

# Le processus de plasticité stratégique et tactico-opérationnelle des pays membres de l'Union Européenne

André Dumoulin<sup>1</sup>

## Résumé

La flexibilité conditionnelle dans le domaine de la sécurité coopérative et de la défense au sein de l'Union Européenne (UE) renvoie à l'idée de volontariat et de souveraineté des États. Ces derniers sont les maîtres du jeu et le refus de s'engager repose sur de nombreuses motivations : refus ou peur de grimper sur le terrain, refus d'être emporté par une opinion publique interventionniste, absence d'intérêts stratégiques, géopolitiques ou économiques en matière d'engagement, absence de mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), faible disponibilité des ressources militaires et civiles, évaluation négative des pertes estimées, manque de conviction, manque de culture stratégique interventionniste (première entrée), hostilité des citoyens envers les engagements extérieurs, manque de consensus au sein du gouvernement et/ou parlement, calendrier électoral trop proche, manque d'informations sur la situation sur le terrain ou manque de partenaires pour une coalition.

L'une des clés pourrait provenir de l'aboutissement d'une véritable autonomie diplomatique européenne parallèlement à une souveraineté européenne partagée mais aussi et surtout d'assurer « le suivi des décisions adoptées » et de parvenir à une forte cohérence en matière de politique étrangère qui devrait être unique. Le constructivisme n'est pas loin avec ses jeux d'influence, le partage des normes, les croyances partagées, la socialisation institutionnelle et les pratiques communes entre les forces militaires dans les opérations de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC), l'union faisant la force. Il reste à clarifier et à respecter une feuille de route politique autant qu'une capacité de plus de cohérence et d'autonomie stratégique. Les États membres de l'UE devront proposer une analyse commune des menaces, définir les intérêts, puis les capacités, « pour protéger tous ses citoyens sur le sol européen ».

**Mots-clés:** Coopération ; Prise de risque ; Souveraineté ; PSDC ; Capacitaire

---

<sup>1</sup> André Dumoulin est, depuis 2013, rattaché à l'Institut Royal Supérieur de Défense (IRSD) dans les murs de l'École Royale Militaire (ERM). Comme chargé de cours, il donne également cours à l'Université de Liège (ULiège) sur les problèmes de défense et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Membre du comité de lecture de la Revue de Défense nationale (Paris) et plus récemment membre du nouveau Centre d'Étude du Terrorisme et la Radicalisation (CETR), créé par le professeur criminologue Michaël Dantinne (ULiège).

## Introduction

Lorsque nous abordons le processus décisionnel au sein de l'Union Européenne (UE) en matière de sécurité-défense, nous ne pouvons que confirmer combien la dimension intergouvernementale est prégnante. Elle gouverne bien des décisions et permet aux États membres de conserver un degré important de souveraineté politique et stratégique. La souveraineté est une thématique largement abordée en théorie de science politique mais aussi en droit, en philosophie et en sociologie. Elle interroge aussi les notions d'alliance et de coalition<sup>1</sup>.

Pour Gérard Mairet, elle peut reposer sur des fondements métaphysiques, juridiques, éthiques et historiques<sup>2</sup>. Il s'agira ici de prendre le terme dans sa définition externe à savoir la façon d'organiser, de structurer et de diriger un espace géographique délimité à l'intérieur duquel est « enfermé » le citoyen. Certes, aujourd'hui, la souveraineté ne peut plus avoir son caractère absolu à l'image de la pensée du philosophe Thomas Hobbes et de son Léviathan. La mondialisation et la globalisation<sup>3</sup>, le droit de la guerre, le droit international humanitaire, le devoir d'ingérence et la responsabilité de protéger, tout comme les poussées régionalistes des nationalismes périphériques<sup>4</sup> ont fortement entravé et bousculé l'hégémonie étatique des pays occidentaux et engagé le resserrement des interdépendances<sup>5</sup> entre les États. Quant à la définition juridique, elle stipule qu'un État ne peut être contraint par aucun autre État sauf consentement express.

Même les règles communautaires de l'UE imposent une nouvelle définition des compétences des États membres vers un certain affaiblissement étatique<sup>6</sup>. Pour les États qui y ont adhéré volontairement, c'est alors l'acceptation d'une réduction de leur souveraineté. Néanmoins, pour Jean L. Cohen, la globalisation ne remet pas nécessairement en cause l'État et la souveraineté qui y est associée ; elle tend à créer les conditions d'un ordre mondial dualiste où le droit de la société interétatique (avec l'État vu comme sujet et créateur des règles du droit international) doit s'articuler avec les valeurs communes et universelles<sup>7</sup>.

Mais si la souveraineté dite absolue n'est dès lors plus le véhicule des relations internationales, la conception d'une souveraineté territoriale vu comme territoire précis reste préservée. La territorialité est un élément moteur de ce qui va fondre l'expression étatique du pouvoir mais aussi les interactions entre les nations, les enjeux multinationaux, les alliances.

Aussi, le premier interlocuteur reste l'État souverain lorsqu'il s'agira de définir sa politique de défense et négocier la solidarité, la prise de risque, l'engagement multinational. Dès lors que c'est autour de la souveraineté que s'ordonne la pensée du politique, à l'époque contemporaine c'est l'État qui est à la fois « porteur du titre », disposant du monopole de la force publique, et principal sujet du droit international avec la zone grise juridique et politique que sont les sociétés privées de sécurité. La souveraineté produit en quelque sorte l'indépendance des États, avec, en filigrane, toute la dialectique de la puissance politique et de l'autonomie de décision et d'action.

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet HOLEINDRE J.V. et ROBIN M. (2019), « Qu'est-ce qu'un allié ? », *Inflexions*, n° 41, Paris, pp.67 et sv.

<sup>2</sup> MAIRET G. (1997), *Le principe de souveraineté. Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard, pp. 185 et sv.

<sup>3</sup> BADIE B. (1999), *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard.

<sup>4</sup> DIECKHOFF A. (2000), *La Nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion.

<sup>5</sup> DEVIN, G. (2013), *Un seul monde : évolution de la coopération internationale*, CNRS Editions.

<sup>6</sup> ROUET G. (2011), *Citoyennetés et nationalités en Europe. Articulations et pratiques*, L'Harmattan.

<sup>7</sup> COHEN J.L. (2012), *Globalization and Sovereignty-Rethinking legality, legitimacy and constitutionalism*, Cambridge University Press.

## De la flexibilité des engagements extérieurs

Dans le domaine des interventions en gestion de crises, le principe de l'unanimité est requis mais l'abstention constructive inscrite dans l'article 31 du Traité sur l'Union Européenne (TUE) de Lisbonne permet, par une Déclaration formelle d'un ou de plusieurs États membres, de ne pas participer sans bloquer le processus d'engagement. La solidarité est de mise tout en permettant de sortir de l'inertie de certaines capitales, nonobstant l'existence d'une minorité de blocage si un tiers des États membres et un tiers de la population de l'UE (double conditionnalité) refuse le principe d'une mission ou d'une opération de Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC).

Cette flexibilité conditionnelle renvoie à l'idée du volontariat et de la souveraineté des États. Ces derniers sont maîtres du jeu et le refus d'engagement repose sur bien des motivations : refus ou peur de l'escalade sur le terrain, refus de se laisser entraîner par une opinion publique interventionniste, absence d'intérêts stratégiques, géopolitiques ou économiques dans la zone d'engagement, absence de mandat onusien, faible disponibilité en moyens militaires et civils, évaluation négative des pertes estimées, absence de conviction, manque de culture stratégique<sup>1</sup> interventionniste (premier entré), hostilité citoyenne face aux engagements extérieurs, absence de consensus au sein du gouvernement et/ou du parlement, calendrier électoral trop proche, défaut de renseignements sur la situation sur le terrain ou manque de partenaires pour une coalition.

Ainsi, pour la France, « l'utilisation des forces armées est toujours politique, toujours. Elle doit répondre à des objectifs qui sont fixés par le pouvoir politique et correspondre aux intérêts de la France qui sont définis par les gouvernements et par le président de la République, bien entendu, car c'est le sens d'une démocratie et de nos institutions »<sup>2</sup>. D'autres pays ont également assimilé ces principes, avec leurs spécificités politiques et parlementaires.

Parmi ces critères, celui de la prise de risque reste majeur. En effet, les opérations militaires en général et les opérations associées à la PESD/PSDC de l'UE (ou dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)) ne peuvent être étudiées si on ne prend pas en compte, très en amont, quatre critères : la solidarité entre États participants et leurs forces multinationalisées, le poids de la souveraineté et des restrictions associées à la prise de risque militaire et politique, la question de la prise de risque et, au final, la capacité d'entrer en premier dans les zones d'intervention.

Il s'agira pour les observateurs de définir les facteurs sociologiques, militaires, politiques, médiatiques et techno-doctrinaux qui influent en tout ou en partie dans la dimension hautement délicate de la prise de risque en missions et opérations. Les conséquences en sont aussi plurielles : privatisation de la sécurité, gradualisme des engagements, prise de distance dans un jeu asymétrique en miroir avec l'usage de drones, érosion subtile de la dimension de guerrier, différentiel de la valeur des vies à défendre, prise de conscience renouvelée du post-traumatique. Quel équilibre dès lors entre le volontarisme d'États qui partent en premier, la prudence attentiste des autres et ceux qui suivent, avec effet retard, comme « poissons-pilotes » qui, comme chacun le sait, ne guident pas le prédateur, mais s'accrochent à lui ? La défense territoriale n'est plus l'expression militaire la plus visible. Ce constat va provoquer également

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet la culture de prudence allemande associée au poids du Bundestag et à la permanence d'une « armée dite parlementaire » (HECK D. (2012), *La culture stratégique allemande face à la guerre en Afghanistan*, mémoire de master, ULB, Bruxelles ; KAIM M. (2010), *L'engagement militaire allemand en Afghanistan. Conditions, évaluation, perspectives*, note du CERFA 76, IFRI, Paris ; DAVIS W. (2012), "The public opinion-foreign policy paradox in Germany: integrating domestic and international levels of analysis conditionally", *European Security*, n° 3, pp. 347-369 ; BROCKMEIER S. (2013-2014), "Germany and the Intervention in Libya", *Survival*, vol. 55 n° 6, IISS, pp. 63-70. Par exemple, au titre des *caveats*, un soldat allemand hors du territoire national doit recevoir les soins dans des conditions identiques à ceux qu'il pourrait avoir dans son pays.

<sup>2</sup> PHILIPPE E., Premier ministre, à propos de la mort de 13 militaires dans le Liptako malien, 25 novembre 2019, Opération Barkhane.

une révolution des esprits, toujours en cours aujourd'hui, passant du mental du militaire-citoyen aux valeurs à défendre et à faire partager dans un cadre européen. La question de la létalité est ici prégnante, sachant aussi qu'il y a une hiérarchie dans la prise des risques et ses conséquences morbides selon les moments, les lieux et les organisations<sup>1</sup>.

### Les restrictions nationales à l'emploi des forces

Certaines restrictions nationales à l'emploi des forces en multinational (les *caveats*) concernent par exemples les tâches (pas d'intervention militaire dans la lutte anti-terroriste) les lieux (pas d'intervention en dehors des zones de responsabilité) ou le temps (nuit), là où les troupes peuvent opérer. Cela peut même aboutir à la non utilisation offensive de la force.

Certains *caveats* peuvent par exemple concerner la nécessité que les militaires soient clairement informés quand ils protègent des personnes ou des biens qui n'appartiennent pas à l'Organisation des Nations Unies (ONU) (ou à l'OTAN) ou encore une règle à propos de la force mortelle, qui ne peut être utilisée pour empêcher la fuite d'une personne détenue que si ladite personne utilise elle-même la force mortelle pendant son évasion. Il peut aussi s'agir de l'interdiction d'emploi de mines anti-personnel ou d'armes incendiaires, l'interdiction de l'utilisation de la force pour la défense des biens, y compris militaires<sup>2</sup> ou le refus de bombarder des champs de pavot considérés comme des cibles civiles. Le processus de fixation des *caveats* est assez codifié. Un projet de Règles d'engagement (ROE) est d'abord établi par le commandement (UE ou OTAN). Le projet est ensuite transmis pour avis aux différentes capitales et plus précisément vers la hiérarchie militaire.

Pour les Belges, la Direction Générale Appui Juridique et Médiation (DGJM) (juristes) donne son avis avant que celui-ci reparte vers le quartier général national qui peut alors fixer les *caveats*. Les autorités civiles donnent ensuite leur feu vert pour l'opération avec ses restrictions nationales, mais elles peuvent y ajouter d'autres *caveats*, comme par exemple, la non-intervention en première ligne là où se déroulent les combats (exemples : hélicoptère sanitaire et avions de transport belges au Mali)<sup>3</sup>. Globalement, les ROE dépendent toujours de la nature de l'adversaire et du type de mission ; une des difficultés étant que certains *caveats* non annoncés apparaissent en cours de mission.

Parallèlement, nous pouvons noter un possible lien entre le degré de contrainte/contrôle via les *caveats* et la rapidité politique à s'engager dans une opération. Ainsi, les Baltes, les Géorgiens et les Polonais ont été très réactifs lorsqu'il s'est agi de répondre aux sollicitations françaises pour s'engager à leurs côtés en République Centre Africaine (RCA).

Dans d'autres circonstances, nous pouvons constater un différentiel dans la prise de risque et le choix des lieux de déploiement selon les forces nationales concernées, entre les forces déployées en zone d'engagement et celles disposées en zones « pacifiées », entre les engagements prudents et progressifs et un volontarisme solidaire et vélocé. Il peut même s'agir de participer mais de manière discrète afin d'être vue comme une puissance civile, permettant d'engranger prestige et influence sans payer le prix politique qui est inévitablement associé à des pertes nationales.

La culture de la prudence atteint les États par une géométrie variable et inégalitaire. Elle repose sur l'histoire des Nations, le poids des parlements nationaux sur le contrôle des opérations extérieures et le degré de prise en compte des opinions publiques selon la culture militaire et l'histoire nationale des États. Ainsi, nous avons pu constater l'existence du jeu des doubles subordinations ou de surveillance des Quartiers Généraux (QG) multinationaux par les

<sup>1</sup> VAN DER LIJN J. and DUNDON J. (2014), "Peacekeepers at Risk: the lethality of peace Operations", *Sipri Policy Brief*, SIPRI.

<sup>2</sup> Seuls alors les tirs d'avertissement et le non-létal seraient permis.

<sup>3</sup> Cela n'empêcha aucunement les moyens belges de suivre, par sauts de puce, mais à distance, les changements des zones d'engagements franco-africains.

différentes capitales engagées. Les officiers au service desdits QG communiquaient des renseignements à leurs propres capitales malgré l'engagement prioritaire à servir les opérations communes.

Réserve aussi, au vu de la culpabilité allemande issue de la Seconde Guerre mondiale aboutissant à des engagements minimaux<sup>1</sup> ou à du non-engagement, malgré un débat en 2014<sup>2</sup> sur une prise de conscience interne des conséquences négatives de ladite prudence opérationnelle. Cette frilosité opérationnelle n'entraîne pas nécessairement une sous-évaluation de la diplomatie mais elle la fragilise en partie. Attitude prudente qui peut également apparaître à la carte, dans d'autres capitales, selon les enjeux, les moments politiques internes, les choix diplomatiques nationaux et multilatéraux et certaines pressions indirectes provenant des alliances. Les États restent fortement associés à différentes formes de nationalisme<sup>3</sup> avec l'idée d'identité nationale prise comme ciment majeur et comme référent dans les conflits<sup>4</sup>.

Cette plasticité, prise au sens d'agilité et d'adaptabilité, renvoie aux interdépendances entre les États, quand bien même la norme de souveraineté régalienne nationale et les intérêts sous-jacents sont toujours « en embuscade »<sup>5</sup>. Interdépendance par une multinationalisation des opérations souhaitée par soucis de légalisme, de légitimité de partage des moyens. La spécialisation des moyens et les niches d'excellence, souvent par défaut des États les plus faibles, impose alors une dépendance des capitales entre elles lors des interventions pour ceux qui acceptent d'y participer. Certes, les perceptions sécuritaires des États membres de l'UE restent centrées sur leur immédiat voisinage (posture nordique, vision Sud, perception Est) mais l'étroitesse de l'espace commun impose un tropisme géopolitique commun, tel qu'illustré par la Stratégie européenne de sécurité (2003, 2008), puis la Stratégie globale (2016), devenue intégrée de l'UE (2018) mais aussi le nouveau programme stratégique 2019-2024 du Conseil de l'UE. Il y a bien imbrication d'intérêts géopolitiques, économiques et sécuritaires au sein de l'UE (perception partagée des menaces terroristes, hybrides et cyber), malgré l'absence d'un Livre blanc européen de la sécurité-défense, si souvent réclamé et jamais obtenu.

Les États conservent une double attitude : adoption par tous de Stratégies déclaratoires européennes partagées et maintien par chacun du critère géographique leur permettant de se garantir une souplesse et un capacitaire spécifique dans les engagements. De toute évidence, bien des outils multinationaux créés et organisés entre certains États sont associés à des espaces régionaux limitrophes : coopération franco-allemande dans le domaine du transport tactique aérien, bataillon balte, brigade italo-slovéno-hongroise, bataillon polono-lituanien, Nordscaps des États scandinaves, corps dano-germano-polonais pour la Baltique, partenariat brigades franco-belge, l'Eurocorps « carolingien », l'Amiral Benelux, régiments néerlandais directement intégrés dans des divisions allemandes ou l'Euromarforce des quatre pays de la rive nord de la Méditerranée. Et même après le Brexit, la *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF) franco-britannique ou le groupe amphibie anglo-néerlandais seront toujours bel et bien présents. De manière conjoncturelle, on constate des coopérations militaires à la carte avec, par exemple, les Pays-Bas qui rejoignent, fin 2019, une mission européenne de sécurité maritime

---

<sup>1</sup> DAVIS W. (2012), "The public opinion-foreign policy paradox in Germany: integrating domestic and international levels of analysis conditionally", *op. cit.*, pp. 347-369 ; PACREAU X (2012), « Les conditions juridiques des opérations extérieures allemandes », *Annuaire français de relations internationales 2012*, Centre Thucydide, La Documentation française, pp. 389-418.

<sup>2</sup> LEMAÎTRE F. (2014), « Pour une diplomatie allemande, l'indifférence n'est plus une option », *Le Monde*, 2-3 février ; MAJOR C. et MÖLLING C. (2014), *La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, Note du Cerfa n° 113, IFRI.

<sup>3</sup> Cf. SMITH A. (1991), *National Identity*, University of Nevada Press ; ANDERSON B. (2006), *L'imaginaire national*, La Découverte ; GELLNER E. (1989), *Nations et nationalisme*, Payot.

<sup>4</sup> IGNATIEFF M. (2000), *L'honneur du guerrier*, pp. 33-72.

<sup>5</sup> Des forces nationales françaises intégrées dans une mission de l'ONU ont été « resorties » discrètement de ladite mission pour être « prêtées », sous contrôle national, pour une opération hors ONU (opération Barkhane).



dans le Golfe baptisée « European-led mission Awareness Strait of Hormuz » ou l'étude lancée à l'été 2019 d'un mécanisme de présence maritime coordonnée entre Européens. De même, la souplesse tactico-opérationnelle est bel et bien présente autour d'exercices comme celui associant un C-130 belge atterrissant sur une plage danoise pour débarquer des *Pathfinders* néerlandais.

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

C'est le cas de l'Initiative européenne d'intervention<sup>1</sup> du président Macron (2018) qui peut être analysée comme un contournement éventuel des possibles lenteurs des instances de l'UE dans le cadre de la PSDC. Quant à la clause de défense partagée franco-allemande (Traité d'Aix-la-Chapelle, janvier 2019), n'est-elle pas aussi une réponse aux enseignements tirés de la mobilisation de la clause d'assistance mutuelle suite aux attentats de Paris où le constat fut fait d'une solidarité à la carte sinon frileuse des États européens<sup>2</sup> à la demande de soutien provenant de l'Hexagone. Ou qu'elle peut être une réponse alternative à un blocage au sein de l'OTAN ? L'objectif officiel, qui fut précisé le 25 juin 2018, sera d'élaborer des prévisions stratégiques, scénarios d'engagement et du partage de renseignements, rédiger des scénarios et de la planification (facilitateur d'interventions), retour d'expérience/doctrine, soutenir des opérations et alimenter des retours d'expérience (RETEX)<sup>3</sup>, cela en organisant des échanges d'officiers. L'objectif est à la fois proactif mais aussi de pouvoir disposer si nécessaire d'une forte réactivité et des engagements opérationnels en cas de besoin autour de la France (secrétariat permanent à Paris), seul pays européen à pouvoir entrer en premier en prenant les premiers risques. Ceci en mobilisant d'autres pays volontaires avec lesquels la France a des habitudes de travail. Au final, est-ce les prémices d'un Eurogroupe de défense ?

### **De la flexibilité capacitaire**

Nous pouvons de la même manière, dans le champ de la coopération en matière d'armement, décomposer la coopération en quatre niveaux autour du concept de « flexilatéralisme ». Selon Samuel Faure, il peut s'agir d'unilatéralisme (pas de coopération), de bilatéralisme, de minilatéralisme (coopération exclusive) ou de multilatéralisme (coopération inclusive)<sup>4</sup>. Dans ce paysage de la coopération, on devine aisément que c'est l'État qui va adapter son niveau de coopération en fonction de paramètres reposant prioritairement sur des intérêts nationaux. C'est d'autant plus vrai des nations-cadres et des puissances moyennes européennes disposant de vastes champs de compétences et d'industries stratégiques. La Coopération Structurée Permanente (CSP)<sup>5</sup>, relancée par les quatre « Grands » européens en marge du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 13 juillet 2017, et ses projets de coopération capacitaire et modulaire déposés finalement en décembre 2017 et en

<sup>1</sup> DUMOULIN A. (2018), *L'initiative européenne d'intervention. Enjeux et supports*, e-Notes n° 25, Bruxelles, IRSD.

<sup>2</sup> « La France a agi seule, sans consulter nos partenaires, et a ensuite eu du mal à obtenir un soutien pour nos opérations là-bas » (Florence Parly, ministre français de la Défense, ECFR, 28 mai 2018).

<sup>3</sup> Cf. à ce sujet, PANNIER A. (2017), *Leçons opérationnelles et coopération interalliée : état des lieux et voies d'amélioration*, Note de recherche n° 48, IRSEM.

<sup>4</sup> FAURE S. (2018), « La politique du 'flexilatéralisme' : le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit », *Les champs de Mars*, n°30, pp.73-101.

<sup>5</sup> MAULNY J.-P. et DI BERNARDINI L. (2019), *Moving PeSCo forward : what are the next steps ?*, Policy Paper n°39, Armament Industry European Research Group.

décembre 2018, les processus de participation aux programmes de l'Agence Européenne de Défense (AED), le caractère volontaire du Mécanisme de l'examen coordonné en matière de défense (CARD)<sup>1</sup> afin de réduire les duplications, la nouvelle place de la Commission dans le financement de la R&D et des prototypes<sup>2</sup> et le nouveau Plan d'action sur la mobilité militaire (2018) sont autant de lieux où apparaissent cette géométrie variable des contributions et collaborations dans des espaces où la coopération est utile, nécessaire et budgétairement indépassable. Ce sont bien les capitales qui fixent les programmes de recherche et préparent les appels d'offres avant d'y répondre, à la carte.

Le partage des capacités opérationnelles et la spécialisation (niches) reposent sur l'idée qu'une nation détient une capacité réduite ou ne la détient pas ou plus et donc s'en remet à une ou plusieurs autres nations pour compléter ou suppléer. Cela impose un accord parfait en matière de politique étrangère, les uns dépendant fortement des autres. Dans l'UE, la politique des niches atteint la plupart des États membres – volontairement ou par défaut – créant un paysage où les États ne disposent plus de la totalité des moyens capacitaires. Une question se pose alors : comment mettre à disposition de son partenaire des capacités qui lui font défaut, alors que les buts et les risques ne sont pas partagés<sup>3</sup> et que n'existe pas encore de Livre blanc européen de la sécurité-défense malgré bien des tentatives<sup>4</sup> ?

Ces notions imposent une concertation toute en confiance sur les abandons étatiques, certes déjà favorablement assimilés par les petits États européens, mais suscitant quelques inquiétudes souveraines pour les États aux capacités dites stratégiques qui peuvent s'affronter en matière d'études technologiques<sup>5</sup> ou en préservation de capacités industrielles nationales<sup>6</sup>.

Aussi, les abandons et les mutualisations concernent le plus souvent des secteurs moins sensibles politiquement (*soft*), comme par exemple le médical ou le transport bien que tout autant stratégiques. La souveraineté dans le capacitaire est encore trop souvent dictée par la défense d'intérêts industriels, technologiques et d'emplois<sup>7</sup>. En outre, les liens transatlantiques et une géopolitique nationale aboutissent souvent à ce que certains États européens acquièrent du matériel américain, associant réponse au partage du fardeau, réassurance stratégique et pressions commerciales. Il n'y a pas de préférence européenne codifiée.

### Les garde-fous nationaux et leurs dépassements

Il y a bien des limites à l'action commune et intégrée dans le cadre de la PSDC. Les automatismes sont fragilisés par l'intergouvernementalisme et l'emprise sur les actions par les États les plus influents, vus comme ressources d'autorité, de volonté et de puissance. Le refus d'adopter la proposition de Juncker et Mogherini sur le vote à la majorité qualifiée (abandon de

---

<sup>1</sup> VAN REYBROECK R. (2019), « What's in the CARDS ? », *Security Policy Brief*, n° 103, Egmont Institute.

<sup>2</sup> Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP) et Fonds européen de défense (FEDef).

<sup>3</sup> FAUGÈRE J.-M. (2013), « Europe de la défense. Mutualisation de moyens et partage capacitaire... », *DSI* n° 88, pp. 56-58.

<sup>4</sup> MAURO F. (2018), *EU Defence: The White Book implementation process*, Directorate-General For External Policies, Policy Department, European Parliament, Brussels ; DUMOULIN A. (2011), « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre « objet non identifié et fenêtre d'opportunité » », *La Revue internationale et stratégique*, n° 82, IRIS, Paris.

<sup>5</sup> Cf. par exemple, CHASSILLAN M. (2019), « Quel calibre pour le futur char franco-allemand (MGCS) ? », *Tribune* N°1075, [www.defnat.fr](http://www.defnat.fr) (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2019) ; GIEGERICH B. (2019), « La coopération franco-allemande de sécurité et de défense et l'autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, n° 821, pp. 43-49.

<sup>6</sup> BECHT O. et TROMPILLE S. (2019), Rapport d'information 1574 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le secteur spatial de défense, Assemblée nationale.

<sup>7</sup> TECHAU J. (2013), « Will Europeans ever agree on the use of military Force ? », *Policy Paper*, n° 65, Notre Europe Jacques Delors Institute and Carnegie Europe. Cf. également les tensions franco-allemandes autour du commerce des armes en zones de conflits.

l'unanimité qui reflète le poids de la souveraineté nationale) dans le domaine de la PESC en est un des exemples<sup>1</sup>. La politique étrangère européenne commune (et non unique) reste le plus petit commun dénominateur des politiques étrangères nationales qui sont « embusquées » bien en amont du collectif du rond-point Schuman. Et dans le domaine de la sécurité-défense, les verrous sont plus nombreux, les capitales veillent car il y a une responsabilité nationale régaliennne dans la prise de risque face à leurs propres citoyens. Outre le fait que les intérêts géopolitiques et économiques nationaux ne sont pas toujours partageables et que les modes de pensée, l'histoire sociologique nationale et les cultures militaires restent complexes à fusionner. On en veut pour preuve la difficulté d'une France centralisée<sup>2</sup> à saisir le brouillard politique, régionaliste et communautaire belge autour de la décision du remplacement des F-16.

S'il y a bien stratégies coopératives via des intérêts communs définis et partagés (constructivisme), les engagements restent à la carte, en noyaux limités, avec des processus d'influence, de persuasion, de séduction plutôt que de puissance. Il s'agit de maximiser les gains et réduire les coûts (calcul coûts/bénéfices), sachant qu'au final les interdépendances restent relatives surtout concernant les puissances européennes moyennes<sup>3</sup>.

Dans ce paysage mouvant et très plastique, quelles pourraient être les conditionnalités structurelles à un véritable intégratif sécurité-défense ? Bien des analyses furent faites autour de la montée en puissance de l'UE et à sa seconde fenêtre d'opportunité<sup>4</sup> autant que sur les limites et les difficultés à dépasser l'inertie « naturelle » des États membres et les logiques corporatistes propres aux bureaucraties nationales, sans citer l'éparpillement de l'effort budgétaire. Et nous pouvons considérer que les coopérations à la carte et la géométrie variable ne suffisent pas à construire un outil de défense cohérent et intégratif, sauf à imaginer une avant-garde qui stimulerait l'ensemble des capitales.

Malgré les relations sociales propres aux agents européens du Comité Politique et de Sécurité (COPS), du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), de l'Agence Européenne de Défense (AED) et du Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE)<sup>5</sup> et leur narration partagée, les clivages transgouvernementaux restent persistants<sup>6</sup> au point de rendre complexe toute convergence des cultures stratégiques nationales vers une culture stratégique partagée<sup>7</sup>.

Une des clés pourrait venir de l'aboutissement d'une réelle autonomie diplomatique européenne parallèlement à un souverainisme partagé européen mais aussi et surtout d'assurer « le suivi des décisions adoptées »<sup>8</sup> et d'aboutir à une forte cohérence en matière de politique étrangère qui se devrait d'être unique. Le constructivisme n'est pas loin avec ses jeux

---

<sup>1</sup> GROS-VERHEYDE N., « Le passage à la majorité qualifiée dans la politique étrangère remise à plus tard », 2 mai 2019, <https://www.bruxelles2.eu/2019/05/02/le-passage-a-la-majorite-qualifiee-dans-la-politique-etrangere-remise-a-plus-tard/> (consulté le 30 juin 2019).

<sup>2</sup> DUMOULIN A. (2018), « La coopération militaire belgofrançaise : oscillations politiques et identitaire », *Revue Défense nationale*, n° 813, pp. 116-122.

<sup>3</sup> Reste que la France dépend pour ses opérations en Afrique du transport stratégique britannique et américain.

<sup>4</sup> DUMOULIN A. (2018), « PSDC : un basculement vers le haut », *Défense & sécurité internationale*, hors-série n° 61, Areion ; GROS-VERHEYDE N. (2019), <https://club.bruxelles2.eu/2019/05/reflechir-a-leurope-de-la-defense-demain/> et <https://club.bruxelles2.eu/2017/06/n52-le-paquet-defense-2017/> (consulté le 18 mai 2019) ; MAURO F. et JEHIN O. (2019), *Défendre l'Europe*, Nuvis ; Collectif, « Relancer la défense de l'Europe » (2019), *Revue Défense nationale*, n° 819, pp. 15-100 ; Collectif, « L'affirmation stratégique des Européens » (2019), *Revue de Défense nationale*, n° 821, pp. 9-116.

<sup>5</sup> MAULNY J.-P. et NIVET B. (2008), *Les acteurs et réseaux de la politique européenne de sécurité et de défense*, Les Documents du C2SD n° 97, Ministère de la Défense ; MERAND F. (2007), « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESC comme enjeu de luttes symboliques », *Les champs de Mars. Questions de défense*, n° 19, La Documentation française.

<sup>6</sup> WALLACE W. (1990), *The Dynamics of European Integration*, Pinter.

<sup>7</sup> BIAVA A. (2011), *Vers une culture stratégique européenne ?*, Université de Genève, Academia L'Harmattan.

<sup>8</sup> MOGHERINI F. (2017), Extrait déclaration faite le mercredi 17 avril 2017 au Parlement européen de Strasbourg (<https://club.bruxelles2.eu/2019/04/mogherini-mes-cinq-annees-avec-vous/>) (consulté le 9 juillet 2019).



d'influence, le partage de normes, croyances partagées, une socialisation institutionnelle et des pratiques communes entre forces militaires en opérations PSDC, l'union faisant la force. Reste à clarifier et à respecter une feuille de route politique autant que capacitaire pour davantage de cohérence et d'autonomie stratégique. Il s'agira pour les États membres de l'UE d'aboutir à une analyse partagée des menaces, de définir les intérêts, puis les capacités « pour protéger tous ses citoyens sur le sol européen »<sup>1</sup>. Quid d'un Conseil de sécurité européen ?

### Les futures orientations

L'avenir de la PSDC sera dépendante aussi du paysage extrêmement mouvant d'aujourd'hui : Brexit, place de la Turquie dans le champ sécuritaire euro-atlantique, positionnement du curseur transatlantique et américain en Europe, perception sécuritaire des mouvements de migration et le niveau d'implication de la PSDC dans ce cadre, évolution de la relation franco-allemande toujours en dents de scie, degré de volonté à lutter contre les duplications et gaspillages versus corporatisme, concurrences et intérêts industriels et stratégiques nationaux avec le coût estimé dans la non-Europe autour de 22,15 milliards d'euros par an dans ce domaine, capacité à répondre au possible déclassement stratégique et à la dépendance aux technologies américaines. De même, pour Ronan le Gleut, il s'agira de « combler les lacunes capacitaires de nos armées et pas uniquement à faire des projets industriels portés par les entreprises » dans le cadre du Fonds européen de défense, tout en imaginant la création d'un commissaire européen de la défense.

Entre une UE qui pèse 22 % de l'économie mondiale mais ne disposant pas encore d'une analyse vraiment partagée de la menace aboutissant à une vision stratégique commune, impliquant un territoire à défendre et d'une puissance à affirmer face aux nouveaux défis mondiaux et une UE des petits pas avec quelques États fortement intégrés en matière de sécurité-défense, les hypothèses restent multiples et les inconnues tout autant. La cohérence européenne et la volonté politique commune restent à venir.

L'intégration politico-militaire est lente et reste fragile mais elle devrait aboutir plus rapidement avec d'autant plus de pertinence si d'aventure le paysage du Vieux continent devait être concrètement menacé dans un environnement qui, aujourd'hui, voit réapparaître la compétition militaire parallèlement à la compétition commerciale et technologique et ses rivalités de puissance dans une grammaire complexe et multidimensionnelle<sup>2</sup>, quand bien même la réponse (au vu de l'article 42.7 du TUE) devra passer par la mobilisation de l'article 5 de l'OTAN en ce qui concerne les États membres de l'UE membres de l'Alliance atlantique !

### Bibliographie

ANDERSON B. (2006), *L'imaginaire national*, La Découverte.

BADIE B. (1999), *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard.

BECHT O. et TROMPILLE S. (2019), Rapport d'information 1574 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le secteur spatial de défense, Assemblée nationale.

BIAVA A. (2011), *Vers une culture stratégique européenne ?*, Université de Genève, Academia L'Harmattan.

---

<sup>1</sup> MAULNY J.-P. (2019), « Vers une autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, n° 821, pp. 86-87.

<sup>2</sup> Cf. BUHLER P. (2018), *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, CNRS Editions. Pour l'analyse de la hiérarchie entre États et les critères de classification, cf. SUR S. (2004), *Relations internationales*, Montchrestien, pp. 260-272.

BROCKMEIER S. (2013-2014), "Germany and the Intervention in Libya", *Survival*, vol. 55, n° 6, IISS, pp. 63-70.

BUHLER P. (2018), *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, CNRS Éditions.

CHASSILLAN M. (2019), « Quel calibre pour le futur char franco-allemand (MGCS) ? », Tribune N°1075, [www.defnat.fr](http://www.defnat.fr) (consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2019).

COHEN J.L. (2012), *Globalization and Sovereignty-Rethinking legality, legitimacy and constitutionalism*, Cambridge University Press.

Collectif, « L'affirmation stratégique des Européens » (2019), *Revue de Défense nationale*, n° 821, pp. 9-116.

Collectif, « Relancer la défense de l'Europe » (2019), *Revue Défense nationale*, n° 819, pp. 15-100.

DAVIS W. (2012), "The public opinion-foreign policy paradox in Germany: integrating domestic and international levels of analysis conditionally", *European Security*, n° 3, pp. 347-369.

DEVIN, G. (2013), *Un seul monde : évolution de la coopération internationale*, CNRS Éditions.

DIECKHOFF A. (2000), *La Nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion.

DUMOULIN A (2018), « PSDC : un basculement vers le haut », *Défense & sécurité internationale*, hors-série n° 61, Areion.

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

DUMOULIN A. (2018), « La coopération militaire belgofrançaise : oscillations politiques et identitaire », *Revue Défense nationale*, n° 813, pp. 116-122.

DUMOULIN A. (2018), *L'initiative européenne d'intervention. Enjeux et supports*, e-Notes n° 25, Bruxelles, IRSD.

FAUGÈRE J.-M. (2013), « Europe de la défense. Mutualisation de moyens et partage capacitaire... », DSI n° 88, pp. 56-58.

FAURE S. (2018), « La politique du 'flexilatéralisme' : le cas de la politique française d'armement dans le contexte du Brexit », *Les champs de Mars*, n° 30, pp. 73-101.

GELLNER E. (1989), *Nations et nationalisme*, Payot.

GIEGERICH B. (2019), « La coopération franco-allemande de sécurité et de défense et l'autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, n° 821, pp. 43-49.

GROS-VERHEYDE N. (2019), « Le passage à la majorité qualifiée dans la politique étrangère remise à plus tard », 2 mai 2019, <https://www.bruxelles2.eu/2019/05/02/le-passage-a-la-majorite-qualifiee-dans-la-politique-etrangere-remise-a-plus-tard/> (consulté le 30 juin 2019).

GROS-VERHEYDE N. (2019), <https://club.bruxelles2.eu/2019/05/reflechir-a-leurope-de-la-defense-demain/> et <https://club.bruxelles2.eu/2017/06/n52-le-paquet-defense-2017/> (consulté le 18 mai 2019).

HECK D. (2012), *La culture stratégique allemande face à la guerre en Afghanistan*, mémoire de master, ULB, Bruxelles.

HOLEINDRE J.V. et ROBIN M. (2019), « Qu'est-ce qu'un allié ? », *Inflexions*, n° 41, Paris.

IGNATIEFF M. (2000), *L'honneur du guerrier*.

KAIM M. (2010), *L'engagement militaire allemand en Afghanistan. Conditions, évaluation, perspectives*, note du CERFA 76, IFRI, Paris.

LEMAÎTRE F. (2014), « Pour une diplomatie allemande, l'indifférence n'est plus une option », *Le Monde*, 2-3 février.

MAIRET G. (1997), *Le principe de souveraineté. Histories et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard.

MAJOR C. et MÖLLING C. (2014), *La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, Note du Cerfa n° 113, IFRI.

MAULNY J.-P. (2019), « Vers une autonomie stratégique européenne », *Revue Défense nationale*, n° 821.

MAULNY J.-P. et DI BERNARDINI L. (2019), *Moving PeSCo forward: what are the next steps?*, Policy Paper n° 39, Armament Industry European Research Group.

MAULNY J.-P. et NIVET B. (2008), *Les acteurs et réseaux de la politique européenne de sécurité et de défense*, Les Documents du C2SD n° 97, Ministère de la Défense.

MAURO F. (2018), *EU Defence: The White Book implementation process*, Directorate-General For External Policies, Policy Department, European Parliament, Brussels.

MAURO F. et JEHIN O. (2019), *Défendre l'Europe*, Nuvis.

MERAND F. (2007), « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », *Les champs de Mars. Questions de défense*, n° 19, La Documentation française.

MOGHERINI F. (2017), Extrait déclaration faite le mercredi 17 avril 2017 au Parlement européen de Strasbourg (<https://club.bruxelles2.eu/2019/04/mogherini-mes-cinq-annees-avec-vous/>) (consulté le 9 juillet 2019).

PACREAU X (2012), « Les conditions juridiques des opérations extérieures allemandes », *Annuaire français de relations internationales 2012*, Centre Thucydide, La Documentation française, pp. 389-418.

PANNIER A. (2017), *Leçons opérationnelles et coopération interalliée : état des lieux et voies d'amélioration*, Note de recherche n° 48, IRSEM.

ROUET G. (2011), *Citoyennetés et nationalités en Europe. Articulations et pratiques*, L'Harmattan.

SMITH A. (1991), *National Identity*, University of Nevada Press.

SUR S. (2004), *Relations internationales*, Montchrestien.

TECHAU J. (2013), "Will Europeans ever agree on the use of military Force ?", *Policy Paper*, n° 65, Notre Europe Jacques Delors Institute and Carnegie Europe.

VAN DER LIJN J. and DUNDON J. (2014), "Peacekeepers at Risk: the lethality of peace Operations", *Sipri Policy Brief*, SIPRI.

VAN REYBROECK R. (2019), « What's in the CARDS? », *Security Policy Brief*, n° 103, Egmont Institute.

WALLACE W. (1990), *The Dynamics of European Integration*, Pinter.