxelles (140 personnels) et est présidée par Josef Borrell (HR). Elle aide ses 26 États membres (tous les pays de l'UE, à l'exception (temporaire) du Danemark)⁷⁹ à développer leurs ressources militaires. Elle favorise la collaboration, lance de nouvelles initiatives et propose des solutions visant à améliorer les capacités de défense. Elle se retrouve dans les missions et opérations PSDC à travers les outils capacitaires qu'elle a soutenu via ses programmes⁸⁰. Elle aide également les États membres qui le souhaitent à renforcer leurs capacités de défense communes et intervient dans le développement des capacités qui sous-tendent la PSDC⁸¹. Elle a accueilli en avril 2023 les États-Unis en tant qu'observateur⁸².

Elle joue un rôle de catalyseur et de facilitateur pour les ministères de la défense disposés à travailler sur des projets de collaboration dans le domaine des capacités de défense.

L'agence est un centre de coopération en matière de défense européenne. Son savoir-faire et ses réseaux lui permettent de couvrir un large spectre d'activités dans ce domaine, dont : l'harmonisation des exigences pour la mise à disposition de capacités opérationnelles ; la recherche et l'innovation pour le développement de démonstrateurs technologiques ; les formations et exercices de maintenance visant à soutenir les opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

L'AED s'emploie également à renforcer l'industrie européenne de la défense et agit en tant que facilitateur et intermédiaire entre les acteurs militaires des États membres et les politiques de l'UE ayant une incidence sur la défense⁸³.

⁷⁸ Au sujet des problèmes de la gouvernance du FED, cf. la remarquable synthèse dirigée par le général Jean-Paul Thonier, « La gouvernance du Fonds européen de défense », *Question d'Europe* n° 592, Policy Paper, Fondation Robert Schuman, Paris, 19 avril 2021.

⁷⁹ Il existe des accords de coopération aussi avec la Norvège, la Serbie, la Suisse et l'Ukraine. Le Danemark est entré à l'AED dans le courant de 2023, via la fin de l'opting out, conséquence de l'invasion russe en Ukraine.

⁸⁰ *European Defence Matters*, European Defence Agency, Brussels, Issue 21, 2021, pp. 12-13 (carte).

⁸¹ À propos de l'AED, cf. le site de l'Agence European Defence Agency (www.eda.europa.eu). Pour son évolution, Alain De Neve, *L'Agence européenne de défense et la coopération dans le domaine capacitaire*, L'Harmattan, Paris, 2010 ; Nikolaos Karampekios et Iraklis Oikonomou, *The European Defence Agency*, Routledge, 2015.

⁸² D'un point de vue du contenu des discussions, les Américains seront essentiellement associés aux travaux de l'agence sur les répercussions des règlements européens sur la sphère militaire dans quatre domaines essentiellement : 1. la réglementation des produits chimiques (REACH), 2. la mobilité militaire (transport, douanes, etc.), 3. les problèmes de chaîne d'approvisionnement, 4. l'impact du changement climatique. Toutefois, le texte souligne que « les activités relevant des domaines du développement des capacités, ainsi que de la recherche et de la technologie, restent en dehors du champ de la coopération ». ([Actualité] Les USA observateur engagé dans l'agence européenne de défense. Accord signé – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu) ; Défense : les États-Unis et l'Agence européenne de défense signent un accord de coopération – EURACTIV.fr).

⁸³ Agence européenne de défense (AED), Union Européenne (europa.eu).

L'AED qui doit tenir compte des difficultés à avancer dans l'intergouvernemental, a notamment défini dix activités stratégiques clefs permettant d'atteindre l'autonomie définie en février 2021 : 1 / les frappes de précision sur plate-forme terrestre ; 2/ la protection des soldats ; 3/ la nouvelle génération de systèmes d'énergie et de propulsion pour les plates-formes aériennes ; 4/ la lutte contre les drones aériens ; 5/ la communication sous-marine au sein des drones maritimes ; 6/ la détection sous-marine ; 7/ la 5G pour la défense ; 8/ les Technologies quantiques (concernant détection, informatique, communication ; 9/ le réseau de capteurs ISR - renseignement, surveillance et reconnaissance ; 10/ les applications militaires des technologies du Cloud.

Sans parler de l'identification des technologies critiques pour réduire les dépendances qui fut également mise en avant par la Commission le 17 février 2021 ; entre autres les drones, les cloud, les processeurs, la technologie spatiale, la technologie quantique ; etc. avec la volonté d'aboutir aussi à des retombées dans le secteur civil.

Pour l'AED, il est urgent de faire en sorte que la planification nationale et le capacitaire souvent fragmentés, évoluent vers une planification commune, une hiérarchisation des priorités et davantage de cohérence. L'AED peut aider⁸⁴ mais les États doivent prendre des initiatives et penser européen. Vaste défi autour de la « priorisation » européenne sachant que cela intègre dépenses de défense, planification, coopération et opportunité de collaboration, y compris dans les interventions. Choix difficiles aussi à l'ombre des lourdeurs bureaucratiques et des contraintes budgétaires (cf. supra II.1). Le budget 2022 de l'AED a faiblement augmenté en se calant sur l'inflation. Quant au budget de 2023, il se monterait à 43,5 millions euros en hausse importante favorisée par le départ des Britanniques.

Déjà, les priorités 2021 de l'AED définies par le Conseil de l'UE en novembre 2020 intègrèrent les éléments suivants : « Encourager les États à développer et utiliser les cas contextuels stratégiques comme lignes directrices pour exécuter les priorités de développement des capacités collaboratives ; lancer les travaux de révision du plan de capacités communes (CDP) ; aider les États à collaborer selon les possibilités identifiées dans le rapport CARD (examen annuel coordonné en matière de défense), présenté en novembre 2020 ; lancer le cycle 2021-2022 du rapport CARD ; soutenir » les États participant à la PESCO sur les projets prioritaires ; contribuer davantage à la mise en œuvre de la PESCO, en prenant en compte les résultats de la revue stratégique ; stimuler les projets dans le contexte du fonds européen de défense. En particulier, l'Agence « facilitera les échanges informels » entre les États, y compris dans le cadre de la « plate-forme de facilitation » EDIDP/FEDef, créée au sein de l'Agence⁸⁵.

En 2023, le budget dévolu au FED est de 1,178 milliard d'euros (836 millions pour le développement et 342,8 millions pour la partie recherche). Seize actions prioritaires sont concernées avec des appels à projet compétitif (lancement appel en juin 2023, date limite de soumission en novembre 2023)⁸⁶. Cela concerne la surveillance de l'espace (avec une capacité opérationnelle de type C2), les drones tactiques, l'arme laser, la capacité de lutte anti-drone (*counter-USA*), le char de combat (*main battle tank platform*), le soutien à l'artillerie de précision, la détection d'engins explosifs artisanaux, le transport aérien lourd (pour les cargaisons « *hors gabarit* »), les armes laser, ainsi que des solutions d'architecture matérielle dédiées aux systèmes d'intelligence artificielle (IA) ou économes en énergie⁸⁷.

⁸⁴ EDA's Annual Report 2020 is out! (Europa.eu).

⁸⁵ Poursuivre dans le droit chemin. Les priorités 2021 de l'Agence européenne de défense – B2 Pro (bruxelles2.eu).

⁸⁶ Programme de travail et appels du Fonds européen de défense pour 2023 - Adopté ! (Europa.eu) ; [Actualité].

⁸⁷ Le programme de travail 2023 du FEDEF adopté. Budget, priorités, appel à projets – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

II.3.3. La revue annuelle coordonnée de défense (CARD)

Dans le domaine capacitaire, la *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) avec son secrétariat à l'AED (pour l'analyse et l'évaluateur) est censée aller plus loin que le plan de développement des capacités (PDC) qui concerne tout le spectre capacitaire⁸⁸ et qui est préparé conjointement par l'AED et l'EMUE. Il s'agit de passer d'objectifs globaux vers des objectifs d'investissements capacitaires pays par pays⁸⁹. Approche basée sur le volontariat, le CARD analyse les dépenses de défense prises au plan national, la planification, les investissements, recherches de défense et les programmes coopératifs mais aussi leur contribution à des priorités de développement des capacités de l'UE⁹⁰. Le CARD est censé être cohérent avec les autres dispositifs de l'OTAN (le *NATO Defence Planning Process/NDPP*) et les engagements de défense des États y compris la défense collective. Après un test pilote organisé à l'automne 2017, les premiers enseignements tirés en 2018 indiquaient les déséquilibres dans les investissements, les disparités dans la structure des dépenses nationales, la régression en matière de R&T, et le peu d'effectifs alloués aux missions et opérations de la PSDC ! Un rapport sera présenté tous les deux ans en format « Conseil d'administration de l'AED » en synchronisation avec les rapports de la CSP (cf. supra II.2).

Le processus CARD qui doit être considéré comme une plate-forme d'échanges d'information importante est organisé en quatre phases : une phase préparatoire interne de l'AED collectant les données nationales (souvent inégales d'un pays à l'autre) à intégrer dans une base de données ; une phase de dialogue avec chacun des États en bilatéral ; un travail d'analyse interne à l'AED ; un document soumis aux États pour approbation politique. Le CARD a vocation à « nourrir » les projets CSP et il émet des recommandations et opportunités pour penser Européen auprès des États. Parmi ces recommandations récentes, il est relevé : le constat de dépenses de défense insuffisantes (dont aussi la R&D) au processus éminemment national ; l'absence d'indication d'évolution en matière de planification nationale qui devrait être commune en ayant recours aux instruments UE comme la CSP ou la « boussole stratégique » dans son volet capacitaire afin de réduire la fragmentation capacitaire ; la faiblesse en matière d'investissement dans les missions et opérations de l'UE (7 % de leur engagement opérationnel selon Hervé Bléjean⁹¹ et forte disparité entre les États

⁸⁸ À savoir les 5 dimensions : terre, air, mer, espace et cyberspace. Les 11 lignes d'action du PDC 2018 sont :

*Capacités pour les opérations cyber-responsives (*Enabling capabilities for cyber responsive operations*)

*Services d'information et de communication spatiaux (*Space-based information and communication services*)

*Supériorité de l'information (*Information superiority*)

*Capacités de combat au sol (*Ground combat capabilities*)

*Capacités logistiques et médicales renforcées (*Enhanced logistic and medical supporting capabilities*)

*Manœuvrabilité navale (*Naval manoeuvrability*)

*Contrôle sous-marin contribuant à la résilience maritime (*Underwater control contributing to resilience at sea*)

*Supériorité aérienne (*Air superiority*)

*Mobilité aérienne (*Air mobility*)

*Intégration des capacités aériennes militaires dans un secteur aéronautique changeant (*Integration of military air capabilities in a changing aviation sector*)

*Capacités inter-domaines contribuant à atteindre le niveau d'ambition de l'UE (*Cross-domain capabilities contributing to achieve EU's level of ambition*)

⁸⁹ Jorge Domecq, « Implementing European solidarity in defence », *European Defence Matters*, Issue 14, EDA, 2017, pp. 32-33.

⁹⁰ Roland Van Reybroeck, *What's in the CARDS ? Security Policy Brief n° 103*, Egmont Institute, Brussels, February 2019.

⁹¹ Comprendre, se doter, commander... les trois défis militaires pour l'Europe (H. Bléjean) – B2 Pro (bruxelles2.eu).

membres) ; la coopération européenne capacitaire toujours associée à des objectifs nationaux⁹² qui impose dès lors de proposer une collaboration sur le capacitaire et la R & T en indiquant aux capitales leur intérêt à y entrer.

Avec la guerre en Ukraine, les États ont davantage investi dans leurs défenses avec une augmentation des dépenses de défense de 70 milliards d'ici 2025. Selon le coordinateur des travaux de la CARD à l'AED, c'est après 2023 et à la condition que les capitales respectent leurs promesses, que celles-ci « pourront passer de la réparation du passé à la conquête de l'avenir »⁹³.

L'AED via le CARD propose une aide aux États membres mais ce sont ces derniers qui doivent prendre des initiatives avec d'autant plus de difficultés que le marché de la défense est un domaine régalién, associant la recherche d'une autonomie stratégique chez certains, quand bien même la Base industrielle et technologique de défense (BITD) tant souhaitée participe de la recherche d'une autonomie européenne partagée⁹⁴.

Relevons que les ministres de la Défense ont défini en novembre 2020 six domaines prioritaires où concentrer les efforts de coopération : chars de combat, navires de patrouilles, équipement individuel du fantassin, lutte contre les drones et les dénis d'accès (interdiction de zone), la défense spatiale et la mobilité militaire⁹⁵.

De tout ceci il résulte une extrême complexité des processus autour du capacitaire, de l'industriel et de la R&D, « intergouvernementalisme » oblige. On reste le plus souvent « entre professionnels ». Les PME seraient elles-mêmes souvent en difficulté face à la complexité administrative autour de la participation au Fonds européen de défense⁹⁶.

II.3.4. European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act ((EDIRPA) et Act in Support of Ammunition Production ASAP)

D'avantage encore de complexité avec la proposition de la Commission⁹⁷ en mai 2022 de créer un mécanisme d'acquisition conjointe d'armes entre Européens (EDIRPA : *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*), conséquence de la guerre en Ukraine, du retour de la guerre de haute intensité⁹⁸ et des effets des livraisons d'armes aux Ukrainiens sur le niveau des stocks des États européens. Rendu difficile par la codécision Conseil de l'UE et Parlement européen, l'instrument d'acquisition en commun

⁹² C2, hélicoptère de transport, transmissions, logistique, corvette, chars d'assaut, système fantassin, etc.

⁹³ Agnès Faure, « Dépenses de défense. La crise financière est comblée. Il va falloir investir en commun (CARD) », *B2*, Bruxelles, 15 novembre 2022.

⁹⁴ Cf. à ce sujet les articles du comité 3 et 4 de l'IHEDN dans *Revue Défense nationale*, Paris, janvier 2021, pp. 26 à 38.

⁹⁵ [card-2020-executive-summary-report.pdf](#) (europa.eu) ; [2020-11-20-card-factsheet-final.pdf](#) (europa.eu).

⁹⁶ Cf. à ce sujet, Les défauts de jeunesse du fonds européen de défense : réparables ? – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 18 mars 2022. Pour d'autres analyses sur la difficulté d'appréhender les champs d'organisation européenne autour du capacitaire, cf. Grégory Chigolet et Anna Nesterenko, « Concurrence, croissance et Base industrielle et technologique de défense », *Revue Défense nationale*, tribune n° 1391, 24 mai 2022 (Concurrence, croissance et Base industrielle et technologique de défense (BITD) (T 1391) (defnat.com) ; Exposé des rapporteurs Muriel Roques-Etienne et Philippe Benassaya, *Mission « flash » sur les marchés publics européens de défense*, Assemblée nationale, Paris, 29 septembre 2021.

⁹⁷ Plus précisément du Commissaire européen à la Défense et Marché Intérieur (Thierry Breton).

⁹⁸ Léo Peria-Peigné, « Les conséquences de la guerre en Ukraine. Retour à la haute intensité des armées françaises », *Défense et sécurité internationale*, hors-série n° 85, Edition Areion, Paris, août-septembre 2022. Pour une analyse des tensions entre la Commission, le parlement européen et le Conseil de l'UE autour du dossier EDIRPA, cf. *B2 Le quotidien de l'Europe géopolitique* (Bruxelles) du 15 février, 2 mars, 24 mars, 29 mars, 25 avril, 16 mai, 20 juin 2023.

pour la défense européenne porté par le commissaire à la Défense et au marché intérieur Thierry Breton doit permettre de reconstituer de manière coordonnée les stocks livrés aux Ukrainiens : obus, munitions, pièces d'artillerie, chars et blindés. Il s'agit de financer les États qui se réunissent (en consortium, de gré à gré, appel d'offres) pour acquérir conjointement ces matériels pour bénéficier d'un financement européen à hauteur total de 260 millions d'euros (décision Commission du 3 mai 2023).

Il s'agit aussi par ce biais d'en profiter pour réduire la fragmentation de la BITD et d'accroître l'interopérabilité entre les équipements des forces européennes. Cela rejoint l'urgence pour les entreprises d'armement européens (dérogation possible mais sous contrôle) de s'adapter structurellement à ces besoins urgents et sur le long terme.

En vérité, la Commission a réduit le financement qui était à hauteur de 500 millions d'euros initialement prévus pour EDIRPA pour financer en priorité le fonds de soutien à la production de munitions, l'ASAP (*Act in Support of Ammunition Production/ Acte de soutien à la production de munitions*), qui a fait l'objet d'un accord en trilogue et en moins de trois mois en juillet 2023.

En résumé, sur les 1,589 milliards consacrés à la défense par la Commission européenne en 2024, la répartition⁹⁹ proposée sera de :

638 millions € pour le développement des capacités et la recherche au titre du Fonds européen de la défense ; 241 millions € en faveur de la mobilité militaire (contre 295,2 en 2023) ; 260 millions € pour l'EDIRPA (157 millions étaient inscrits en 2023 et sont redéployés sur l'ASAP) ; 450 millions € pour l'ASAP.

Ce projet de budget plurisectoriel fera l'objet de discussions serrées avec le Conseil et le Parlement à l'automne 2023 à l'ombre d'une révision vers le haut du cadre financier pluri-annuel 2021-2027 à mi-parcours.

L'ASAP consiste à augmenter les capacités et la cadence de production afin de reconstituer les stocks des États membres et continuer à fournir des munitions, équipements et poudres à l'Ukraine¹⁰⁰. L'idée est que les États qui livrent rapidement des armements à l'Ukraine seront assurés, grâce aux industriels, d'avoir leurs stocks réapprovisionnés.

Les industriels qui devront lancer de nouvelles lignes de production pourront bénéficier d'un co-financement (40 à 60 %) provenant du budget de l'UE, sachant que les commandes suivront.

II.4. Missions et opérations PSDC, MPCC et grand QG

II.4.1. Missions et opérations : état des lieux

Ces dernières années, les missions et opérations européennes ont décliné, avec le constat d'un moindre apport des États. Dans tous les cas, il y a le constat d'une inadéquation entre l'affichage et l'ambition de l'UE dans les discours et la volonté réelle des États de toujours participer et en nombre aux opérations, avec toute la complexité de la recherche d'un consensus pour chaque décision prise à ce sujet¹⁰¹. La perception différenciée des États sur

⁹⁹ 2024 (europa.eu).

¹⁰⁰ Objectif (assuré probablement après un an) de livrer un million d'obus à l'Ukraine par an (économie de guerre). Cf. Décision PESC 2023/927 du Conseil du 5 mai 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes par la fourniture de munitions, *Journal officiel de l'Union européenne*, Bruxelles, 8 mai 2023.

¹⁰¹ Cynthia Glock, « Quand l'Europe s'en va-t'en guerre : que vaut l'engagement militaire de l'Union européenne ? », www.lettrevigie.com/blog/2019/02/09.

les environnements, les enjeux, les risques et les intérêts pluriels peuvent expliquer aussi des postures fragmentées et certaines défaillances¹⁰².

Engagée dans bien des régions en crise (voir carte en infra)¹⁰³, la plupart des missions sont ou furent civiles ou non-exécutives (à savoir pour la formation et l'entraînement de forces locales : EUTM Mali, Somalie et RCA)¹⁰⁴. Les opérations exécutives de forces d'intervention sont réduites à trois régions : EUFOR *Althéa* en Bosnie (en collaboration avec l'OTAN dans le cadre de Berlin Plus), EUNAFOR *Atalanta* et EUNAFOR Med Sophia puis Med *Irini* (contrôle de l'embargo sur les armes hors des eaux territoriales de la Libye avec des moyens maritimes, aériens et satellitaires comme le SatCen¹⁰⁵ (Centre satellitaire de Torrejon)¹⁰⁶, agence inter-gouvernementale présidée par le Haut Représentant, aujourd'hui Josep Borrell).

Et pour complexifier le paysage interventionniste, certains États et particulièrement la France¹⁰⁷, ont leurs propres missions et opérations nationales, parfois de concert avec la PSDC, l'OTAN, l'ONU, l'Eurocorps ou de la coopération bilatérale. La présence de plus en plus fragilisée au Sahel de forces et de capacités aux multiples mandats est l'exemple le plus manifeste, avec, en filigrane, les questions de partenariats à la carte¹⁰⁸, de règles d'engagement spécifique, de *caveats* nationaux et de priorités (à savoir les thèmes de bonne gouvernance et de respect des droits humains dans la zone d'intervention). Juxtaposition d'initiatives que Niagalé Bagayoko dépeint comme une « dangereuse inflation constitutionnelle »¹⁰⁹.

Le débat sur la montée en force de l'opération *Takuba* (forces spéciales de certains pays européens)¹¹⁰ lancée le 27 mars 2020 au Mali puis son effacement à compter du 30 juin 2022 est également dans tous les esprits, tout comme la fin de l'opération *Barkhane* et la réorientation recommandée par le SEAE des missions EUTM et EUAM RCA. Au final, à la mi-2022, l'UE repensait l'architecture militaire de la PSDC au Sahel. La priorité fut donnée au Niger et au Burkina Faso (lutte anti-terroriste et blocage des flux montants migrants vers la Libye et l'Europe) ; le Mali s'effaçant des cartables pour des motifs diplomatico-militaires et les difficultés autour des autorités de transition maliennes et de la présence du groupe Wagner dans le pays. Les crises politiques internes (coups d'État militaires) sur fond anti-

¹⁰² Henri Bentégeat, « Efficacité et utilité des interventions militaires », *Revue Défense nationale*, Paris, février 2020.

¹⁰³ Pour suivre l'état mensuel des missions et opérations, cf. la rubrique « Dernières nouvelles des missions et opérations de la paix de l'UE-PSDC » sur www.bruxelles2.eu. Cf. aussi Fil d'info – PSDC (missions civiles et militaires) UE – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

¹⁰⁴ Delphine Deschaux-Dutard, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales Euro-atlantique en 2019-2020 », www.revel.unice.fr, 20 novembre 2020.

¹⁰⁵ Les utilisateurs finaux principaux des données SatCen sont le SEAE (29 %), Frontex (16 %), les États membres (13 %) et les missions et opérations UE (12 %). Le SatCen va avoir accès aussi aux données d'observation satellitaires des systèmes nationaux allemands, français, italiens, espagnols et luxembourgeois. SatCen fournit aussi des services au système européen d'observation spatiale *Copernicus* (« Un renforcement du SatCen à venir ? », *B2*, 30 août 2023).

¹⁰⁶ Le COPS a autorisé l'Ukraine à recevoir du renseignement, de l'analyse situationnelle et de l'imagerie satellite venant du SatCen, augmentant considérablement son activité.

¹⁰⁷ Club des Vingt, *Les interventions françaises dans le Sahel : contribution à la réflexion*, Lettre d'information n° 55, Paris, 23 mars 2021. Les interventions françaises dans le Sahel : contribution à la (...) - Boulevard Extérieur (boulevard-exterieur.com).

¹⁰⁸ Combien de soldats européens sont présents au Sahel ? Combien sont dans *Barkhane* ? (v3) - B2 Le média de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

¹⁰⁹ Niagalé Bagayoko, « Les instruments traditionnels des conflits au défi de la crise sahéenne », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2021, p. 91.

¹¹⁰ Opération pouvant aussi être associée au concept d'Initiative européenne d'intervention initiée par Paris (André Dumoulin, *Initiative européenne d'intervention : opportunités et limites*, Sécurité & stratégie n° 147, IRSD, Bruxelles, mars 2021).

français au Niger et au Burkina Faso aboutirent en juillet 2023 à la suspension de la coopération civile (EUCAP Sahel Niger) et la coopération militaire (EUPM Niger) mort-née, sans parler du blocage de fournitures d'équipements au titre de la Facilité pour la paix. D'autres dysfonctionnements furent aussi décelés par le SIPRI¹¹¹.



Source : Service européen d'action extérieure (SEAE).

En 2020, il fut décidé de prolonger de deux ans l'opération *Atalanta* (jusqu'au 31 décembre 2022) née fin 2008 avec un changement de mandat incluant la surveillance maritime globale de l'Océan Indien pour lutter contre les trafics en tous genres. Une opération *Atalanta II* de portée plus large pourrait être adoptée. De même, en mars 2021, l'opération *Irini*¹¹² (lancée en mars 2020) a été prolongée de deux ans jusqu'au 31 mars 2023 puis pour deux années supplémentaires avec pour détails la possibilité de dérouter les navires soupçonnés de trafic vers le port de Marseille¹¹³ avec un financement de l'opération reposant officiellement sur la Facilité européenne de paix (cf. supra II). En dehors de la lutte contre les trafics d'armes et à titre de tâches secondaires, Irini :

¹¹¹ EU Military Training Missions : A Synthesis Report (sipri.org).

¹¹² EUNAVFOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale - Archive ouverte HAL (archives-ouvertes.fr), 28 février 2022.

¹¹³ Exemple : Pour stockage, destruction ou transfert des matériels saisis à l'intérieur de l'UE ou à l'extérieur de l'UE. En septembre 2020, le navire *Royal Diamond 7* sous pavillon des *Îles Marshall* a été pris sur le fait pour détention de matériel prohibé (du fuel pour avion) et dérouté sur la Grèce. Il y est resté un mois. La cargaison a été vidée et saisie. Et un procès est instruit contre l'armateur. Relevons que la dissuasion maritime européenne a entraîné une chute des trafics d'armes en mer au profit de son augmentation par voie aérienne ! (*Le Soir*, 19 mars 2021). Pour un premier bilan de l'opération Irini, cf. Un an d'opération pour Irini. Et un bilan dont les Européens n'ont pas à rougir - Le blog de B2 (bruxelles2.eu), 18 mars 2021.

Surveille également les exportations illicites, depuis la Libye, de pétrole, de pétrole brut et de produits pétroliers raffinés et recueille des informations sur celles-ci ; Contribue au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne ; Contribue au démantèlement du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles aériennes¹¹⁴.

Cette dernière tâche a imposé un renforcement de la coopération avec l'agence FRONTEX.

Au Kosovo, EULEX poursuit ses missions diversifiées (aide à la justice et à la police, lutte contre la corruption, identification des disparus) dans un environnement toujours instable par période comme en 2022. Quant à l'opération EUFOR *Althea* de type Berlin Plus (UE/OTAN) en Bosnie-Herzégovine (1.100 personnels) lancée en décembre 2004, elle devait aussi affronter en 2022 des tensions intra-communautaires et les risques liés à une politique déstabilisatrice des Russes instrumentalisant les Serbes du pays¹¹⁵. Cependant, la possibilité d'un veto russe au Conseil de sécurité en novembre 2022 au sujet du renouvellement de l'opération (résolution 2658) n'est plus à l'ordre du jour.

Quant à EUAM Ukraine et EUBAM Moldavie, elles furent relocalisées en 2022 suite à la guerre russo-ukrainienne avec, pour la première mission, un mandat de facilitation du transit des réfugiés dès le 18 mars. Une mission en Arménie (EUMCAP) a été lancée fin octobre 2022 pour de l'observation le long de la frontière avec l'Azerbaïdjan.

EUBAM Libya a été prolongée jusqu'au 30 juin 2023 dans ses objectifs de sécurisation des frontières dans un premier temps, puis a été ajouté le soutien au processus onusien en matière pénale.

Au printemps 2021, l'UE (sous présidence portugaise) a décidé de mettre à l'agenda la question de la déstabilisation au Mozambique avec pour projet d'engager la formation de forces spéciales¹¹⁶ (EUTM Mozambique, octobre 2021-décembre 2023).

L'avenir des missions et opérations de la PSDC subit les chocs autour des priorités face à la guerre russo-ukrainienne et les interrogations autour d'un environnement international¹¹⁷ particulièrement mouvant.

C'est dans ce contexte qu'est née l'EUMAM Ukraine qui fut effective le 14 novembre 2022, avec un commandement stratégique autour du MPCC de l'EMUE pour une durée de deux ans¹¹⁸ et deux commandements opérationnels en Allemagne et en Pologne. Il s'agit de

¹¹⁴ Libye - Le Conseil proroge le mandat de l'opération IRINI jusqu'en 2023 - Communiqué du Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 26/03/2021) - La France en Libye (ambafrance.org).

¹¹⁵ EUFOR Althea prolongée. Non sans discussion à l'ONU. La situation en Bosnie inquiète... gravement les Européens - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 4 novembre 2021 ; La réserve d'EUFOR Althea appelée en renfort en Bosnie-Herzégovine. La crainte de la contagion russe (Borrell) (v2) - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 25 février 2022 ; EUFOR Althea critiquée par les Serbes de Bosnie. La menace d'un veto russe plane. Une solution alternative à l'étude ? - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 3 mai 2022.

¹¹⁶ Communiqué de presse 774/21, *La mission militaire de formation de l'UE au Mozambique bientôt opérationnelle*, Conseil de l'UE, Bruxelles, 15 octobre 2021 ; Nicolas Gros-Verheyde, « La mission EUTM Mozambique », B2, Bruxelles, 20 août 2023.

¹¹⁷ Florence Gaub (éd.), *Conflicts to come. 15 scenarios for 2030*, Chaillot Paper n° 161, ISSEU, Paris, décembre 2020.

¹¹⁸ Contribution au renforcement des capacités militaires des forces armées ukrainiennes, reconstitution des forces afin de défendre l'intégrité territoriale à l'intérieur des frontières internationalement reconnues pour y exercer efficacement sa souveraineté et de protéger les civils en Ukraine (articles 1 et 2 de l'objectif stratégique de la mission européenne).

former 15.000 militaires ukrainiens¹¹⁹ d'ici le printemps 2023 principalement à partir de la Pologne, de l'Allemagne et de la France, avec des formateurs venant de bon nombre de pays européens volontaires et de pays tiers¹²⁰. C'est la Facilité pour la paix qui finance autour de 106,7 millions d'euros. Les thèmes sont ceux associés aux besoins des forces ukrainiennes, en liaison avec les Britanniques qui forment également 10.000 personnels depuis la Grande-Bretagne.

II.4.2. Du MPCC au grand QG

En cas d'opérations UE, la préséance veut que l'examen des besoins opérationnels et capacitaires et des zones d'action procède comme suit, quand bien même les décisions se prennent en amont, au cas par cas, à partir de contacts d'abord informels entre capitales et autres affinités électives :

Primo, l'OTAN s'engage seul dans une opération, les Européens membres de l'Alliance atlantique décidant de s'associer à la carte.

Secundo, l'Union européenne s'engage dans une opération avec des moyens de l'OTAN. Dans cette hypothèse, c'est le SACEUR adjoint (DSACEUR) de nationalité européenne (FR, GE) qui fait le lien entre l'Union et le Shape à Casteau (près de Mons). La planification opérationnelle est réalisée dans le cadre atlantique, via le Shape, sous le contrôle politique et stratégique européen (ex : *Althea* en Bosnie).

Tertio, l'Union s'engage dans une opération sans faire appel aux moyens de l'OTAN. L'UE désigne alors un QG national européen « multinationalisable » ; tandis que la direction politique et stratégique reste aux mains de l'UE. (QG britannique dans le cadre de l'opération maritime EUNAVFOR *Atalanta* en décembre 2008, QG allemand dans le cadre de l'opération EUFOR RD Congo en 2006, QG français dans le cadre des opérations ARTEMIS en Ituri, République démocratique du Congo (2003) et dans le cadre d'EUFOR Tchad / RCA (2008-2009)). Ils étaient au nombre de cinq : Rome (It), Paris (Mont Valérien) (Fr), Potsdam (Ge) puis Ulm (Ge), Norwood (UK) et Larissa (Gr.). Avec le Brexit, le statut de Norwood a été modifié.

Quarto, l'Union s'engage dans une opération sans moyens de l'Alliance atlantique, mais en raison des caractéristiques de l'opération ou de « l'indisponibilité » de QG nationaux, elle fait monter en puissance sa nouvelle cellule de « planification et de conduite d'opérations » finalisée sous la présidence italienne (2/2003) et installée auprès de l'état-major de l'UE.

Quinto, en dehors de l'UE peut opérer le principe d'une coalition de volontaires (sous mandat onusien ou non) hors du cadre de l'UE et de l'OTAN avec un quartier général de Nation-cadre (exemple : Opération Alba 1997 : 7000 h. sous la direction italienne).

Le débat autour d'un véritable quartier général de planification et d'opération civilo-militaire fut récurrent. Or, il serait avantageux d'en disposer pour plusieurs raisons : la recherche d'une plus grande cohérence dans la chaîne de commandement ; la réduction de certains coûts et des gaspillages (absence de colocalisation entre le Centre d'opération et le QG national de planification stratégique) ; l'absence de double emploi avec le SHAPE de l'OTAN vu sa structure originale de planification d'opérations civiles et civilo-militaires ; l'amélioration de la réactivité en cas de récupération de ressortissants en zones

¹¹⁹ 12.000 pour le combat et le reste pour des fonctions spécialisées, avec une insistance sur la formation de l'encadrement (sous-officiers et officiers) et la pluralité des unités (d'active, de réserve, conscrits, garde-frontières, défense territoriale...).

¹²⁰ « 23 pays ont déjà annoncé leur volonté de participer, ainsi que deux pays tiers (Norvège et Canada) selon un premier décompte. Deux autres (Suède et même le Danemark) pourraient les rejoindre. Seul un pays en fait a manifesté son intention de ne pas y participer (la Hongrie) et un autre (Malte) n'a pas fait connaître de position ». ([Carnet spécial] Conseil Affaires étrangères et Défense (14 et 15 novembre 2022) – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

troublées¹²¹ ; la résolution des défauts propres à l'absence d'état-major permanent au système des QG des nations cadres – difficulté de choisir si aucun des États hôtes ne veut assumer une opération ; lenteur du choix du chef d'état-major opérationnel (nationalité), mauvaise exploitation du retour d'expérience de l'opération précédente au plan européen, diversité des systèmes informatiques, coût des déplacements et logements d'officiers vers le QG national multinationalisable désigné ; le gain de temps dans l'organisation d'un QG pour une opération militaire ; éviter la perte d'expertise dès le démantèlement à la fin de l'opération.

Suivant le mandat du Sommet informel d'Hampton Court du 27 octobre 2005 et de la réunion des ministres de la défense à Wiesbaden des 1-2 mars 2007, les capacités de planification et de conduite de l'EMUE furent progressivement renforcées (*processus post-Hampton Court* et *processus post-Wiesbaden*). En outre, sur le plan civil, en 2007, la nouvelle Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) pour la conduite des missions civiles au sein de la PSDC fut établie après bien des pourparlers¹²². Le CPCC a vécu une grave crise interne en 2022 (problème de méthode de travail¹²³, de personnel, de budget, de résultats réels (ex : EUBAM Rafah et EUBAM Libya) et faiblesse en termes de lancement de nouvelles missions). Il aura fallu attendre 2023 pour voir apparaître une réforme structurelle du CPCC, devenant un vrai quartier général et l'adoption d'un nouveau pacte civil¹²⁴ pour la PSDC pour 2023 à 2027. Ce pacte ouvre la possibilité d'acheter des équipements pour les pays tiers (comme la Facilité pour la paix pour les militaires), d'avoir la capacité de pouvoir mobiliser rapidement 200 personnels en 30 jours partout dans le monde et de se doter d'une « cellule projets ». En 2023, 12 missions civiles représentant près de 2.200 personnels étaient déployées sur le terrain. Parmi celles-ci relevons le lancement le 20 février d'une mission EUMA Arménie d'observation frontalière non armée, d'une mission EUPM Moldavie opérationnelle le 22 mai 2023 afin de renforcer la résilience face aux menaces hybrides et influences russes (fake news, cyber).

Le 8 juin 2017, le Conseil adopta la décision portant création de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) au sein de l'État-major de l'UE (EMUE) concernant les missions de formation. La MPCC assumera le commandement des missions militaires à mandat non exécutif de l'UE (ex : mission de formation de l'UE (EUTM) en Somalie (2010-2024), EUTM en République centrafricaine (RCA) (2016-2024) et EUTM Mali (2013-2023).

La MPCC sera la structure statique de commandement et de contrôle au niveau stratégique militaire, en dehors de la zone, chargée d'assurer la planification et la conduite opérationnelle des missions militaires à mandat non exécutif, et notamment de mettre sur pied, de lancer, de soutenir et de récupérer des forces de l'Union européenne. Cela

¹²¹ Cette mission (RESEVAC) a entraîné bon nombre d'enseignements en Retex (ex : Kaboul août 2021, Soudan avril 2023, Niger août 2023).

¹²² Alessia Biava, *Vers un quartier général européen ? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne*, Cahier du CEREM n° 7, Centre d'études et de recherche de l'École militaire, Paris, février 2009, pp. 49-59 ; Nik Hynek, « EU crisis management after the Lisbon Treaty : civil-military coordination and the future of the EU OHQ », *European Security*, 20-1, 2011, pp. 81-102.

¹²³ À propos d'une liste de points à améliorer, cf. Nicolas Gros-Verheyde, « Pacte de la PSDC civile. Dernière année pleine pour arriver aux objectifs définis », *B2*, Bruxelles, 13 décembre 2021. Cf. aussi Collectif, *The new civilian CSDP compact*, EUISS, Paris, mai 2023.

¹²⁴ Pour la liste des objectifs du pacte d'année en année, cf. Emmanuelle Stroesser, « Un nouveau pacte civil pour la PSDC fixe une série d'objectifs pour 2023 à 2027 », *B2*, Bruxelles, 24 mai 2023. Conseil de l'UE, *Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : l'UE renforce ses missions civiles pour mieux répondre aux crises dans le monde*, Communiqué de presse, Bruxelles, 22 mai 2023. Cf. aussi Alviina Alametsä, *Rapport sur la mise en œuvre de la PSDC civile et d'autres formes d'assistance de l'Union dans le domaine de la sécurité civile*, Textes adoptés - Mise en œuvre de la PSDC civile et d'autres formes d'assistance de l'Union dans le domaine de la sécurité civile - Mardi 18 avril 2023 (europa.eu).

permettra au personnel déployé sur le terrain de se concentrer sur les activités propres à sa mission, avec un meilleur soutien de la part de Bruxelles.

La MPCC coopérera étroitement avec son homologue civil qu'est la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), grâce à une cellule commune de coordination en matière de soutien. Cette cellule pourra partager expertise, connaissances et bonnes pratiques sur des questions pertinentes pour les missions tant militaires que civiles, ainsi que des capacités lors du déploiement simultané de missions civiles et militaires dans la même zone, y compris une aide médicale ou des mesures de protection¹²⁵.

Le MPCC a pu être considéré comme un mini-QG militaire, première étape avant de nouvelles avancées lui permettant – à la condition d'une montée en puissance des personnels – de gérer des missions cette fois exécutives de la taille d'un *Battlegroup*, avant un éventuel grand QG européen de planification et de conduite des opérations, véritable enjeu autour d'une efficacité européenne à acquérir en réactivité et en autonomie.

II.5. La mobilité

Suite au souhait du président Juncker¹²⁶ visant à créer une véritable Union de la défense d'ici à 2025, la Commission européenne et la Haute Représentante ont présenté le 10 novembre 2017 un plan d'action afin d'améliorer la mobilité militaire au sein et en dehors de l'Union européenne. Il s'agit de faciliter la circulation des troupes et équipements militaires pour assurer la sécurité des citoyens européens, ainsi que pour mettre en place une Union plus efficace, plus réactive et mieux coordonnée¹²⁷ avec la définition d'une série de mesures opérationnelles pour venir à bout des obstacles physiques, procéduraux ou réglementaires qui entravent la mobilité militaire. Toute la difficulté reste de tenir compte du statut particulier des forces armées et de leurs équipements, des barrières physiques (normes ferroviaires), juridiques (douanes) et réglementaires (simplification dans l'autorisation de mouvements en franchissements des frontières) « la mobilité militaire étant juridiquement liée par un ensemble de décisions nationales et de règles de l'UE »¹²⁸ mais aussi de la nécessité de ne pas perturber l'utilisation civile des infrastructures (partage, normes et standards, interconnexion entre les pays, etc.). La compatibilité des infrastructures sur le multimodales est une des priorités.

Neufs corridors prioritaires ont été retenus¹²⁹ : Atlantique, Baltique-Adriatique, Méditerranée, Mer du Nord-Baltique, Mer du Nord-Méditerranée, Europe orientale-Méditerranée de l'Est, Rhin-Alpes, Rhin-Danube, Scandinavie-Méditerranée. Les projets retenus portent sur des routes, voies fluviales, connections ferroviaires¹³⁰, ports et plate-forme multimodales et bénéficient d'un financement européen à hauteur de 20 %.

¹²⁵ Coopération de l'UE dans le domaine de la défense : le Conseil crée une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) - Consilium (europa.eu).

¹²⁶ 2018_military_mobility_factsheet_0.pdf (europa.eu).

¹²⁷ Cf. join20170041-improving-military-mobility.pdf (europa.eu) ; L'Union européenne accentue ses efforts pour améliorer la mobilité militaire (europa.eu) ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=FR>.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ planactionmobilitemilitairecom@e180328en.pdf (bruxelles2.eu).

¹³⁰ Par exemple la construction de 4 longues voies ferrées à l'ancienne gare belge de Montzen (Plombières) pour recevoir des trains longs de 740 m provenant du port d'Anvers et en direction la frontière allemande (coordinateur : Infrabel) ou la réhabilitation de ponts et de viaducs en Italie.

Des progrès eurent lieu en 2019¹³¹ et en 2020¹³². Quant au financement, la dotation du Fonds européen de défense apporta 1,691 milliards d'euros à prix courants pour la période 2021-2027 dont le programme fut approuvé en plénière du Parlement européen à l'été 2021.

Relevons que des synergies ont été établies avec l'OTAN à propos de la mobilité. En outre, dans le cadre de la CSP (cf. supra), les États-Unis, la Norvège, le Canada (2021) et plus récemment le Royaume-Uni (2022) ont été associés en tant qu'États-tiers au programme européen sur la mobilité. Celle-ci aura son budget augmenté jusqu'à probablement 6 milliards d'euros et les infrastructures et procédures seront testées, reliées à terme au voisinage (Ukraine) et pensée en résilience (protection contre les attaques cyber).

II.6. La Boussole stratégique

Bien des observateurs et commentateurs ont déjà pu réaliser une analyse comparative entre la Boussole stratégique adoptée par les ministres AE et les chefs d'États de l'Union européenne le 21 mars dernier sous présidence française¹³³ et le nouveau Concept stratégique de l'OTAN agréé à Lisbonne fin juin 2022¹³⁴. Mais au-delà, il peut être utile de s'interroger sur le statut, la qualité et l'identité de ladite Boussole dès lors que certains y voient un « Livre blanc européen de la sécurité et de la défense » comme Daniel Fiott de l'IESUE.

II.6.1. Préalables et commentaires

Le 6 mars 2020, les « 27 » ministres de la Défense (sans UK vu le Brexit) ont donné le départ d'une nouvelle réflexion dénommée « Boussole stratégique » proposée en 2019 par l'Allemagne. Il s'agissait de tenter de sortir de la « théorie de la stratégie globale » jugée trop vague et d'aller vers une mise à jour plus concrète¹³⁵, estimant officiellement ne pas vouloir aboutir à un Livre blanc de la sécurité-défense, ce « monstre du Loch Ness » jamais élaboré¹³⁶. Objet si souvent souhaité, jamais concrétisé et dont les guillemets souvent

¹³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0011&from=EN>

¹³² [join20200016.pdf](#) (europa.eu).

¹³³ Secrétariat général du Conseil, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 21 mars 2022.

¹³⁴ Amélie Zima, « La boussole stratégique de l'UE et le concept stratégique de l'OTAN : un rendez-vous manqué ? », *Annuaire français de relations internationales*, Centre Thucydide, Ed. Panthéon-Assas, Paris, 2023, pp. 695-708.

¹³⁵ Christian Mölling et Torben Schütz, « The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets. Recommendations to Make the Most of It » *DGAP Report*, November 2020 ; Daniel Fiott, « Uncharted Territory ? », *Brief* n° 16, ISSEU, Paris, juillet 2020 ; Tania Latici, « How the Strategic Compass can incubate a European prototype for burden sharing », *Egmont Security Policy Brief*, n° 146, Bruxelles, mai 2021 ; François Laumonier et Nathalie de Kaniv, « La Boussole stratégique et l'exercice de la diplomatie européenne », *Revue Défense nationale*, mars 2022.

¹³⁶ La première vraie tentative fut organisée par l'IESUE qui édita un modèle de Livre blanc sous la direction de Nicole Gnesotto. Mais c'était il y a longtemps et sans véritable adoption par les capitales, « vexé » par le caractère par trop indépendant de l'équipe des rédacteurs : Nicole Gnesotto (Institut d'Études de sécurité de l'UE), Marc Otte (diplomate belge), Jean-Yves Haine (IESUE), Thomas Ries (National Defence College, Helsinki), William Hopkinson (RUSSI), André Dumoulin (ULg), Stefano Silvestri (Istituto Affari Internazionali, Rome), François Heisbourg (Fondation pour la recherche stratégique/FRS, Paris), Rob De Wijk (Royal Netherlands Military Academy), Lothar Rühl (SWP, DGAP et IISS) et Hans-Bernard Weisserth (Unité politique du HR). (Report of an Independent Task Force, *European defence. A proposal for a White Paper*, European Union Institute for Security Studies (europa.eu), Paris, mai 2004. Cf.

introduisaient cette prudence lexicologique, sachant que le terme lui-même implique des définitions nationales spécifiques, parfois rigides, difficilement transposables en l'état au niveau européen. Chaque exercice collectif européen est toujours délicat.

BOUSSOLE : OBJECTIFS ET « PANIERS »

Trois grandes priorités fixées par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) :

- **Répondre aux conflits et crises externes ;
- **Renforcer les capacités des partenaires;
- **Protéger l'Union et ses citoyens.

Sous la responsabilité des capitales qui élaborent depuis plusieurs mois (avec l'aide du Service européen) les documents de travail, les non-papiers et enfin le document final dans un esprit intergouvernemental autour de 4 « paniers » :

- **gestion de crise,
- **partenariats,
- **capacités,
- **résilience.

Le résultat du travail de la « Boussole » doit permettre d'identifier les besoins de défense et de sécurité (gestion des crises de la PSDC ; développement capacitaire et coopération de défense ; soutien aux partenaires extérieurs ; protection et résilience face au cyber, climat, nouvelles technologies et menaces hybrides).

Mais nous aurions pu nous interroger en amont, à la lecture de la méthodologie, des objectifs et des résultats souhaités de ladite Boussole, que celle-ci puisse être un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, à la condition que le doctrinal tout comme le caractère concret des lectures et des mesures soient bel et bien fortement présents. Qu'en dire à la lecture de la 5^e version adoptée le 21 mars 2022 par les 27 ministres des Affaires étrangères qui a dû intégrer sur 46 pages à la fois les 81 points d'action spécifiques de l'UE et de ses États membres, les pistes vers une souveraineté européenne et l'autonomie stratégique¹³⁷ mais aussi et surtout le choc de la guerre russo-ukrainienne ? Et chaque crise fait naître la nécessité de produire des avancées et autres mises à jour stratégico-politique¹³⁸.

Les premières réflexions critiques furent celles de considérer que la Boussole pourrait n'être, au final, qu'un énième document à caractère sémantique, théologique, conceptuel. Or l'UE doit assimiler davantage le caractère conflictuel de l'environnement stratégique en termes capacitaires et opérationnels ; quand bien même bien certains Européens étaient, à l'époque, mal à l'aise avec la notion de puissance.

Or, les trois objectifs les plus stratégiques restent le budget, les forces et les projets communs. Les résultats attendus par d'aucuns : restauration de la dimension stratégique et politique de la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC), rationalisation dans le

aussi André Dumoulin, « La relance du Livre blanc européen de la sécurité et de la défense », *DSI* n° 23, Areion, Paris, février 2007.

¹³⁷ Bruno Dupré, *Souveraineté européenne, autonomie stratégique, Europe puissance : quelle réalité pour l'Union européenne et pour quel avenir ?*, Policy Paper, Question d'Europe n° 620, Fondation Schuman, Paris, 24 janvier 2022.

¹³⁸ Cf. Delphine Deschaux-Dutard, « Vers quelle direction pointe la boussole stratégique européenne ? », *DSI*, Areion, Paris, mai-juin 2022 ; « La boussole stratégique. De la genèse du texte à son adoption », [Dossier n° 91], B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

développement des capacités, exploration de la participation des États aux missions et opérations. Bref, du concret¹³⁹. Ce qui apparut dans un non-papier collectif (à 14) emmené par Paris¹⁴⁰ où il fut question de défendre plusieurs concepts : créer une force d'entrée rapide de 5.000 personnels, organiser une mise en commun de capacités logistiques, de transport, de soutien médical et de communication stratégique, lancer une réflexion sur l'utilisation de l'article 44 du Traité ; accroître les capacités de renseignement autonomes et améliorer la sécurité de l'information¹⁴¹.

D'autres dont Louis Gautier, estimèrent que ladite Boussole, jamais prise comme synonyme de « Livre blanc », « risque finalement de ne rien désigner d'autre que le nord magnétique fixé par le nouveau concept stratégique de l'OTAN »¹⁴², alors que les spécificités européennes imposent une articulation des cultures des pays membres (cf. schéma ci-dessous) tout autant qu'une harmonisation relationnelle entre l'UE et l'OTAN. Un rapport du Sénat français¹⁴³ du 7 juillet 2021 avait aussi mis en avant le risque d'une concomitance des réflexions stratégiques vu la révision du concept stratégique de l'OTAN finalisée en juin dernier. Entre spécificité et compatibilité, les interrogations furent alors posées autour de l'ascendant capacitaire de l'OTAN et de son agenda 2030. Nous vécûmes le même scénario d'entrechoquement calendaire UE-OTAN par le passé¹⁴⁴.

Dans un ouvrage collectif de l'association *EuroDéfense-France*, le général J.P. Perruche, ancien directeur de l'état-major militaire de l'UE, estimait que « la réalisation d'un véritable livre blanc de la sécurité et de la défense est le stade ultime de la Boussole stratégique »¹⁴⁵.

Celle-ci n'est pas accompagnée d'un document prescriptif en termes militaires ou d'équipements ni d'un document budgétaire, comme des lois de programmation militaire ou des objectifs de défense. Le sujet est tabou, « l'Union européenne n'a pas non plus le pouvoir de prescrire une politique d'achat, d'équipements ou de format des armées »¹⁴⁶. Certes, on y

¹³⁹ Relevons qu'en avril 2021, Florence Parly, alors ministre des Armées, précisait qu'en « matière de gestion de crise et d'opérations, elle a appelé à davantage de robustesse, de flexibilité et de réactivité, ainsi qu'à l'accroissement des synergies entre les missions de l'UE et celles conduites dans des cadres ad hoc, comme la Task Force Takuba qui opère dans le cadre de l'opération Barkhane au Sahel ». « En matière de résilience, la ministre des Armées a souligné la nécessité de doter l'UE de moyens pour mieux répondre aux tentatives extérieures de division ou d'affaiblissement, en renforçant par exemple les outils de lutte contre la désinformation, en développant la sécurité des réseaux cyber ou encore en opérationnalisant l'article 42.7, clause de solidarité du Traité de l'Union européenne, qui doit permettre à l'UE de réagir en cas d'attaque à l'encontre de l'un de ses membres, y compris dans le cas d'agressions non militaires (cyber notamment) ». « En matière de capacités, la ministre a salué la mise en place réussie de plusieurs outils nouveaux depuis 2017 (Fonds européen de défense, coopération structurée permanente, processus capacitaire européen) tout en invitant à aller plus loin, notamment en matière de soutien à l'innovation de défense et de réduction de nos dépendances stratégiques » (Communiqué du ministère des Armées, Paris, 26 avril 2021).

¹⁴⁰ Aurélie Pugnet, « Les cinq idées des 14 pour aiguiller la boussole stratégique », *B2Pro*, 6 mai 2021.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Louis Gautier, « La France, acteur stratégique ? Un questionnement », *Revue de Défense nationale*, Paris, juin 2021.

¹⁴³ Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret, *Rapport d'information sur Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ?* n° 753, Sénat, Paris, 7 juillet 2021, pp. 89 sq.

¹⁴⁴ Cf. André Dumoulin, « L'adaptation de la Stratégie européenne de sécurité, Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, nouveau Concept stratégique de l'OTAN ou le recadrage des postures », dans *Annuaire français de relations internationales 2009*, Centre Thucydide, Université de Paris 2, Bruylant-La Documentation française, Paris, 2009.

¹⁴⁵ Nathalie de Kaniv et Patrick Bellouard (dir.), *Souveraineté et solidarité, un défi européen*, éd. Du Cerf, Paris, octobre 2021. Cette position fut déposée à l'automne 2021, avant l'adoption de la Boussole.

¹⁴⁶ [Réflexion] La boussole stratégique, forcément utile, mais déjà obsolète ? - B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

parle – après l’analyse de l’environnement stratégique – de quatre piliers : agir, assurer la sécurité, investir, et travailler en partenariat. Certes, on a décidé de mettre sur pied (2025) une capacité de réaction rapide de 5.000 hommes, d’utiliser massivement la Facilité européenne pour la paix, de consolider les moyens civils, de rappeler l’article 44, de lutter contre l’ingérence informationnelle et d’adopter une stratégie spatiale (2023).

II.6.2. Méthode et résultats

Et l’UE a pu faire travailler de manière originale et sur base des pratiques anciennes de Solana, 80 services de renseignement civils et militaires et de sécurité intérieure et extérieure pour fixer les risques et les menaces régionales, transverses et pour l’UE (exercice analytique et prospectif à 360 degrés réalisé en amont à l’automne 2020, sans prise en compte de documents provenant de la Commission et de l’OTAN). Relevons l’absence de priorités afin de ne pas « fâcher telle ou telle capitale », tout comme l’omission d’autres champs comme l’usage de la force, la concrétisation de l’autonomie européenne, l’entrée en premier, la stratégie opérationnelle.

Feuille de route des États membres, document d’orientation (selon B2), déclaration d’intention, processus à horizon 2025-2030 ou véritable Stratégie de sécurité, la Boussole n’est assurément pas un Livre blanc au sens classique mais son adoption et ses lignes de forces pourraient faciliter une future tentative de finaliser un document programmatique, quitte à l’organiser à quelques-uns¹⁴⁷. Entre-temps, de multiples documents et accords existent déjà pour accroître l’écheveaux des solidarités et des coopérations entre États membres. Citons déjà les projets capacitaires de la coopération structurée permanente (CSP), l’Action préparatoire pour la recherche en défense (PARAD) ; le Fonds européen de défense (FED ou FEDEF), le plan de développement capacitaire (PDC), le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIPD), l’Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) ; les orientations de l’Agence européenne de défense (AED) ou le rôle de la DG DEFIS.

Dans la Boussole 2022, on insiste sur :

- La nécessité d’évaluer la menace régulièrement (avec dépendance aux renseignements nationaux) : renforcement de renseignement et Centre satellitaire Torrejon) ;
- La mobilité stratégique en synergie avec l’OTAN ;
- La stratégie de défense spatiale ;
- Les opérations de sécurité aérienne ;
- La capacité de surveillance maritime ;
- L’évaluation des vulnérabilités stratégiques ;
- La résilience des infrastructures critiques et détection des dépendances technologiques stratégiques potentielles et réelles (sécurité des approvisionnements et des technologies) ;
- L’augmentation des dépenses technologiques perturbatrices (IA, informatique quantique, nanotechnologiques, cyberdéfense et cyber sanctions) ;
- La CSP (engagements encore trop faibles) et le Fonds européen de défense ;
- La suppression des obstacles qui entravent une action militaire robuste, décisive et rapide ;
- Le maintien d’une relation transatlantique qui doit reposer sur une base crédible et durable.

¹⁴⁷ Pour une analyse de contenu, cf. Daniel Fiott et Gustav Lindstrom, *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence ?*, Chaillot Paper n° 171, ISSEU, Paris, December 2021 ; Daniel Fiott, « L’Union européenne et la Boussole stratégique : un moment décisif ? », *Revue Défense nationale*, Paris, été 2022.



Le 20 mars 2023, dans le cadre de son « anniversaire », le HR Borrell insista sur les avancées dans les quatre chapitres que sont : « agir, sécuriser, investir et participer ». Et d'insister sur l'importance de la Facilité pour la paix, la prévision d'exercices préparant l'opérationnalité en 2025 de la force de déploiement rapide de 5.000 hommes¹⁴⁸ mais aussi

¹⁴⁸ Le Parlement européen (rapport de Javi Lopez du 28 mars 2023) a soutenu la capacité de déploiement rapide tout en précisant certaines conditions : moyens financiers et ressources humaines adéquats, quartier général opérationnel permanent, abstention constructive si l'unanimité n'est pas possible, rotation de 12 mois... (Texts adopted - EU Rapid Deployment Capacity, EU Battlegroups and Article 44 TEU : the way forward - Wednesday, 19 avril 2023 (europa.eu)).

l'importance du plan d'action sur la mobilité militaire en marche (adopté en novembre 2022)¹⁴⁹ et le lancement record de l'EUMAM Ukraine. En outre, fut mis en avant l'importance d'accroître les capacités de panification et de conduite par le MPCC de missions non exécutives et une opération exécutive (ou deux petites). Pour le HR, c'est avec l'OTAN et les USA que l'UE entend construire son avenir, la guerre en Ukraine expliquant ce tropisme.

Reste que cette Boussole stratégique va évoluer, car elle sera dépendante de l'évolution de l'environnement international aujourd'hui particulièrement troublé et incertain. Document en révision annuelle puis globale en 2025, elle va donc se situer entre le conjoncturel et le structurel, entre le circonstanciel et la vision que l'on rêve stabilisée (en vain) en matière de relations internationales.

III. Défis à relever

III.1. La PSDC en post-Brexit

Parmi les éléments organisationnels, nous relèverons le futur relationnel entre le Royaume-Uni et la PSDC suite au Brexit. Après 44 ans d'Union, le 29 mars 2017, le Royaume-Uni remit au président du Conseil européen la lettre officielle de retrait de son pays des organes et institutions de l'Union européenne (UE)¹⁵⁰. Au-delà des questionnements autour du processus politique ayant abouti à la décision britannique, certains observateurs attentifs se sont interrogés aussi sur l'avenir de la sécurité-défense européenne dans ce nouveau paysage à naître ; quand bien même les contentieux seront plus lourds à dépasser dans d'autres champs que dans celui de la sécurité-défense.

D'évidence, le statut britannique ne changera pas au sein des organisations internationales. Le Royaume-Uni sera toujours membre du Conseil de sécurité, du G7, du G20, de l'Alliance atlantique et bien évidemment conservera son statut de puissance nucléaire, souveraineté oblige. Le pays tentera de préserver certaines responsabilités post-impériales (syndrome Malouines) et une vision mondiale en tant que puissance régionale, y compris le vieux rêve de l'« anglosphère » réunissant les pays anglophones développés, alors que le Commonwealth « n'offrait déjà plus que des oripeaux symboliques » (Jolyon Howorth) dès les années 1970.

Cependant, Londres est toujours solidaire pour protéger les autres pays alliés (dont les pays européens concernés) en cas d'agression, vu le contenu de l'article 5 de l'OTAN. La sortie britannique de la PSDC n'empêche aucunement une action de protection au profit des Européens du continent en cas de crise grave, proximité géographique obligerait. Aussi, Londres va continuer à défendre ses « atterrages », ses intérêts de sécurité en Europe, ses lignes d'approvisionnements et ses intérêts vitaux qui recouvrent entre autres la France, l'Allemagne et le Benelux. Londres est d'évidence plus proche de l'Europe par la Manche que des États-Unis par l'Atlantique nord. Les Britanniques ont quitté l'Union¹⁵¹ mais pas

¹⁴⁹ À savoir 1 milliard d'euros (budget communautaire) pour financer le transport à double usage.

¹⁵⁰ Nonobstant, Londres mettra fin à ses obligations autour des actions extérieures de l'UE (articles 21-22 TUE), à ses obligations en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC, articles 23-41) et des dépenses afférentes ; à ses obligations en matière de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, articles 42-46) ; à sa contribution au budget européen (2^e contributeur !) dont les dépenses « Sécurité et citoyenneté », « PESC », etc.).

¹⁵¹ « L'Angleterre était la porte vers l'Europe, si elle en sort, elle n'est plus qu'une porte » (officiel chinois, cité par Arthur, « Le clap de fin pour la souveraineté britannique ? », *Sauvons l'Europe*, 26 janvier 2017 (<http://sauvonsleurope.eu>)).

l'Europe ! La sécurité commune est ici présente si elle ne peut plus être entière. Londres dépend de ce qui se passe sur le continent malgré ses propres spécificités historiques et culturelles.

Les Britanniques se voient aussi dans l'obligation de coopérer en matière de criminalité transfrontalière, cyber-attaques et de lutte contre le terrorisme international ; leur propre sécurité ne pouvant être mise à mal, quand bien même certains sujets de sa Majesté ont pu imaginer un chantage aux renseignements afin de tenter de faire plier l'UE dans les négociations¹⁵² qui furent annoncées autour de la sortie du pays.

Au-delà de la place passée des Britanniques au sein de la PSDC¹⁵³ et des postures complexes associées à la place de Londres dans la sécurité européenne et transatlantique¹⁵⁴, la diplomatie britannique gardera sa réputation de sagacité, de réalisme et de professionnalisme – mais devant redéfinir ses stratégies –, le retrait britannique de l'UE aura pour effet de réduire l'influence américaine au sein même de l'Union ; Washington utilisant souvent les Britanniques comme « porte-voix » ou « tête de pont »¹⁵⁵. Avec Biden qui devrait donner priorité aux rapports américano-européens, la position britannique risque d'être compliquée avec Washington. Le départ britannique devrait aussi quelque peu affaiblir la posture anglophile des pays d'Europe centrale et orientale, tout comme la politique d'élargissement de l'UE soutenue par Londres ; les questions des réfugiés, des migrations et de la politique turque étant passées par là pour donner un coup d'arrêt à cette ouverture. Londres va perdre, en grande partie, sa capacité d'influencer l'avenir de l'agenda européen de

¹⁵² « Dans la négociation, la sécurité ne peut pas être mise en balance avec le commerce ou les intérêts économiques » (M. Barnier, « Les conditions pour réussir la négociation avec le Royaume-Uni », Discours, Commission européenne, Bruxelles, 22 mars 2017). Cf. aussi « *Row as ex-intelligence chiefs say EU membership protects UK security* », www.bbc.com, 8 mai 2016).

¹⁵³ Reste que Londres a très peu contribué à renforcer et à participer à la PSDC. Certes, les Britanniques furent, avec les Français, les moteurs historiques de la naissance officielle de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 1999. Le Sommet bilatéral de Saint-Malo en fut l'élément déclencheur mais avec cette volonté des Britanniques de contrôler la manœuvre européenne en matière de défense afin que cette dernière ne fasse pas de l'ombre ou ne rentre pas en concurrence avec l'OTAN. Bien des analystes estiment qu'un des objectifs d'une présence des Britanniques dans le processus de décision PESD/PSDC fut essentiellement de surveiller, contrôler, ralentir, torpiller ou neutraliser les pays les plus volontaristes en matière d'autonomie « stratégique » européenne et ce, selon les dossiers et les circonstances. La participation du pays à la PSDC fut très modeste pour des raisons politiques autour d'un refus de voir cette politique monter en puissance et se fédéraliser. Ceci expliqua en grande partie le refus britannique de créer un véritable quartier général militaire européen à Bruxelles ou le veto autour d'une augmentation du budget contraint de l'Agence européenne de défense (AED) tout autant que ses très maigres engagements dans les missions et opérations européennes, inférieur d'ailleurs à bien des petits pays membres. Le principe de la souveraineté nationale dans les thèmes de défense est persistant en diplomatie britannique, le tropisme étant atlantiste, non dans l'intégratif intra-européen. Et si Londres a défendu, par moment, la PSDC, c'est pour la cantonner dans les réformes du secteur de sécurité et dans les missions les plus soft post-conflits.

¹⁵⁴ À l'inverse, avec le Brexit, l'UE « perd » l'une de ses trois grandes puissances, une importante place financière mondiale, un relais particulier vers les USA, la cinquième économie du monde, tandis que certains pays européens anglophiles (Irlande, Pays-Bas, Suède, Danemark, Portugal) seraient « un peu isolés » ou perdraient un allié de poids, selon les dossiers, dans les discussions communautaires. De plus, Les Britanniques ont souvent permis à l'UE de prendre en compte une vision réaliste des relations internationales, en étant proactif en matière propositionnelle au sein de l'UE dans certaines crises européennes (terrorisme, Ukraine, Iran, Ébola, Syrie).

¹⁵⁵ Pour Obama, « les États-Unis et le monde ont donc besoin que votre énorme influence se poursuive, y compris au sein de l'Europe » (*Daily Telegraph*, tribune, 22 avril 2016). La politique de Trump s'engagea dans une vision inverse.

défense¹⁵⁶ même si les Britanniques souhaiteront être partenaires dans les grands programmes capacitaires (Fonds européen de défense, CSP, etc.) sans pouvoir décider.

En matière de PSDC, les Britanniques ont souhaité maintenir leurs participations à des projets capacitaires, tout comme la Norvège et la Suisse le font par exemple dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED). En outre, leur coopération sera maintenue avec l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)¹⁵⁷, non rattachée institutionnellement à l'UE mais collaborant étroitement avec l'AED. Réciproquement, l'UE et certaines capitales devraient pouvoir bénéficier, sous forme d'accords *ad hoc*, de certaines capacités militaires britanniques comme la capacité ISR (*Intelligence, Surveillance, Target*), le transport stratégique, l'aéronaval.

Si un Brexit affaiblit aussi l'influence britannique, cela ne signifierait aucunement la fin des coopérations bilatérales (franco-britannique¹⁵⁸ avec son « entente cordiale » et le traité de « *Lancaster House* »¹⁵⁹ ; anglo-néerlandaise ; etc.) trilatérales par moments (France, UK, Allemagne) ou multilatérales (Initiative européenne d'intervention initiée par le président Macron) ni le choix de participer à des coalitions pour des interventions en gestion de crise. Le pragmatisme et la flexibilité seront toujours au rendez-vous pour des engagements ponctuels définis au cas par cas ; y compris par des accords *ad hoc*. Coopérations qui seront toujours dépendantes de l'évolution des priorités stratégiques, commerciales et technologiques (degré de partage) mais qui devraient ne pas trop souffrir du Brexit. La France et le Royaume-Uni, comme puissances nucléaires et en coopération sur le terrain (Libye, Mali, RCA, échanges d'officiers...) ou en diplomatie (positions communes au Conseil de sécurité) peuvent bien s'entendre par intérêts croisés.

De toute évidence, le pragmatisme britannique va encore jouer en post-Brexit entre participation à des coalitions de volontaires et à la carte (pays nordiques, France, Allemagne, Pays-Bas, Pologne), participation à des missions et opérations PSDC en tant que pays tiers¹⁶⁰, soutien à l'Ukraine, participation à des programmes industriels et de R/D en bilatéral¹⁶¹ ou dans le cadre de l'AED (statut spécifique), accords de défense bilatéraux et mise à disposition de ses moyens à des pays alliés à la carte (QG Norwood) et, dans ce cas, à haute valeur politique et symbolique.

Certaines analyses estiment que le Brexit serait favorable à l'UE. Il placerait les États membres dans l'obligation de redéfinir les champs de la PSDC en profitant de ce départ pour avancer d'un cran dans l'intégration de la sécurité-défense européenne, à la fois dans le domaine opérationnel (*Battlegroups*, état-major européen, rôle de l'Eurocorps), politico-militaire et capacitaire (CSP, CARD, Fonds européen de défense, DG DEFIS, etc.), budgétaire

¹⁵⁶ Cf. à ce sujet *Brexit : impact across policy areas*, rapport du service de documentation et de recherche de la Chambre des Communes du parlement britannique, Londres, 26 août 2016.

¹⁵⁷ L'OCCAR a été créée par la France et l'Allemagne, suivies rapidement par le Royaume-Uni et l'Italie pour mettre en œuvre de nouveaux principes de coopération en matière d'armement (12 novembre 1996). Parmi les programmes associés à l'OCCAR, relevons les programmes franco-italo-britanniques de systèmes et munitions surface-air FSAF et PAAMS, le programme franco-germano-britannique de radar Cobra, le futur programme MMCM de déminage maritime en coopération franco-britannique, le programme A-400M de transport stratégique.

¹⁵⁸ Pour plus de détails, cf. le numéro spécial de la *Revue Défense nationale* sur « La relation de défense franco-britannique au temps du Brexit » (novembre 2020).

¹⁵⁹ Cf. Alice Pannier, *Complémentarité ou concurrence ? La coopération franco-britannique et l'horizon européen de la défense française*, Études de l'IFRI n° 96, Paris, avril 2020.

¹⁶⁰ Comme le font la Turquie, la Norvège, la Suisse, la Géorgie, etc.

¹⁶¹ Cf. le plan stratégique décennal autour du remplacement, à partir de 2025, des missiles *Exocet*, *Harpoon* et *Scalp/Storm Shadow* ; notification du contrat de production en novembre 2020 du programme commun contre les mines maritimes (MMCM) ; essais de qualification du missile antinavire léger (ANL/*SeaVenom*).

(montée en puissance de l'AED, Mécanisme *Athéna*, augmentation des budgets de la défense au profit du CARD) et diplomatique (la question des frontières, relations avec USA, Russie, Chine). Plusieurs personnalités politiques et autres fonctionnaires avaient déjà été favorables sans états d'âme au Brexit afin de pouvoir « mettre les bouchées doubles et permettre l'édification d'une PSDC digne de ce nom ».

Ceci allait favoriser l'adoption d'une « Boussole stratégique » préparée sous présidence allemande (2021) et qui sera entérinée sous présidence française en 2022, avec ses deux concepts de souveraineté européenne et d'autonomie stratégique sur fond d'analyse des risques et menaces.

Bref, le Brexit a pu être vu ici comme une opportunité pour les États européens les plus fédéralistes, les plus européistes. Une variante serait la mise en évidence possible à moyen terme d'une avant-garde européenne, d'une intégration différenciée, dans le domaine concerné dont la dynamique pourrait voir le jour, débarrassée du double jeu britannique et de son hostilité communautaire autant que du « prétexte britannique » amenant certains pays européens « à ne rien faire » dans le domaine de la défense européenne.

Certes, il y aura bien un probable renforcement du poids britannique au sein de l'OTAN. Dans cet espace stratégique, des divergences pourraient cependant apparaître entre les alliés membres des deux organisations et ceux qui ne sont que dans une seule institution, à l'exemple de la Turquie. Rien n'empêcherait Londres de jouer de postures antagonistes selon les dossiers, pour bloquer des décisions faisant jouer les alliés de l'OTAN ou la PSDC et OTAN en coopération politique¹⁶² et capacitaire.

D'ores et déjà, ce retrait va mettre en évidence la seule France comme pays membre de l'UE apte « à entrer en premier »¹⁶³ sur le théâtre des opérations ; comme seul pays membre de l'UE participant au Conseil de sécurité l'UE perd un siège au Conseil) ; comme seul pays membre de l'UE avec un statut de puissance nucléaire.

III.2. Les dilemmes franco-allemands

Rappelons que le discours prononcé par le président de la République à la Sorbonne le 26 septembre 2017 abordait les notions de capacité d'action autonome de l'Europe en complément de l'OTAN mais aussi la recherche d'une culture stratégique commune qui manque le plus.

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'intervention¹⁶⁴ 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.

¹⁶² Le D-Saceur, associé aux missions UE-OTAN, ne pourra plus être Britannique.

¹⁶³ André Dumoulin, « Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier », *Sécurité et Stratégie* n° 121, IRSD, Bruxelles, août 2015, pp. 91-106.

¹⁶⁴ S&S 147 - IRSD-KHID-RHID (defence-institute.be).

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'échanges¹⁶⁵.

En novembre 2018, l'Élysée insista sur l'idée que l'Europe ne pourra se défendre sans une vraie armée européenne¹⁶⁶. Idée récurrente, partagée par Jean-Claude Juncker et le programme du SPD et du PPE (Parlement européen), elle devrait rester un vœu pieux, tant son nombreux les réticences et les garde-fous nationaux et régaliens. Nous pouvons imaginer cependant quelques avancées en matière d'unités multinationales davantage intégrées et poser l'hypothèse d'une maturation de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) chère au président Macron mais rien n'est moins certain.

De même, dans le ballon d'essai du président (lettre adressée à 30 médias européens du 4 mars 2019)¹⁶⁷, il est question d'imaginer la signature d'un « traité de défense et de sécurité » qui devra définir les obligations des États membres vis-à-vis de l'Alliance mais aussi dans le cadre de l'UE avec « une clause de défense mutuelle rendue opérationnelle » et l'édification « d'un conseil européen de sécurité intérieure » (associant les Britanniques).

Cette succession de propositions de l'Élysée aura probablement un avenir incertain au moment où ces lignes sont écrites, avec, en filigrane, une perception de plusieurs capitales selon laquelle la France européiste et incontournable comme première puissance militaire au sein de l'UE reste, en même temps, attachée à ses objectifs nationaux et à ses intérêts industriels et stratégiques¹⁶⁸, même à propos... des discours sur l'autonomie stratégique européenne. Le cavalier seul dans certains dossiers de politique étrangère pouvant concerner les Européens grossissant les incompréhensions et les reproches des partenaires. Si le dossier sur la majorité qualifiée en politique étrangère européenne reste bloqué – la France étant opposée en comparaison de l'Allemagne – malgré certaines tentatives d'engager le débat sur la question ces dernières années (y compris à la Commission européenne), il n'est pas impossible que les deux pays se rejoignent concernant les clarifications à apporter à la clause de défense mutuelle (article 42.7).

Le relationnel franco-allemand va garder ses habitudes faites de hauts et de bas. Depuis bien des années, les convergences et les divergences ont fait l'actualité politique, diplomatique, médiatique et des think tanks¹⁶⁹. Au-delà de ces dilemmes et du plus petit commun dénominateur, il y a bien mise en évidence de la capacité économique allemande face à la capacité militaire française, de l'incompatibilité des cultures stratégiques en Allemagne et en France¹⁷⁰, du différentiel dans la prise de risque (et le fameux tabou allemand sur l'usage de

¹⁶⁵ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Élysée (elysee.fr).

¹⁶⁶ EXCLUSIF – « Fracture » de l'Europe : « Non, je n'exagère en rien », affirme Emmanuel Macron (europe1.fr).

¹⁶⁷ Traité de défense, espace Schengen, économie... les idées de Emmanuel Macron pour la renaissance européenne – B2 Pro (bruxelles2.eu).

¹⁶⁸ Rappelons-nous les tensions non encore éteintes à propos du dossier SCAF avec l'existence de deux documents allemands très critiques estimant que « la domination française est très ancrée dans le programme ». (Aviation de combat : Deux rapports de la Défense allemande dénoncent la mainmise française sur le SCAF, Zone Militaire (opex360.com) ; Bundeswehr : Deutschlands neues Kampfflugzeug FCAS ist veraltet, bevor es abhebt - DER SPIEGEL).

¹⁶⁹ Par exemples, Jacques-Pierre Gougeon et Gaspard Schnitzler, (Re)penser la relation franco-allemande, *La Revue internationale et stratégique*, n° 127, Paris, automne 2022 ; Claudia Major, *La France, l'Allemagne et la défense européenne : pour plus de pragmatisme et moins de pathos*, Visions franco-allemandes n° 20, IFRI, Paris, janvier 2013.

¹⁷⁰ Nous pouvons nous reporter à l'analyse historique de Yannick Harrel, « Au-dessus du Rhin », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2011, pp. 156 sq.

la force certes, en partie, dépassé depuis 2014)¹⁷¹ et dans le degré d'importance à accorder aux liens transatlantiques, quand bien même ces éléments paraissent par moment par trop stéréotypés. Reste que le couple franco-allemand (différentiel structurel) va néanmoins demeurer le moteur de l'intégration européenne et des tentatives d'autonomisation stratégique tel que déjà inscrit dans le traité d'Aix-la-Chapelle¹⁷² signé en janvier 2019. Ici également, l'avenir va se jouer autour de la politique de sécurité allemande¹⁷³, la montée en puissance technologique et le degré de modernisation d'une Bundeswehr fragilisée¹⁷⁴ et, au final, du paysage sécuritaire européen à l'horizon 2024. L'importance renouvelée à l'Alliance atlantique ne va pas s'estomper pour Paris et Berlin à la condition que la politique d'apaisement nouée sous Biden reste le fil conducteur des relations transatlantiques. Mais pour Nicole Gnesotto, chaque fois que la diplomatie française avance une idée, les partenaires européens s'inquiètent de savoir s'il s'agit « d'affaiblir l'Alliance atlantique »¹⁷⁵.

Aussi, le titre d'un article de Daniel Colard¹⁷⁶ intitulé « Le couple franco-allemand : passé fécond, présent ambigu, avenir incertain », reste, malgré les années, d'actualité à l'horizon 2024. La posture des petits pays restera aussi ambivalente : soutien au couple franco-allemand moteur de l'Europe et méfiance autour d'un possible directoire par trop exclusif. La présidence allemande au second semestre 2020 avait insisté sur la nécessité de disposer de capacités pour agir (CSP, Fonds européen de défense, Facilité européenne de paix, MPCC, cyber) tout en considérant toujours que l'Alliance transatlantique reste la pierre angulaire de la sécurité et de la défense collectives, glissant encore le concept de « pilier européen de l'OTAN » qui reste ambigu. Quant à la présidence française du premier semestre 2022, elle a présenté la Boussole stratégique, ce qui devrait en principe clarifier le calendrier de la PSDC et approfondir les pistes d'une « souveraineté stratégique » à l'horizon 2024.

¹⁷¹ Cf. à ce sujet l'argumentaire de Claudia Major, « Les élections allemandes et la défense : une longue période turbulente pour la France et l'Europe », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2021. Cf. aussi *Un pacifisme à géométrie variable. Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures*, Notes du CERFA n° 160, IFRI, Paris, avril 2021.

¹⁷² Chapitre Premier § 2 « Les deux États agissent conjointement dans tous les cas où ce sera possible, conformément à leurs règles nationales respectives, en vue de maintenir la paix et la sécurité. Ils continuent de développer l'efficacité, la cohérence et la crédibilité de l'Europe dans le domaine militaire. Ce faisant, ils s'engagent à renforcer la capacité d'action de l'Europe et à investir conjointement pour combler ses lacunes capacitaires, renforçant ainsi l'Union européenne et l'Alliance nord-atlantique ».

§ 3 : Les deux États s'engagent à renforcer encore la coopération entre leurs forces armées en vue d'instaurer une culture commune et d'opérer des déploiements conjoints. Ils intensifient l'élaboration de programmes de défense communs et leur élargissement à des partenaires. Ce faisant, ils entendent favoriser la compétitivité et la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne. Ils sont en faveur de la coopération la plus étroite possible entre leurs industries de défense, sur la base de leur confiance mutuelle. Les deux États élaboreront une approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints.

§ 4 : Les deux États instituent le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité comme organe politique de pilotage de ces engagements réciproques. Ce Conseil se réunira au plus haut niveau à intervalles réguliers.

¹⁷³ Cf. les pistes abordées déjà en 2013 : Stiftung Wissenschaft und Politik et German Marshall Fund of the United States, *Nouvelles puissance, Nouvelle responsabilité. Éléments pour une politique étrangère et de sécurité allemande dans un monde en mutation*, Berlin et Washington, 2013.

¹⁷⁴ Claudia Major, *La France, l'Allemagne et la défense européenne : pour plus de pragmatisme et moins de pathos*, Visions franco-allemandes n° 20, IFRI, Paris, janvier 2013.

¹⁷⁵ Nicole Gnesotto, « France-Europe : un projet toujours contrarié ? », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2021, p. 36 ; Pierre-Jean Pira, « La politique de sécurité et de défense allemande », *Revue militaire belge*, Bruxelles, 13 septembre 2021.

¹⁷⁶ Daniel Colard, « Le couple franco-allemand : passé fécond, présent ambigu, avenir incertain », *Questions internationales* n° 54, La Documentation française, Paris, mars-avril 2012, p. 79.

La vision mémorielle de la réconciliation franco-allemande a été remplacée par une relation plus dynamique où la France a une meilleure connaissance de la pensée et de la dynamique interne allemande tout comme de ses insuffisances¹⁷⁷ (et donc d'insuffler de nouvelles perspectives d'entraînement européen à partir du socle incontournable franco-allemand) tout en recherchant des coalitions *ad hoc* militaires face à la première puissance économique, démographique et géographique européenne¹⁷⁸.

Reste que le relationnel franco-allemand évolue par soubresauts. Les dernières tensions¹⁷⁹ tournent autour du futur char franco-allemand MGCS¹⁸⁰ qui pourrait ne jamais voir le jour ou de la signature d'une lettre d'intention de 14 pays européens membres de l'OTAN (+la Finlande et sans la France)¹⁸¹ en octobre 2022 du projet allemand de bouclier anti-missile européen commun et interopérable *European Sky Shield Initiative* probablement autour du système israélien *Arrow 3*¹⁸². Au même moment, les deux pays veulent donner priorité au SCAF et renforcer la brigade franco-allemande... dans le cadre de l'OTAN. Il n'en demeure pas moins que l'Allemagne, fortement secouée par la guerre en Ukraine et certaines difficultés économiques, a pris conscience de l'importance à « reconstruire » son armée dans la durée¹⁸³ au point de prendre davantage d'assurance et de se lancer dans une politique de rééquipement militaire supérieure à la France (domaine conventionnel)¹⁸⁴.

En 2024, la question d'une Europe puissance (au sens strictement militaire) pourrait rester à l'état de concept ou d'illusion, tant est forte pour les États européens la primauté otanienne dès qu'il est question de défense ou de guerre de haute intensité. Cependant, dans son acceptation pluridimensionnelle, les alliés pourraient être preneurs. Sans eux, une PSDC vraiment mature associée à une défense commune plus autonome seront difficiles à atteindre.

III.3. Le choc de la guerre russo-ukrainienne

L'invasion russe en Ukraine en février 2022 a marqué les esprits et provoqué bon nombre de débats sur l'avenir de la Sécurité européenne. Cela concerna le différentiel entre les États en matière de fournitures d'équipements militaires au profit des forces ukrainiennes¹⁸⁵, y compris la rapidité à laquelle le fonds extra-communautaire de Facilité pour la paix a été entamé. Cela obligea les États membres à penser les menaces existentielles

¹⁷⁷ Moritz Schularick, Guntram Wolff et Cornelia Woll, « Pour mieux planifier, l'Allemagne ne peut se passer de nouvelles institutions », *Le Monde*, 6 octobre 2022.

¹⁷⁸ Cf. Édouard Simon, *La France, l'Allemagne, l'Europe. La centralité retrouvée de la relation franco-allemande*, Friedrich Ebert Stiftung et IRIS, Paris, novembre 2020 (www.fesparis.org).

¹⁷⁹ Relevons néanmoins la signature le 21 septembre 2023 par les deux chefs d'état-major des armées de terre française et allemande d'un document d'exigences opérationnelles communes de haut niveau pour le MGCS contenant les besoins opérationnels et les spécifications retenues.

¹⁸⁰ Char du futur : « Nous sommes soumis à des impératifs industriels de notre partenaire allemand », explique le général Lecointre - Zone Militaire (opex360.com) ; Olivier Jehin, MBT versus MGCS. Quelles répercussions sur la coopération franco-allemande ? *B2*, Bruxelles, 12 septembre 2023.

¹⁸¹ Auquel s'ajouta par la suite le Danemark, la Suède, l'Autriche et la Suisse ; soit 19 pays.

¹⁸² Joseph Henrotin, « De la défense aérienne come enjeu politique », *Défense & sécurité internationale*, n° 167, Paris, septembre-octobre 2023, pp. 50 à 53.

¹⁸³ E.-A. Martin, « La Bundeswehr et le "changement d'époque" », dans Ramsès 2024, IFRI, Paris, 2023, pp. 208-211 ; Hans Stark, « La politique de défense de l'Allemagne : un tournant historique ? », Olaf Scholz, « The Global Zeitenwende », dans *Foreign Affairs*, vol. 102, n° 1, janvier-février, 2023.

¹⁸⁴ À ce sujet, cf. *Zeitenwende : La Bundeswehr face au changement d'ère*, Focus stratégique n° 116, IFRI, Paris, septembre 2023.

¹⁸⁵ « L'unité de l'UE menacée face à la guerre en Ukraine », *Le Monde*, 14 octobre 2022, p. 5.

pouvant viser les démocraties européennes¹⁸⁶ mais aussi la région balkanique¹⁸⁷. Et comment réapprendre à se défendre des intentions hostiles, pour reprendre la formule de Jean-Vincent Holeindre¹⁸⁸. Cela poussa la Finlande et la Suède¹⁸⁹ à demander leur entrée dans l'OTAN en 2023 parallèlement à leur volonté d'accroître en urgence leurs capacités de défense¹⁹⁰. Quant au Danemark, le sentiment de crainte a amené les Danois à vouloir plus d'Europe avec un « oui » à 66,9 % (referendum du 1^{er} juin 2022) en faveur de la participation à la PSDC, en renonçant dès lors à l'*opting out*.

Cette situation géopolitique des plus incertaines aux conséquences encore imprévisibles va imposer une adaptation des forces armées européennes à mieux se concentrer sur les guerres de haute intensité¹⁹¹ et sur la défense territoriale. Les budgets de la défense, en augmentation depuis deux ans, devraient s'accroître encore ces prochaines années.

Plus globalement, la guerre russo-ukrainienne a donné à l'Alliance atlantique une forte visibilité en termes de crédibilité dissuasive, sorte de nouvelle revitalisation¹⁹², loin de la crise diplomatique autour de l'expression « l'OTAN en état de mort cérébral » visant en vérité les tensions avec Donald Trump et la Turquie d'Erdogan¹⁹³, sans parler du retrait « surprise » des Américains d'Afghanistan. Elle a également poussé les États membres de l'UE à revoir en partie les programmations militaires pluriannuelles et les nouvelles priorités en matière d'équipements et de stocks à reconstituer¹⁹⁴. L'exemple du plan STAR belge¹⁹⁵ est à cet égard révélateur tout comme, à une autre échelle, la décision allemande de créer un fonds de modernisation de 100 milliards d'euros pour la *Bundeswehr*. Il y a bien

¹⁸⁶ Elina Valtonen, entretien, Fondation Robert Schuman, *Entretien d'Europe* n° 113, Paris, 7 mars 2022 ; Pierre Mirel, « Le Partenariat oriental à l'épreuve de la guerre en Ukraine », *Question d'Europe* n° 624, Policy Paper, Fondation Robert Schuman, 14 mars 2022.

¹⁸⁷ Jean-Paul Perruche, « Géopolitique des Balkans occidentaux et sécurité de l'Europe », *Revue Défense nationale*, Paris, mai 2022.

¹⁸⁸ Entretien avec Jean-Vincent Holeindre, *Philosophe Magazine*, Paris, 25 février 2022.

¹⁸⁹ Martin Lundmark, « Sweden and Finland steering towards NATO-absent anchorage in Ankara », *Défense&Industries*, n° 16, FRS, Paris, juin 2022 ; Lars Wedin, « La Suède, prochain membre de l'OTAN ? », *Revue Défense nationale*, Paris, mai 2022. Christian Cambon, *Rapport n° 802 sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède*, Sénat, Paris, 20 juillet 2022.

¹⁹⁰ Agnès Faure, « Face à la guerre, les forces armées suédoises demandent plus de matériel », B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 8 avril 2022 ; Lars Wendin, « La défense suédoise : un lent réarmement », *Revue Défense nationale*, Paris, Tribune n° 1365, Paris, 23 février 2022 ; Frédéric Faux, « En attendant l'OTAN, la Finlande peut compter sur sa réserve », *Le Soir*, 29 mai 2022.

¹⁹¹ Relevons l'exercice multinational *Orion* de haute intensité organisé en Champagne et dans l'Aine dans un cadre inter-étatique en avril-mai 2023.

¹⁹² Laurent Borzillo, *La résurrection de Lazare, ou la seconde jeunesse de l'OTAN : les conséquences de l'invasion russe sur l'OTAN*, Note stratégique n° 17, Réseau d'analyse stratégique, Queen's University, Kingston, 20 avril 2022 (Les conséquences de l'invasion russe sur l'OTAN, Notes Stratégiques (rasnsa.ca)). Cf. aussi le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté en juin 2022 (290622-strategic-concept-fr.pdf (nato.int)).

¹⁹³ André Dumoulin, « L'OTAN et le médecin légiste », *e-Note* n° 29, IRSD, Bruxelles, 19 décembre 2019 (enote-29.pdf (defence-institute.be)).

¹⁹⁴ Thibault Fouillet, « La remontée en puissance terrestre des États baltes : mise en perspective opérationnelle », *Défense & Industries* n° 16, FRS, Paris, juin 2022 ; [Fiche] Les Européens réinvestissent massivement. Les budgets de défense à la hausse – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 30 août 2022 ; [Analyse] Budget de défense des Alliés. Les dépenses d'équipement à la hausse en 2022. Dix pays au-dessus des 2 % – B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu), 29 juin 2022.

¹⁹⁵ André Dumoulin, « De la Vision stratégique au plan STAR de l'armée belge (2/2) », *Revue Défense nationale*, Paris, novembre 2022, pp. 83 à 88.

urgence à répondre à ce défi belliciste par une intensification des coopérations entre les capitales et une accélération des programmes de coopération capacitaire tels qu'inscrits dans la Coopération structurée permanente (CSP), les initiatives de l'Agence européenne de défense (AED) et les achats groupés.

La seconde fenêtre d'opportunité de l'UE en matière de sécurité et de défense est bel et bien présente et sa concrétisation en principe incontournable. La Boussole stratégique européenne adoptée sous la présidence française a déjà dû assimiler les bouleversements géostratégiques actuels sur le Vieux continent et proposer de remplacer les *Battlegroups* jamais utilisés par une force de réaction rapide d'entrée en premier de 5.000 personnels. Il s'agit bien d'aboutir à davantage de responsabilités en matière de sécurité et de défense, autonomie stratégique¹⁹⁶ (espace¹⁹⁷, Intelligence artificielle, cyber, numérique¹⁹⁸, présence maritime coordonnée¹⁹⁹, défense, énergie, métaux rares, santé²⁰⁰...) et souveraineté européenne²⁰¹ comme maître-mots (parfois critiqués ou mal compris²⁰²), nonobstant le principe de réalité selon lequel il y a bien complémentarité plus apaisée en l'UE et l'OTAN²⁰³ avec ses 74 actions communes sur lesquelles elles doivent coopérer en priorité (2016 et 2018), incluant jusqu'à sept rapports intégrant les résultats des différents groupes de travail²⁰⁴. Reste que le sursaut européen sur fonds de guerre pose à nouveau la question de la dépendance européenne aux moyens de l'OTAN et singulièrement à la puissance américaine en Europe, ses équipements à la vente et son pouvoir rassurant et dissuasif (100.000 effectifs actuellement).

¹⁹⁶ Pour un aperçu de la position de chaque État européen à propos de la quête d'une autonomie stratégique, cf. Jacques Favin Lévêque, « Comment définir l'autonomie stratégique européenne ? », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2021, pp. 129-132 ; Frédéric Mauro, *L'autonomie stratégique, cet obscur objet du désir*, Analyse n° 13, IRIS, Paris, octobre 2021 ; Jean-Pierre Darnis, *L'Union européenne entre autonomie stratégique et souveraineté technologique : impasses et opportunités*, Recherches & Documents, n° 8, FRS, Paris, 2021 ; Ulrike Franke et Tara Varma, *L'Europe : en quête d'autonomie stratégique*, ECFR, Paris, juillet 2019 ; Corentin Brustlein, *European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility*, Éditoriaux de l'IFRI, Paris, 16 novembre 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 ; Jean-Pierre Maulny, « Vers une autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, Paris, juin 2019, pp. 82-87 ; André Dumoulin, « Souveraineté et autonomie stratégique européenne : une quête difficile », *Revue Défense nationale*, Tribune n° 1211, Paris, 6 novembre 2020.

¹⁹⁷ Philippe Régner, « L'Europe veut ses propres satellites pour sécuriser l'internet et les communications », *Le Soir*, 16 février 2022 ; Programme spatial 2021-2027 et Agence de l'Union européenne pour le programme spatial, Parlement européen, texte adopté, Bruxelles, 28 avril 2021.

¹⁹⁸ « Le rêve d'une Europe numérique », *Le Monde*, 13 septembre 2022.

¹⁹⁹ Daniel Fiott, *Naval gazing? The Strategic Compass and the EU's maritime presence*, Brief n° 16, ISSEU, Paris, August 2021 ; Bruno Dupré et Jean-Marie Lhuissier, *Enjeux et défis maritimes : quelle réponse européenne ?*, diplomweb, 24 juin 2021 (Enjeux et défis maritimes : quelle réponse européenne ? (diplomweb.com)).

²⁰⁰ Yves Bertoincini, *Renforcer notre autonomie stratégique après le Covid-19 : vertus d'une approche franco-européenne*, Terra Nova, Paris, 15 juin 2020.

²⁰¹ Cf. à ce sujet Daniel Fiott (éd.), *European Sovereignty. Strategy and Interdependence*, Chaillot Paper n° 169, ISSEU, août 2021 ; Thierry Chopin, « Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté », Fondation Robert Schuman, Paris, avril 2017 ; *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 ; Sophie Heine, *Souveraineté européenne. Réalisme et réformisme radical*, Academia, Louvain-la-Neuve, 2021.

²⁰² Nicolas Gros-Verheyde, « Quand le mot "souveraineté" sème la zizanie parmi les ministres de la Défense », *B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique* (bruxelles2.eu), 16 juin 2020.

²⁰³ Gustav Lindstrom et Thierry Tardy (éd.), *The EU and NATO. The essential partners*, ISSEU, Paris, 2019.

²⁰⁴ Relevons entre autres les interactions entre les états-majors sur l'Ukraine et la coopération sur la lutte contre la propagande.

III.4. Poids des États et transatlantisme

La Commission européenne a proposé en mai 2022 une série de mesures pour pallier les lacunes capacitaires des armées européennes mises en lumière avec la guerre en Ukraine : reconstituer les stocks, renforcer la défense aérienne et antimissile et remplacer dans certains pays les équipements du temps soviétique par du matériel principalement américain ! D'autres pistes concernent l'acquisition de drones (et leur neutralisation), la sécurité spatiale²⁰⁵ et cyber (y compris la cyberattaque), le ravitaillement en vol, la mobilité militaire et le combat maritime. Reste à déterminer si l'unité européenne constatée autour de cette guerre (sanctions, soutien à Kiev...) pourra se maintenir sur le moyen terme mais aussi sur un après-guerre où un autre relationnel diplomatique avec Moscou devra se reconstruire.

L'Union européenne et les Européens ont historiquement et essentiellement été toujours réactifs (plutôt que proactifs), sans nécessairement anticiper les défis ; les crises pouvant aussi être improvisation réussie²⁰⁶ et les coopérations militaires fluctuantes, élastiques et souples. La PESD est née des suites de la guerre dans les Balkans. La PSDC a suivi celle du Kosovo tandis que la guerre en Irak en 2003 a fait naître en quelque sorte la première Stratégie européenne de sécurité. La stratégie globale fut la résultante des défis sahéliens. Reste à estimer si la Boussole stratégique est bien la résultante de la politique russe en Crimée et en Ukraine ?

Elle met en évidence le poids des États²⁰⁷ et de « l'ordre inter-gouvernemental »²⁰⁸ dans la gestion des crises après une prise de conscience d'une sorte de « retour des blocs ». C'est autour de la souveraineté nationale que s'ordonne la pensée du politique et à l'époque contemporaine c'est l'État qui, à la fois, dispose du monopole de la force publique et est le principal sujet du droit international. Et au-delà, pour paraphraser Nicole Gnesotto, peut-on faire nôtre l'idée selon laquelle « le paradoxe de cette guerre : elle réveille l'Europe mais c'est pour renforcer l'OTAN ? »²⁰⁹. Et le réveil aussi semble fragile²¹⁰ et incertain. Une certitude : l'avenir de l'Europe – celle de l'UE ou celle des « E44 »²¹¹ – est géopolitique et géoéconomique et le rapport de forces des plus visible et ses chocs exogènes.

²⁰⁵ Pascal Legai, « La notion d'espace militaire fait-elle sens dans l'approche spatiale de l'Union européenne ? », *Annuaire français de relations internationales 2020*, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, Paris, 2020, pp. 831 à 846.

²⁰⁶ Cf. à ce sujet Luuk Van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Éd. Gallimard, Paris, 2018.

²⁰⁷ Serge Sur, « Une grande incomprise : la souveraineté de l'État », *Aquilon* n° 7, 1^{er} janvier 2012 (Aquilon_07_janvier_2012.pdf (diploweb.com)).

²⁰⁸ Expression de Samuel Faure dans « La relance de la défense européenne : par les États, pour les États », *Le Rubicon*, 29 avril 2022.

²⁰⁹ Nicole Gnesotto, « Boussole stratégique : l'industrie ou la puissance ? », Blog post, Institut Jacques Delors, 4 avril 2022 (institutdelors.eu).

²¹⁰ Nicolas Gros-Verheyde, « Ce qu'il manque à la défense européenne aujourd'hui. Audace, efficacité, constance », 21 mars 2022, B2 Pro Le quotidien de l'Europe géopolitique (bruxelles2.eu).

²¹¹ « E44 » fait référence au nombre de pays participants réunis en forum politique à Prague le 6 octobre 2022 à l'initiative du président français Emmanuel Macron avec pour principe une alternative à l'élargissement de l'UE (cf. Luuk van Middelaar, page Idées, *Le Monde*, 6 octobre 2022).

IV. Conclusion

« Il est impossible de prévoir le futur, et toutes les tentatives pour le faire d'une façon un peu détaillée apparaissent ridicules quelques années plus tard » aurait dit Arthur C. Clarke (1962). Cette sentence pourrait s'avérer vraie. Reste que bien des travaux ont été tentés afin de classifier de futurs scénarios sur l'avenir de la sécurité-défense européenne. Nous pouvons déjà isoler les scénarios certes généraux posés dans d'anciens travaux²¹² de l'IRSD mettant en avant trois grandes évolutions : l'otanisation larvée avec partage des tâches²¹³, la montée en puissance des coopérations renforcées au sein de la PSDC jusqu'à l'avènement d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD)²¹⁴ ou une possible « navigation à vue » et un « statu quo » et « d'attente stratégique ».

En dehors de scénarios sur l'environnement international²¹⁵, d'autres tentatives de scénarios PSDC furent réalisées²¹⁶ par le passé. Nous pouvons aussi relever le Livre blanc sur le futur de l'Union européenne de la Commission européenne²¹⁷ rendu public le 1^{er} mars 2017 où plusieurs scénarios intègrent la dimension sécurité-défense bien synthétisé par Nicolas Gros-Verheyde sur son blog²¹⁸.

Il reste que ces scénarios ont été particulièrement bousculés par les conséquences stratégiques de la guerre en Ukraine et la survisibilité otanienne. L'UE et la PSDC poursuivent leur processus de maturation mais l'élan est sous-médiatisé, la navigation « reste politiquement à vue ».

²¹² Cf. André Dumoulin, *Scénarios pour la Politique européenne de sécurité et de défense (PSDC)*, Sécurité & stratégie n° 122/2, IRSD, Bruxelles, mai 2016.

²¹³ « Les Européens restent perplexes devant le nouveau partage des tâches qui s'esquisse, laissant aux Américains les guerres dures et aux Européens la tâche ingrate de faire ensuite le ménage pour reconstruire des paix et des États », sachant par ailleurs que l'Amérique est « incapable de s'engager de manière durable dans les zones grises de sécurité, ce que les Européens jugent normal, mais qui lui semble à elle tellement difficile » (Nicole Gnesotto, Préface dans Julian Lindley-French, « Les termes de l'engagement. Le paradoxe de la puissance américaine et le dilemme transatlantique après le 11 septembre », *Cahiers de Chaillot* n° 52, IESUE, Paris, mai 2002, p. 5).

²¹⁴ Cf. interview de Jean-Claude Juncker, alors président de la Commission européenne (« L'Europe est capable de nous surprendre », www.bruxelles2.eu, 1^{er} mars 2017).

²¹⁵ Florence Gaub (éd.), *What if... ? Scanning the horizon : 12 scenarios for 2021*, Chaillot Paper, n° 150, ISSEU, Paris, janvier 2019 ; Christophe Gomart, « L'évolution de la menace militaire à l'horizon 15 ans », *Revue Défense nationale*, Paris, octobre 2016 ; Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi (dir.), *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025 ?*, ISSEU, Paris, 2006 ;

²¹⁶ Jeanne Riva, *Europe à géométrie variable : la survie de l'UE ?* L'Harmattan, Paris, 2013 ; Collectif, « L'Europe de 2020 », *Géopolitique*, n° 121, Paris, avril 2013 ; André Dumoulin, « Où va la PSDC de l'Union européenne ? », *Défense & sécurité internationale*, hors-série n° 49, Areion, Paris, août-septembre 2016, pp. 30 sq. ; Álvaro de Vasconcelos (dir.), *Quelle défense européenne en 2020 ?*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2010 ; André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, « Six scénarios pour la PESD », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 463, Paris, décembre 2002, pp. 676 sq. Cf. aussi les différents Rapports du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité européenne et les Rapports de la commission des affaires étrangères du Parlement européen sur la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense commune-PSDC. Cf. aussi les différentes propositions déposées sur la PSDC dans le cadre du groupe de Weimar, dans le cadre franco-allemand et dans d'autres formats durant les années 2010 avant les réunions du Conseil européen. Plusieurs Livres blancs nationaux ont intégré également des propositions autour de la PSDC tout comme les propositions et scénarios relevant des travaux des Commissions Défense et Affaires étrangères de certains parlements nationaux et de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IESUE). Enfin, bon nombre de *think tanks* se sont aussi penchés sur de possibles scénarios PSDC à horizons divers.

²¹⁷ livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf (europa.eu).

²¹⁸ Un livre blanc, avec cinq scénarios sur l'avenir de l'Union européenne – B2 Pro (bruxelles2.eu).

Les avancées de la PSDC issues des éléments de la seconde fenêtre d'opportunité sont bel et bien présentes mais la *défense commune européenne* reste un objectif à horizon lointain mais son édification repose en grande partie sur la réactivité des Européens²¹⁹ 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 » 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 USA.

Avant l'invasion russe en Ukraine, bien des interventions mirent en avant la nécessaire autonomie européenne en termes de responsabilités avec mise en avant de plusieurs pistes parfois audacieuses : armée fédérale ou unités spéciales intégrés, majorité qualifiée pour bien des décisions, quartier général européen de commandement et planification permanent (anticipation et décision rapide), rédaction d'un véritable Livre blanc européen de sécurité et de défense (la « Boussole » n'en étant pas un), vision plus stratégique des crises et des compétiteurs, tenter de mieux répartir les rôles entre Européens en matière de sécurité-défense, souveraineté partagée expérimentale au sein de certaines unités (forces spéciales, médicales, urbain, nordique,...), interopérabiliser davantage sur le modèle du programme CaMo franco-belge ou mobiliser l'article 44 du traité de l'UE (coalition de volontaires)

Les événements à l'Est de l'Europe pourraient cependant occulter – temporairement ou durablement – les postures les plus européistes, principe de précaution... transatlantique oblige. Pour le général Perruche, « la définition d'une ambition commune de défense européenne se heurte à trois freins : l'existence de l'OTAN, les plafonds de verre nationaux et l'absence d'une conscience européenne »²²⁰.

Nous pourrions recommander de :

1. Clarifier juridiquement, politiquement et militairement l'existence de l'article 44 du Traité sur l'UE et l'Initiative européenne d'intervention d'Emmanuel Macron, deux champs où certains pays pourraient être concernés.
2. Améliorer l'article 42.7 de la clause d'assistance mutuelle²²¹ inscrite dans le TUE tenant compte aussi des modalités pratiques des garanties de sécurité pour l'Ukraine proposées par le Conseil européen à Vingt-sept le 29 juin et par le G7 le 12 juillet

²¹⁹ Relevons à cet égard l'argumentation de Sven Biscop sur la prise de responsabilité des Européens, y compris de nommer un SACEUR européen au sein d'un pilier otanien. Il s'agirait de constituer des forces multinationales européennes permanentes intégrant des brigades nationales qui s'entraîneraient systématiquement ensemble. (Sven Biscop, *The New Force Model : NATO's European Army ?*, *Policy Brief* n° 285, Egmont, September 2022 (Sven-Biscop_PolicyBrief285_vFinal.pdf (egmontinstitute.be)).

²²⁰ Jean-Paul Perruche, « Une défense européenne efficace ne peut naître que d'une ambition partagée », *Revue Défense nationale*, Paris, février 2022.

²²¹ André Dumoulin, « La clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 TUE : quelle valeur ajoutée pour la défense dans le cadre de l'UE ? », dans Anne Hamonic (dir.), *Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ? Actes des journées d'étude des 21 et 22 octobre 2021*, Presses universitaires de Rennes, 2023 ; Elie Pérot, « L'activation de l'article 42 & 7 TUE par la France et la place de l'assistance mutuelle au sein de la politique européenne de défense. Beaucoup de bruit pour peu de choses ? » dans *Annuaire 2018 du Droit de la sécurité et de la défense 2018*, Mare & Martin, Paris, 2018, pp. 337-353 ; Fabien Terpan, « Le Traité de Lisbonne a-t-il rendu la solidarité possible dans le domaine de la sécurité et de la défense ? », dans Estelle Brosset, Rostane Medhi et Nathalie Rubio, *Solidarité et droit de l'Union européenne. Un principe à l'épreuve*, DICE Editions, Aix-en-Provence, 2021, pp. 151-166.

2023. Posture complexe en attendant l'adhésion future de Kiev à l'Union européenne²²².

3. Prendre l'initiative de faire organiser un véritable eurobaromètre spécial défense.
4. Relancer l'idée de rédiger un véritable Livre blanc de la sécurité-défense de l'Union européenne ; la Boussole stratégique n'en étant pas un.
5. Garantir le suivi et le respect des engagements tout en augmentant les initiatives étatiques en matière de projets CSP.
6. Étudier la faisabilité et les conséquences d'une « souveraineté partagée » en matière de sécurité et de défense dans certains domaines de la coopération militaire en vue de lancer des initiatives « prototypes » d'unités intégrées multinationales.

N'omettons pas aussi combien la multitude de solidarités en matière de défense, l'écheveau d'interdépendance entre États européens, bien des valeurs propres, le coût faramineux de la non-Europe et de l'inaction²²³ et la perception d'une menace commune peuvent favoriser aussi des avancées intégratives en matière de sécurité-défense. Intégration comme objectif éternellement mis sur la table pour les plus audacieux, irresponsabilité sinon irréalisme pour les plus frileux.

Nous percevons d'un côté les pays européens les plus européistes souhaitant protéger la BITD certes quelque peu fragilisée et suite au tropisme sécuritaire atlantiste et les pays européens partisan d'une ouverture euro-atlantique dans le domaine de la coopération en matière d'armements et d'achats en commun et en ce qui concerne le BITD. Et ces malentendus intra-européens et transatlantiques sont renforcés par l'insistance otanienne à standardiser les équipements par « interchangeabilité » (et non plus interopérabiliser) avec des chaînes de production homogène, une spécialisation où, très certainement, les systèmes d'armes seraient le plus souvent d'origine américaine. De même, les débats récurrents sur l'autonomie stratégique européenne où se sont affrontés diplomatiquement Paris et Berlin sont bel et bien le reflet d'un positionnement différencié face à l'Alliance et aux États-Unis, tout comme la résultante de cultures stratégiques différentes²²⁴. Les tensions autour de l'avion de combat du futur SCAF, du char d'assaut de demain MGCS et celles autour du projet allemand de défense aérienne (*European Olaf Shield Initiative-ESSI*) commune et interopérable dans le cadre de l'OTAN ajoutent aux intérêts technologiques et industriels divergents et « concurrents ».

À contrario, la capacité européenne en matière de Facilité pour la paix, le Fonds européen de défense, le réarmement des États membres, l'unité face aux défis du moment et le niveau des sanctions engagées contre la Russie sans trop d'opposition donnent à l'UE une visibilité et un déclaratif convaincant, assorti de mesures concrètes.

Reste que la crédibilité européenne est en jeu, sinon sa survie dans un monde où les puissances militaires émergentes bousculent les certitudes rassurantes du droit international alors que les pays européens se vivent en déclin malgré le fait que l'UE reste la deuxième puissance économique du monde (et l'euro comme deuxième devise) et la première puissance commerciale mondiale. La Chine et la Russie et certains BRICS voudraient « un

²²² Eric Albert et Virginie Malingre, « Impossible que Kiev ne soit pas membre de l'UE », *Le Monde*, Paris, 23 juin 2023, p. 4 ; Virginie Malingre, « L'UE s'inquiète des conséquences d'un élargissement à l'Ukraine », *Le Soir*, 30 juin 2023, p. 4 ; Anne Rovin, « L'UE discute des conséquences d'une adhésion de l'Ukraine », *Le Figaro*, 23 juin 2023, p. 6 ; Philippe Ricard, « Adhérer à l'UE, une arme pour Zelensky », *Le Monde*, 10 février 2023.

²²³ Florence Gaub, *What if... not ? The cost of inaction*, Chaillot Paper n° 163, ISSEU, Paris, janvier 2021.

²²⁴ À propos des questions culturelles, cf. Detlef Puhl, « La PSDC en panne : divergences culturelles », *Revue Défense nationale*, Paris, janvier 2015, pp. 111-120.

nouvel ordre mondial postoccidental, qui met, in fine, les États-Unis et l'Union européenne dans le même sac »²²⁵.

Aujourd'hui, l'UE normative tente de se penser « puissance » (entre guillemets) par une prise de conscience des vulnérabilités migratoires²²⁶, pandémiques, juridiques²²⁷, militaires, énergétiques, numériques et géopolitiques²²⁸. Les décisions prises depuis plusieurs années tout comme le choc russo-ukrainien ou le résultat des élections américaines en 2024 peuvent l'y conduire à petits pas ou à pas forcé, dans ce vaste chantier encore inabouti qu'est la « souveraineté européenne »²²⁹, la protection de ses intérêts stratégique et une défense européenne assumée, intégrée et mature. Il y va de sa responsabilité et de sa survie dans un Vieux Continent où la Russie autocratique, quel que soit le dénouement de la guerre, n'aura pas disparu et qu'il faudra bien en tenir compte, cohabitation oblige.

²²⁵ Alice Ekman, « La Chine, la Russie et les Occidentaux utiles », *Le Monde*, 14 avril 2023.

²²⁶ Actuellement Frontex, l'Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières atteint l'effectif de 10.000 personnels.

²²⁷ Création du parquet européen.

²²⁸ Sanctions visant la Russie, soutien à l'Ukraine via la Facilité pour la paix (cf. supra), accueil des réfugiés, diplomatie commune, adoption de la Boussole stratégique en mars 2022, proposition de la Commission de renforcement de l'industrie européenne de la défense par acquisitions conjointe (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*).

²²⁹ Sur la notion de souveraineté, cf. le discours du président Emmanuel Macron, Institut Nexus, La Haye, 11 avril 2023.