



© Association Hermione-La Fayette – L. Bailliard

Argo rapport 1 – Novembre 2017

Les stratégies régionales au secours de l'Europe de la défense

Domitille Bigot
Raphaël Borbotti-Frison

Retrouvez Argo en ligne :



<http://argothinktank.org/>



<https://www.facebook.com/ArgoThinkTank/>



<https://twitter.com/ArgoThinkTank>

Contact :



info@argothinktank.org



06.76.97.67.51

Les auteurs

Domitille Bigot



Domitille vit à Paris, où elle travaille pour Avascent, un cabinet de conseil en stratégie spécialisé dans les questions de défense et d'aérospatiale. Son parcours académique et professionnel l'ont amenée à se spécialiser sur les questions de défense et de sécurité, tout d'abord en stage à la représentation permanente de la France auprès de l'OTAN et au sein de la mission de défense de l'ambassade de France à Londres, puis par la suite à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du Ministère de la défense. Domitille est diplômée du Master de Sécurité internationale de Sciences Po Paris. Elle est une membre co-fondatrice d'Argo où elle s'intéresse aux enjeux auxquels sont actuellement confrontés les pays européens, à la fois au niveau national et au niveau de l'Union.

Raphaël Borbotti-Frison



Diplômé de l'école des affaires internationales de Sciences Po, Raphaël prépare actuellement les concours administratifs du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il s'intéresse à l'intégration européenne, la prolifération nucléaire et l'engagement citoyen en démocratie. Né à Munich, il est attaché à la promotion de l'amitié franco-allemande. Par son parcours académique et professionnel, il s'est spécialisé sur les enjeux de sécurité et les affaires européennes, tout d'abord en tant que stagiaire au ministère de la Défense sur la coopération bilatérale des armées de terre française et allemande, puis comme analyste stagiaire à la Fondation Robert Schuman et enfin au sein de la Commission pour les affaires européennes du Bundestag à Berlin. Raphaël est co-fondateur et co-président d'Argo depuis juillet 2017.

Sommaire

Résumé.....	5
I. Constat – Longs débats, intégration rapide.....	6
II. Des stratégies régionales au service d'une véritable stratégie européenne de sécurité et de défense.....	13
III. Déclinaison et prérequis opérationnels.....	18
IV. Une mise en œuvre assurée par les outils existants : nos propositions.....	27
Conclusion.....	35

Résumé

Les évolutions récentes de la gouvernance mondiale (élection de Donald Trump, déstabilisation de la scène internationale par le retour de la menace nucléaire) et du contexte géopolitique européen (Brexit, crise ukrainienne, conflit en Syrie et en Irak, déstabilisation en Libye et terrorisme au Sahel) ont à nouveau porté la question de l'Europe de la défense à l'ordre du jour. Il importe alors d'une part d'examiner comment l'Europe de la défense s'est structurée et pourquoi elle n'a pas fonctionné jusqu'à présent ; d'autre part de souligner qu'elle n'implique pas nécessairement une perte de souveraineté des États sur ce domaine régalién, mais une coopération accrue. Celle-ci permettrait enfin à l'Europe de se doter de l'autonomie stratégique et, à long terme, d'une culture stratégique et militaire communes nécessaires à sa sécurité, à sa prospérité, et à la défense de son modèle dans le monde.

Notre approche est pragmatique : comment construire l'Europe de la défense de demain sans se retrouver à nouveau dans l'impasse de l'unanimité requise pour tout changement communautaire en matière de politique de défense ? La réponse à cette question se construit en trois étapes :

- 1) En comblant le manque stratégique actuel par l'élaboration d'un livre blanc européen qui inclurait les visions stratégiques d'ensembles régionaux regroupant les États membres autour d'enjeux sécuritaires communs, et qui guiderait le renforcement de la coopération opérationnelle et la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne, fer de lance de l'interopérabilité de nos armées ;
- 2) En faisant émerger une voie conciliant les scénarii b) et c) conçus par la Commission européenne en 2017¹, voie qui permet d'aboutir à une Europe de la défense intégrée et respectueuse des souverainetés et priorités stratégiques nationales ;
- 3) En capitalisant sur les outils qui ont déjà été développés, mis en place et acceptés par les États.

Ce rapport a donc pour objectif de proposer un calendrier ambitieux d'approfondissement de l'Europe de la défense sur les bases des outils existants. Le modèle proposé dans ce rapport est **inclusif** en ce qu'il cherche à associer tous les États membres de l'Union autour de priorités stratégiques communes ; **opérationnel**, grâce à l'optimisation de l'utilisation des ressources militaires nationales ; **complémentaire et non concurrent** à l'OTAN par son approche proprement européenne des questions de sécurité et de défense.

Dans les efforts déployés par les États et les institutions européennes, nous considérons qu'un soin particulier doit être accordé à la définition d'une vision stratégique commune et de stratégies régionales, conditions *sine qua non* de la réalisation de l'autonomie stratégique de l'Europe et de sa capacité à agir efficacement et avec crédibilité sur la scène internationale. Pour ce faire, toutes les voix doivent être entendues et prises en compte.

¹ Voir infra, [Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne](#)

I. Constat – Longs débats, intégration rapide

L'année qui s'est écoulée a été cruciale pour l'Europe de la défense. Les États européens ont saisi le momentum politique de 2016 (Brexit, élection de Trump notamment) pour pousser plus avant leur réflexion sur leur coopération en matière de défense. Au-delà du lancement de nouveaux outils politiques et institutionnels, la Commission européenne a lancé une réflexion détaillée mettant en avant trois scénarii possibles aux niveaux d'ambition différents, allant de la simple coopération à un scénario de défense et sécurité communes.

A. Des tâtonnements et quelques succès

Depuis un an, des progrès inédits ont été accomplis dans l'intégration au niveau européen d'une politique commune en matière de sécurité et de défense. L'adoption par le Conseil de l'Union européenne de conclusions² sur la mise en œuvre de la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne³ (UE) de Federica Mogherini, première diplomate de l'Union européenne, ainsi que les efforts nationaux de la France et de l'Allemagne ont en effet donné un coup de fouet à un domaine jusque-là timidement abordé à la fois par les institutions européennes et par les États. Mais comment en est-on arrivé là ?

Avant les évolutions récentes, la politique de sécurité et de défense commune a rencontré de nombreuses impasses⁴

Malgré des évolutions politiques et institutionnelles importantes au cours de la première décennie du XXI^e siècle dans le domaine de l'Europe de la défense – coopération renforcée entre l'Union européenne et l'OTAN, création de groupements tactiques européens – le projet n'a pas réellement été mis en œuvre pour plusieurs raisons.

Sur le **plan idéologique**, cette impasse peut s'expliquer par le fait que le projet s'inscrit dans une vision fédérale et semble vouloir doter l'Union d'une capacité qui, jusqu'à présent, était l'apanage des États. Certains, comme le Royaume-Uni, traditionnellement hostiles à l'instauration d'une politique étrangère de sécurité et de défense au niveau européen, sont frileux à cette proposition venue d'en haut qui semble leur ôter cette compétence régaliennne ou remettre en question, comme pour l'Irlande⁵, leur statut de neutralité sur la scène internationale. Par ailleurs, malgré la politisation progressive de l'UE depuis le traité de Maastricht, l'Union s'est prioritairement construite sur des bases économiques et non politiques, comme en attestent les efforts déployés pour adopter la monnaie unique et intégrer les économies européennes selon les quatre libertés communautaires. Ceci peut expliquer les réticences de certains États qui voyaient surtout en l'UE un projet économique (comme le Royaume-Uni ou les États scandinaves).

² [Conclusions du Conseil du 14 novembre 2016](#)

³ [Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne](#)

⁴ Une partie du développement suivant est inspiré de l'article "[L'avenir de l'Europe de la Défense se joue-t-il en mer ?](#)" de Raphaël Frison

⁵ "[Chronologie de l'Europe de la Défense](#)", *La Documentation française*

Sur le **plan politique**, l'absence de vision stratégique commune entre États membres n'est pas de nature à renforcer le projet, comme par exemple les divergences de visions française et allemande dans ce domaine : tandis que l'environnement stratégique de la France se trouve traditionnellement sur la rive sud de la Méditerranée, celui de l'Allemagne se trouve principalement en Europe centrale et orientale ; tandis que la première a une grande flexibilité d'utilisation de ses forces armées, la seconde soumet son action militaire à un cadre législatif plus contraignant.

Enfin, sur le **plan opérationnel**, les États membres ont principalement limité la mise en oeuvre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) à une action de soutien aux autres organisations internationales. Les traités d'Amsterdam (1997), de Nice (2000) et de Lisbonne ont posé le cadre juridique de la future PSDC. Ce cadre est complété par des accords institutionnalisant la coopération UE/OTAN ainsi que par l'adoption d'une Stratégie de sécurité en 2004 identifiant les priorités d'action européenne, ou encore l'adoption de mécanismes visant à faciliter le financement d'opérations communes européennes (mécanisme "Athéna"), ou la mise en place d'institutions comme l'Agence Européenne de Défense (AED), qui doit quant à elle soutenir l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne. Le déploiement d'opérations extérieures dans les Balkans (EUFOR Concordia en Macédoine, 2003), en Afrique (Opération Artémis en RDC, 2003), en Asie centrale (EUPOL Afghanistan, 2007) ou encore dans l'Océan indien (Opération Atalante, 2008) témoignent de la volonté affichée des États membres de soutenir une politique de défense européenne complémentaire des autres structures internationales. Cette complémentarité a de fait bloqué tout approfondissement de l'Europe de la défense, en raison du manque d'expérience de l'UE dans ce domaine et d'une répartition traditionnelle entre l'UE et l'OTAN des missions civiles et militaires héritée des guerres de l'ex-Yougoslavie.

Néanmoins, les succès obtenus par l'UE dans le cadre d'opérations extérieures comme l'Opération Atalante révèlent la pertinence de l'effort d'intégration européen destiné à garantir à l'Europe une défense autonome et une autonomie stratégique.

B. L'évolution du contexte géostratégique, le vote du Brexit et l'élection de Donald Trump ont donné un nouveau souffle à l'intégration de l'Europe de la défense

Face au contexte stratégique actuel - radicalement différent de celui qui a influencé la stratégie de sécurité de 2004 - l'UE doit construire une nouvelle approche globale. La montée en puissance du terrorisme, des cyberattaques, mais également la multiplication des États faillis dans le voisinage européen (Libye, Syrie, Irak et plus loin Somalie, Yémen), qui ont conduit à une succession de crises migratoires en Europe depuis les Printemps arabes de 2011, ainsi que le retour de la guerre sur le continent européen (Géorgie, Ukraine), témoignent d'un rapprochement croissant des problématiques de sécurité et de défense. Les opérations que l'UE sera amenée à déployer seront de plus en plus complexes, mêlant à la fois une dimension sécuritaire et défensive.

La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne

L'Union européenne a justement embrassé cette approche, alors que le Royaume-Uni a entamé le processus pour sortir de l'UE et que Donald Trump a accédé à la Maison Blanche en promettant de mettre un terme aux alliances militaires désuètes et coûteuses des États-Unis avec l'Europe. En juin 2016, la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a présenté une nouvelle *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE*, destinée à avancer méthodiquement et concrètement sur la voie d'une Europe de la défense intégrée. Sans revenir sur la définition qu'en donne le traité de Maastricht - la "définition, à terme, d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu, à une défense commune"⁶ - la stratégie ambitionne avant tout de doter l'UE d'une "autonomie stratégique". *Exit*, l'idée de créer une armée européenne ou les rumeurs impliquant que l'UE voulait spolier aux États l'un des derniers bastions régaliens de leur souveraineté sur la scène européenne et internationale. Intitulée *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte*, cette stratégie identifie les domaines où les États ont intérêt à renforcer leur coopération, tant opérationnelle que capacitaire. De la sorte, elle pose successivement les questions suivantes : quelles sont nos priorités ? Quelles sont les menaces ? Comment construire la politique étrangère européenne à l'aune de ces constats ?

Suivant cette méthode, l'Union européenne se voit ainsi dotée de **cinq priorités** couvrant l'ensemble des champs d'action de la diplomatie européenne. Sur la sécurité et la défense, domaine cité en premier, la priorité vise d'abord la sécurité de l'UE par l'acquisition d'une autonomie stratégique, sans rompre la coopération avec l'OTAN. Les autres points (développement, partenariat, gouvernance mondiale, gestion de crises) sont là pour contribuer à la réalisation de ce premier objectif.

Mais pour y parvenir, l'UE doit développer des mécanismes et capacités capables de faire face aux menaces auxquelles elle est confrontée. La stratégie identifie parmi ces menaces le terrorisme, les menaces hybrides, la cybersécurité, la sécurité énergétique, la criminalité organisée, la gestion des frontières extérieures. Si le texte n'identifie pas clairement de menaces étatiques, il spécifie cependant que "la gestion des relations avec la Russie constitue un défi stratégique majeur". La stratégie défend une approche globale, intégrant sécurité intérieure et sécurité extérieure face à des menaces ne connaissant parfois pas de frontières : on "*ne peut pas scinder les dimensions intérieures et extérieures. La politique intérieure ne traite bien souvent que des conséquences de la dynamique extérieure*". Le texte est donc en phase avec l'évolution du contexte géostratégique également identifié par les livres blancs français de 2008 et 2013 : aujourd'hui, une politique de défense est indissociable d'une politique de sécurité.

⁶ Art. 42§2 du Traité sur l'Union européenne

Au-delà de ces priorités et de l'identification des menaces, la stratégie fixe un certain nombre d'objectifs aux institutions et aux États membres visant à renforcer l'Europe de la défense. Les États sont invités à renforcer leur coopération en matière de défense, soulignant qu'elle devrait devenir la norme ; à créer une solide industrie européenne de la défense, essentielle pour garantir l'autonomie de décision et d'action de l'Europe ; enfin, à exploiter les possibilités offertes par le traité de Lisbonne en matière de coopération structurée permanente (PESCO), c'est-à-dire de fédérer une poignée d'États autour de projets communs afin de gagner sur le plan capacitaire ou en interopérabilité des forces armées. Plus précisément, les États sont appelés à se conformer à certains objectifs financiers dans le domaine de la défense, à utiliser leurs ressources de manière plus efficace et surtout à remplir l'objectif collectif qu'ils s'étaient fixés de consacrer 20 % de leurs budgets de défense à l'acquisition d'équipements, ainsi qu'à la recherche et à la technologie, et 35 % des dépenses totales d'équipements aux projets menés en commun. L'objectif assumé est l'interopérabilité et l'uniformité maximale des capacités européennes de façon à renforcer la défense européenne face aux menaces extérieures et à rattraper le retard avec les États-Unis dans ce secteur. L'idée derrière ces propositions est qu'une industrie européenne de la défense forte est indispensable à l'autonomie stratégique de l'Europe et à la crédibilité de la PSDC.

Un an après, où en est-on ?

Suivie d'un plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense, adopté par le Conseil Affaires étrangères en novembre 2016⁷, la stratégie globale portée par Federica Mogherini et son Service européen d'action extérieure (SEAE) a mis en marche un certain nombre de réformes. Début 2017, une capacité militaire de planification et de conduite a été instituée sous l'égide de l'État-major de l'Union européenne, destinée à superviser l'ensemble des missions non-exécutives de l'UE telles que les trois missions de formation EUTM de Somalie, RCA et du Mali. Afin de garantir l'interopérabilité de ce volet militaire avec les volets civils de l'action extérieure européenne, une cellule commune de coordination en matière de soutien a été créée, au sein de laquelle expertise, connaissance et bonnes pratiques sont échangées.

Le plan d'action du Conseil de l'UE a également instauré, à l'image du Semestre européen, un examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) piloté par les États membres. La première édition de cet examen annuel aura lieu fin 2017. Le CARD devrait permettre de donner à l'Union un meilleur aperçu des dépenses et investissements nationaux effectués dans le secteur de la défense et de la recherche. Outre sa mission de répertorier les lacunes et de mieux y remédier en incitant à la coopération entre les États, il doit permettre, à terme, de servir d'incitation pour accroître les projets capacitaires transnationaux et favoriser l'interopérabilité européenne.

Dans le domaine des menaces hybrides identifiées par la stratégie, un nouveau Centre européen de lutte contre les menaces hybrides conjoint à l'Union européenne et à l'OTAN a

⁷ Cf. supra

ouvert à Helsinki en avril 2017. Sa mission sera, dans le contexte de désinformation actuelle, de faire face aux “menaces mêlant agression militaire et mesures politiques, diplomatiques, économiques et cyber”.⁸

Enfin et surtout, le Conseil de l'Union européenne a donné son accord pour explorer plus en profondeur l'activation d'une coopération structurée permanente (PESCO), permettant aux “*États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes*”⁹ d'aller plus en avant dans la coopération et l'intégration de l'Europe de la défense, qu'il s'agisse d'une coopération opérationnelle ou d'une coopération capacitaire. S'esquisse ainsi la perspective d'une Union européenne à plusieurs vitesses dans le domaine de la défense, plus à même de s'adapter aux priorités stratégiques de chaque pays.

C. Une Europe de la défense en réflexion : coopération, partage, ou défense et sécurité commune ?

C'est dans le contexte de cette stratégie que la Commission a publié en juin 2017 un document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne. Prenant acte de l'évolution du contexte stratégique et de la volonté politique des États exprimée au sommet de Bratislava d'avancer sur ce terrain, le document identifie **trois scénarios d'évolution de l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense**. L'idée derrière ces propositions est de parvenir à terme à une “*Union de la sécurité et de la défense*” qui favoriserait “*une plus grande harmonisation des cultures stratégiques, ainsi qu'une compréhension commune des menaces et des réponses adéquates.*”

Dans ce contexte, le **scénario a) propose un statu quo** en établissant un cadre de coopération renforcé. La coopération en matière de sécurité et de défense se ferait sur une base volontaire, de façon à ce que les autres États membres ne soient pas tenus de suivre une direction commune. Chaque État serait libre de comprendre par “solidarité” ce qu'il voudrait. Dans le cadre de ce scénario, l'Union européenne poursuivrait sur la voie opérationnelle actuelle : elle pourrait déployer des missions civiles et de gestion des crises, de renforcement des capacités, de mise en place de dispositifs de sécurité et de défense dans les pays partenaires (comme les missions EUTM au Mali ou en Somalie) ; mais elle devrait également pouvoir mettre en place des opérations de plus grande envergure et plus complexes, sous la direction des États membres les plus capables. Par ailleurs, la coopération avec l'OTAN serait renforcée, en particulier sur les nouvelles menaces (hybrides et cyber) ainsi que sur la sécurité maritime.

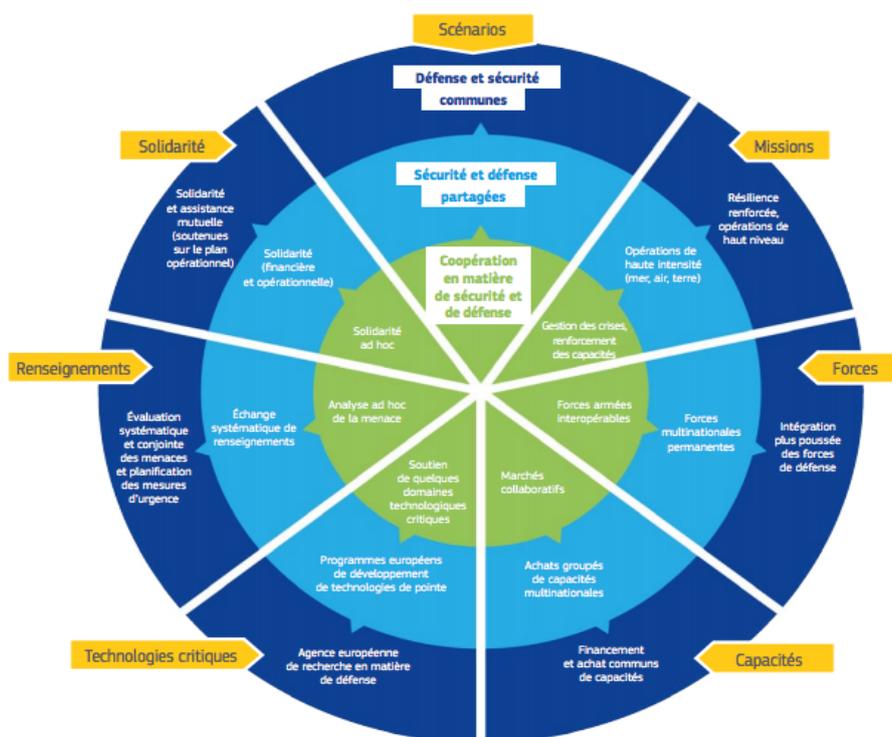
Dans ce scénario, les menaces non-conventionnelles qui relèveraient à la fois de la politique intérieure et extérieure resteraient de la compétence nationale, mais leur gestion gagnerait en efficacité grâce à un soutien accru de l'UE. Le document souligne pour finir que ce

⁸ “[L'OTAN se félicite de l'ouverture du Centre européen de lutte contre les menaces hybrides](#)”, 11 avril 2017

⁹ [Bruxelles2, “Traité de Lisbonne \(extraits PESC / PeSDC\)”](#)

scénario ne répondrait pas à la question de la fragmentation de l'industrie européenne de défense, de sorte que toute ambition européenne en matière de politique étrangère et de sécurité serait tributaire des contributions nationales. Nous sommes ici dans une projection légèrement améliorée de la situation actuelle : le rôle de coordination de l'UE y est certes renforcé mais les États membres restent maîtres du degré de coopération européenne de leurs politiques de sécurité et de défense respectives.

De son côté, le **scénario b) propose la mise en place d'une sécurité et d'une défense partagées**. La solidarité entre les États membres y est plus forte tant sur le plan financier qu'opérationnel. La proposition repose sur une compréhension plus vaste et poussée des menaces perçues par l'UE et par les États membres et sur une plus grande convergence des cultures stratégiques de chaque pays. Ici aussi, la coopération entre l'UE et l'OTAN serait renforcée, et l'Union européenne agirait en particulier dans la gestion des défis se trouvant en-deçà de la clause de défense collective de l'OTAN. Deux niveaux d'action de la politique de sécurité et de défense européenne apparaissent ainsi. Afin de coordonner l'action de l'UE dans ce contexte, des structures spécifiques de gestion des crises seraient créées au niveau européen, et les opérations menées par l'UE le seraient en son nom également, avec les forces nationales "les plus puissantes". L'objectif de ce scénario serait de doter l'UE de l'autonomie stratégique nécessaire pour agir seule ou aux côtés des partenaires (pays ou organisations comme l'ONU ou l'OTAN). Afin de pouvoir faire face aux menaces. L'échange de renseignements entre les différentes agences nationales européennes devrait être systématisé de façon à permettre un traitement centralisé.



Source: Centre européen de stratégie politique.

Surtout, ce niveau d'intégration fixe pour règle la coopération entre États, tant dans l'harmonisation des planifications des dépenses de défense que pour améliorer l'interopérabilité de leurs armées, notamment par la participation à des programmes capacitaires communs. Des structures communes de planification et de commandement seraient ou instituées ou renforcées au niveau européen (comme l'État-major de l'UE), tandis que les États mettraient sur pieds une force multinationale, un commandement médical et un commandement pour le transport aérien capables d'être déployés rapidement en cas de crise. À terme, ce scénario doit faire naître une culture militaire européenne commune.

Ce scénario repose sur des structures qui existent déjà : l'Agence Européenne de Défense et l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement (OCCAr) facilitent la mutualisation et gèrent des programmes d'armement européens tandis que le Corps Européen (*Eurocorps*) et sa Brigade Franco-Allemande (BFA) sont des corps de réaction rapide à la disposition de l'UE pour des opérations extérieures. L'idée de ce scénario est donc avant tout de systématiser la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense pour un partage des coûts et des responsabilités, et surtout d'assurer la cohérence européenne en matière capacitaire.

Le **scénario c) est le plus ambitieux dans sa volonté d'atteindre une défense et une sécurité commune.** Sa mise en œuvre marquerait la réalisation de l'Europe de la défense telle que prévue à l'article 42 du Traité sur l'Union européenne ("définition, à terme, d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu, à une défense commune"). La solidarité et l'assistance mutuelle entre États membres serait la norme, tandis que la responsabilité de la protection de l'Europe incomberait autant à l'UE qu'à l'OTAN, selon les préférences des États européens pour l'une ou pour l'autre.

La mise en œuvre de ce scénario devrait permettre à l'UE de mener des opérations plus ambitieuses, notamment par une intégration des forces armées nationales : des forces européennes prépositionnées et disponibles à chaque instant seraient mises en place pour permettre leur déploiement rapide au nom de l'UE. À cette fin, la formation des officiers serait assurée ou complétée au sein de collèges européens de défense.

L'idée derrière ce scénario est que "l'interconnexion des intérêts de sécurité nationale conduirait à l'émergence de véritables intérêts européens en matière de sécurité" : par la mise en place de politiques sectorielles complètes sur le plan capacitaire - les priorités capacitaires nationales devraient ainsi tenir compte des priorités européennes -, par une planification de défense synchronisée, et surtout par l'acquisition en commun de nouvelles capacités militaires devant permettre la mise en place d'un marché européen de la défense. Ce scénario est certainement le plus éloigné de la réalité européenne actuelle : les États européens sont en concurrence en matière capacitaire et leurs règles d'engagement opérationnel diffèrent fortement selon les missions attribuées aux armées et le contrôle politique exercé sur les opérations extérieures.

II. Des stratégies régionales au service d'une véritable stratégie européenne de sécurité et de défense

Si le manque d'ambition politique semble se combler progressivement depuis un an, les États n'ont pour autant pas encore mis en place une véritable réflexion commune concernant leur perception des menaces et leurs objectifs en matière de défense et de sécurité. Avant même de choisir l'un ou l'autre de ces trois scénarii, l'UE doit donc traiter un problème clé : le manque de stratégie commune. Pour que cela devienne réalisable, nous proposons l'élaboration d'un document commun qui partirait d'un travail régional : des groupements d'États partageant des préoccupations communes, notamment en raison de leurs caractéristiques géographiques, pourraient ainsi faire valoir leurs craintes et priorités. De cette manière, il serait plus probable d'arriver à obtenir un consensus final sur une stratégie cadre.

A. Objectif : combler le manque stratégique

Le cadre est donc posé : l'UE dispose de documents d'orientation et de réflexions d'institutions, de structures, de mécanismes... Mais les États manquent au rendez-vous quand il s'agit de traduire ces efforts en faits. La difficulté de la France à obtenir le soutien de ses partenaires européens au moment de son intervention sous mandat de l'ONU au Mali et en Centrafrique en est un exemple. De fait, les États ne sont pas allés aussi loin dans la concrétisation de leurs volontés que ne le font paraître les travaux de l'Union européenne.

Un décalage États/institutions

En effet, la Stratégie globale publiée en 2016 par Federica Mogherini n'a pas été formellement entérinée par le Conseil : celui-ci a simplement adopté des conclusions visant à orienter sa concrétisation. De la sorte, la stratégie n'est pas reconnue officiellement par les États qui ne sont ainsi pas tenus de s'y conformer. L'adoption de ces conclusions leur permet en même temps de garder un œil sur l'orientation de la politique européenne de sécurité et de défense au sein du Service européen d'action extérieure.

Les États continuent en réalité bien souvent à défendre des visions stratégiques différentes. Ces divergences sont évidentes - sur le plan sécuritaire - sur la crise migratoire récente, avec des États du Sud cherchant le soutien de leurs partenaires européens pour gérer les flux migratoires, tandis que les États d'Europe orientale étaient hostiles à toute relocalisation forcée sur leur territoire national. Cet exemple n'est que le plus récent d'une longue série de divergences stratégiques entre Européens : on pense bien sûr à l'invasion américaine de l'Irak en 2003, qui avait vu l'Europe se diviser entre partisans d'une politique onusienne de contrôle de la situation (France, Allemagne notamment), et partisans atlantistes de l'action américaine (Italie, Espagne, Royaume-Uni, Danemark, Pologne entre autres).

De la même manière, les débats au sein d'enceintes telles que l'OTAN, le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne ou le Conseil Affaires étrangères illustrent les positionnements géographiques privilégiés des politiques étrangères des Européens : des États comme la France, l'Espagne ou l'Italie poussent systématiquement pour une action plus importante en Afrique du Nord et au Moyen Orient, tandis que d'autres comme la Pologne, la République tchèque, l'Allemagne et la Hongrie considèrent l'Europe orientale et le voisinage russe comme une zone prioritaire de la politique étrangère commune. Dans les faits, cette divergence se traduit par deux approches différentes de ces zones géographiques : le partenariat oriental de l'UE¹⁰ pour les pays d'Europe centrale et orientale, le partenariat euro-méditerranéen¹¹ pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen Orient.

Le flou laissé par des grandes déclarations d'intention sur des problématiques données (voisinage oriental/Russie ; terrorisme ; migration) conduit à des divergences d'interprétation entre les États et à des politiques parfois opposées. La crise ukrainienne a illustré ce phénomène au sein de l'OTAN : si des États occidentaux comme la France ou l'Allemagne ont très tôt cherché à apaiser les tensions entre la Russie et l'Ukraine, les réponses à apporter par la suite vis-à-vis des prétentions russes d'expansion de la zone d'influence du pays sur les anciennes républiques soviétiques a conduit l'organisation dans une position de grand écart : d'une part, les États baltes et la Pologne souhaitent avoir des garanties de sécurité supplémentaires de l'Alliance, traduites notamment par un renforcement de la présence militaire de la Force atlantique à l'Est et au Sud-Est de l'Europe à la suite du Sommet de Varsovie en 2016¹² ; d'autre part, les États occidentaux ont manifesté une volonté d'apaisement des tensions avec la Russie afin de limiter les risques d'escalade.

De la sorte, si les institutions européennes déploient des efforts importants ces dernières années pour concrétiser cet objectif fixé dès le traité de Maastricht il y a 25 ans, l'intégration ne peut avancer sans l'accord des États. Or, en matière de défense, ceux-ci sont très sourcilleux sur les engagements qu'ils prennent au niveau international. Dès lors, en mettant en place toutes les structures nécessaires pour la création d'une Europe de la défense intégrée sans réelle implication des États, les institutions européennes créent une intégration par le haut qui ne peut fonctionner : à la manière de la nation définie par Ernest Renan¹³, l'intégration européenne des défenses nationales doit être un "plébiscite de tous les jours" des États. Ainsi, les institutions européennes et les États doivent œuvrer ensemble pour combler le manque actuel de vision stratégique commune : pour l'heure, le refus d'entériner la Stratégie globale de la Haute représentante souligne l'incapacité des États membres à se mettre d'accord sur une perception commune des menaces et sur des objectifs communs.

¹⁰ [Fiche "Partenariat oriental", Conseil de l'Union européenne](#)

¹¹ [Fiche "Union pour la Méditerranée", Service européen d'action extérieure](#)

¹² [Conclusions du Sommet de Varsovie, communiqué officiel, OTAN](#)

¹³ Ernest Renan, Conférence à la Sorbonne "Qu'est-ce qu'une Nation ?", 1882

« Crowdsourcer » une vision stratégique commune

Si l'exercice apparaît d'abord difficile, il n'en demeure pas moins nécessaire et réalisable. Comme le met en avant la Stratégie globale, les 28 font face aux mêmes grands enjeux : le retour de la "menace russe", l'émergence de menaces hybrides, les pressions migratoires, l'instabilité grandissante dans le voisinage européen en Irak, en Syrie, en Libye et au Sahel, les instabilités géopolitiques en mer de Chine qui ont des conséquences sur la sécurité des voies maritimes, les menaces de prolifération nucléaire... Les pratiques nationales de définition des intérêts stratégiques de l'État en attestent : pour mener une politique de défense et de sécurité cohérente, une identification des enjeux auxquels répondre est essentielle. À la manière des Conventions démocratiques proposées dans une précédente ArgoNote¹⁴ pour refonder le projet européen sur des bases plus proches de ses citoyens, les États doivent s'entendre au cours de sessions de négociation sur les enjeux globaux auxquels la politique européenne de sécurité et de défense doit répondre, et sur les moyens qu'ils sont disposés à y allouer pour qu'elle fonctionne. La définition d'un livre blanc sur la sécurité et la défense européenne est donc essentielle.

Comment toutefois réconcilier 28 - ou même 27 - politiques de sécurité et de défense aux intérêts divergents ? Malgré l'identification théorique de menaces communes, le processus n'a rien d'automatique en raison des divergences entre politiques nationales soulignées plus haut. Une approche régionale apparaît dès lors comme la clé pour résoudre les différences de vues entre États membres.

B. La solidarité d'ensembles régionaux peut dépasser les intérêts nationaux

Aussi longtemps que les États considéreront que leurs intérêts nationaux ne sont pas compatibles avec ceux de leurs partenaires européens, une intégration européenne des défenses nationales ne pourra aboutir. L'exemple de l'opération Atalante révèle pourtant les synergies possibles entre eux dès lors que leurs intérêts nationaux se retrouvent : puisque que 90% du commerce extérieur de l'UE se fait par voie maritime, tous les États étaient affectés par la piraterie au large de Somalie sur la route commerciale vers l'Asie. La mise en place et la réussite de l'opération Atalante, dont le commandement opérationnel était réparti de façon quadrimestrielle entre les États participants, est révélatrice de la capacité de l'UE d'agir en commun lorsque ses intérêts sont menacés.

Elaborer des stratégies régionales sur la base de la stratégie globale

Afin d'impliquer les États de façon concrète dans la concrétisation de l'Europe de la défense, nous proposons que des stratégies régionales soient élaborées par les États, au sein desquelles seraient identifiés des risques et des menaces les affectant tous et des solutions pour y répondre. Ces stratégies permettront de réunir les États autour de perceptions communes et de

¹⁴ [Julia Clavel, "Définir une vision commune pour l'Europe : les conventions européennes", Argo, 03/2017](#)

créer une position consolidée sur un enjeu particulier. De cette façon, ils pourront apporter une réponse structurée, cohérente et européenne à l'enjeu identifié et optimiser leur engagement et les moyens déployés. Dans ce cadre, les craintes des petits États d'être les oubliés de la politique étrangère européenne pourraient être écartées. Le dialogue que ces stratégies régionales impliquent doit être aussi ouvert que possible si une position européenne doit émerger sur un sujet particulier. À la diplomatie franco-allemande en Ukraine pourrait alors être substituée une diplomatie européenne se fondant sur un consensus autour de la réponse à apporter à la crise. Dans le même temps, l'élaboration de ces stratégies offrirait les garanties sécuritaires nécessaires aux pays se sentant menacés par un enjeu particulier, comme la Russie pour les pays de l'Est de l'Europe.

À titre d'exemple, la France et l'Allemagne partagent aujourd'hui une analyse commune de la question africaine : les flux migratoires ne peuvent être maîtrisés qu'à la condition qu'une stratégie globale de sécurité et de développement soit mise en œuvre. À la différence de l'analyse américaine qui défend la mise en place d'un *limes* de sécurité¹⁵ au-delà duquel les groupes terroristes ne pourraient pas progresser, les deux pays européens inscrivent leur engagement militaire dans une démarche de reconstruction et de développement du pays : l'Allemagne a été très tôt le premier partenaire de la France pour la formation des personnels militaires en marge des opérations *Serval* et *Barkhane* et au sein de l'EUTM Mali. La transition du retour à la sécurité vers la reconstruction de l'État est assurée en partenariat avec leurs agences d'aide au développement respectives (Agence Française de Développement, *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*). Par ailleurs, la Brigade franco-allemande, unité armée binationale fondée en 1989, a pris le commandement de l'état-major de l'EUTM Mali au cours de la rotation de 2014 et a par la suite assuré en 2015/2016 des missions de formation de l'armée malienne, signe de l'engagement commun des deux pays pour agir de concert sur les questions de sécurité en Afrique. Celui-ci a été confirmé sur le plan militaire par l'annonce du déploiement en juillet 2017 de deux groupements tactiques interarmes franco-allemands au sein de l'opération *Barkhane*.

L'identification de défis stratégiques communs au niveau régional est ainsi essentielle pour permettre une action cohérente de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense. La définition de stratégies régionales, qui ne requiert aucun changement de traités mais la seule volonté des États, devrait idéalement se fonder sur la stratégie globale proposée par la cheffe du Service européen d'action extérieure (SEAE), la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Federica Mogherini.

Aboutir sur la réalisation d'un livre blanc européen sur la sécurité et la défense

Afin d'intégrer ces stratégies régionales au niveau européen, le Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil devrait voter un livre blanc européen sur la sécurité et de la défense émanant de celles-ci. Ce livre blanc serait alors entériné dans sa totalité par les États comme

¹⁵ ["La stratégie africaine de Washington", TTU, 11 juillet 2017](#)

document stratégique cadre de la réalisation de l'Europe de la défense. Dans l'idéal, le corps du document présenterait une perception commune des menaces. Son texte serait consensuel et le document inclurait les stratégies régionales en appendix afin d'attester de la prise en compte globale des préoccupations de tous. Il constituerait alors la ligne directrice de l'action stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense. Passer par l'élaboration de stratégies communes pour des enjeux régionaux apparaît essentiel : il revient alors aux États de se mettre d'accord au sein de ces stratégies régionales sur des enjeux concrets et des objectifs quantitatifs évaluables à atteindre en matière de sécurité et de défense.

Une approche intégrée défense-sécurité-développement

Loin de s'inscrire dans la concurrence avec les missions que se fixe l'OTAN, ces stratégies régionales pourraient combiner intégration d'une défense européenne et un savoir-faire bien ancré de l'UE : le développement. Malgré son succès militaire, l'échec final de l'intervention de l'OTAN dirigée par la France et la Grande-Bretagne en Libye a souligné la nécessité de non seulement sécuriser les théâtres de conflit, mais également d'intégrer dans les opérations un volet "reconstruction" afin d'éviter le délitement d'un pays et une aggravation de la situation sécuritaire après le retrait des forces armées. Or, l'Union européenne dispose précisément d'une compétence reconnue dans le domaine de la reconstruction et c'est précisément sur le fondement de cette compétence que l'Europe de la défense ne doit pas être perçue comme une concurrence à l'Alliance atlantique.

En intégrant ces trois aspects d'un conflit, l'Europe de la défense approfondie permettrait de coordonner les efforts des États sur ces sujets de manière à faire véritablement émerger une identité proprement européenne en la matière et avec elle la base sur laquelle une politique étrangère européenne complémentaire pourrait être menée.

Les États peuvent donc accroître leur coopération en s'appuyant sur l'élaboration d'un livre blanc commun reposant lui-même sur des stratégies régionales plus précises. Leur union autour de ces enjeux renforcerait la voix et l'action de l'UE sur la scène internationale et lui permettrait, en des temps d'incertitude liée notamment au Brexit et à la présidence de Donald Trump, de renforcer son autonomie stratégique dans un contexte régional de plus en plus instable.

III. Déclinaison et prérequis opérationnels et industriels

Pour apporter la crédibilité nécessaire à la stratégie mise en place, l'UE doit pouvoir agir sur le plan opérationnel et se doter des capacités nécessaires. Pour cette raison, son niveau d'ambition et son rapport avec l'OTAN doivent être clairs : les deux organisations peuvent agir en toute complémentarité sans pour autant tomber dans une division des tâches qui ramènerait l'UE à un acteur purement civil, alors même que son ambition politique se fonde sur une approche « intégrée », et globale, des menaces. Les États européens doivent alors se donner les moyens de leurs ambitions en optimisant leurs programmes de développement et d'acquisition de capacités militaires. Cela présuppose une consolidation plus poussée des industries de défense européenne, afin de mettre en place une véritable Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne (BITDE).

A. Une déclinaison opérationnelle

Cette difficulté des Européens à s'accorder sur une stratégie commune claire, ainsi que leurs différents niveaux d'ambition militaire ont de facto mené à une division des tâches entre une UE à l'action principalement sécuritaire et civile et une OTAN à l'action militaire.

L'engagement civilo-militaire de l'UE sur la scène internationale répond à son souci d'avoir une « approche intégrée », dont le précédent concept d'approche « globale » des « crises ou conflits extérieurs » fait partie intégrante, c'est-à-dire le fait de mettre en œuvre l'ensemble des « instruments et ressources de l'Union » sous la « responsabilité partagée des acteurs au niveau de l'Union et des États membres »¹⁶. Cet engagement se traduit par une action qui passe par des missions et opérations de la Politique de Sécurité et de Défense Commune mais également par de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.

Dans ce cadre, l'UE mène actuellement une dizaine de missions « civiles » au Proche Orient, dans les Balkans, en Europe orientale et en Afrique, comme par exemple EUPOL COPPS et EUBAM RAFAH (territoires palestiniens), EUAM Ukraine, EUMM Georgia, EULEX Kosovo, EUBAM Libya, EUCAP Somalia, SAHEL Niger et SAHEL Mali¹⁷.

En comparaison, l'UE mène actuellement six opérations dites militaires, dont trois opérations de formation (EUTM Somalia, RCA et Mali) et une opération menée avec des moyens et capacités de l'OTAN (EUFOR Althéa, en Bosnie-Herzégovine). Les deux autres opérations sont les opérations maritimes EUNAVFOR Atalanta (lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden) et EUNAVFOR MED (lutte contre le trafic de migrants en Méditerranée et contrôle de la bonne mise en œuvre de l'embargo sur les armes)¹⁸.

¹⁶ [COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs](#)

¹⁷ *Op Cit.*

¹⁸ Fiche « [Military and civilian missions and operations](#) », Service européen d'action extérieure

La grande majorité de l'action européenne est donc une action de dimension civile et sécuritaire plus que militaire. Les opérations extérieures résultent principalement de décisions nationales, ou multinationales, et non d'une application de la PSDC (e.g., France au Mali et dans le Sahel).

Alliance militaire dès sa création, et garantissant à ses États membres une protection collective – et donc l'aide américaine – en cas d'attaque armée¹⁹, l'OTAN s'est quant à elle imposée comme l'outil militaire de choix pour nombres des vingt-deux États membres que l'UE et l'OTAN ont en commun²⁰. L'empreinte opérationnelle de l'OTAN est à la fois plus forte et plus ancienne que celle de l'UE (notamment au Kosovo, en Afghanistan et en Libye), ce qui contribue à faire de l'Alliance l'assurance sécuritaire privilégiée de la majorité des États européens. C'est particulièrement le cas des pays d'Europe orientale, qui voient dans l'OTAN la garantie d'une protection américaine en cas de conflit sur leur flanc est.

Une division des tâches OTAN/UE n'est pas souhaitable

Que la question d'une possible concurrence entre OTAN et UE puisse si souvent être soulevée est en réalité un symptôme du manque stratégique européen soulevé plus haut. En effet, s'il existait une PSDC réellement unifiée et utilisée, alors une position européenne commune pourrait être défendue au sein même de l'OTAN, pour assurer cohérence et complémentarité parfaite de l'action des deux organisations tout en garantissant une autonomie stratégique de l'UE vis-à-vis de l'OTAN. Assurer cette complémentarité était précisément l'objectif des accords dits "Berlin plus" qui devaient permettre à l'UE d'utiliser les infrastructures de l'OTAN lorsque celle-ci décidait de ne pas intervenir dans un conflit. Ces accords ont toutefois renforcé la division entre *opérations civiles ou militaires bas du spectre* pour l'UE (formation, etc.) et *opérations militaires plus offensives* pour l'OTAN.

Tout d'abord, il ne peut pas s'agir de choisir entre deux organisations inhéremment différentes. L'UE est une organisation politique et économique avant d'être un acteur sécuritaire. Ses membres ont choisi de se construire une destinée commune. L'OTAN est une alliance politique et militaire entre États partageant de mêmes valeurs mais n'étant pas appelés à former un ensemble politique uni. Les membres de l'OTAN non membres de l'UE (dont les États-Unis, la Turquie, et bientôt le Royaume-Uni) ne poursuivent par définition pas la même construction que leurs alliés européens. Par conséquent, ils ne participent pas à la définition des intérêts communs des membres de l'UE et de leur stratégie. Or, toute action militaire de l'OTAN est conditionnée par un accord de l'ensemble de ses membres. Inscrire l'action militaire des États de l'UE dans le cadre de l'OTAN revient donc à accorder un droit de veto sur des questions stratégiques européennes majeures à des États non-membres. Est-ce seulement envisageable à

¹⁹ Article 5 du Traité de Washington

²⁰ Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie

l'heure même où les positions de chefs d'État de pays comme les États-Unis et la Turquie semblent diverger des positions de l'UE ?

Si elles sont différentes, ces organisations sont aussi complémentaires et amenées à coopérer, puisque les États de l'OTAN et de l'UE font face à des menaces communes et diverses, ainsi qu'à des restrictions budgétaires qui impactent leurs efforts individuels de défense. Une mise en commun de certains moyens permet donc à la fois de rendre l'action des États plus efficace, mais également d'éviter des redondances onéreuses.

L'UE apporte une légitimité plus grande à l'action de l'OTAN, de par ses prérogatives politiques, civiles et en matière d'aide au développement, et l'OTAN apporte à l'UE une plateforme pour son dialogue transatlantique et, à la suite d'accords institutionnels entre les deux organisations, un accès à ses structures de planification des opérations. En effet, même si les États de l'OTAN non-membres de l'UE ne s'ancrent pas dans la construction d'un ensemble politique commun, ils restent des alliés clefs pour les Européens, avec qui un dialogue et une coopération militaire sont nécessaires. Cette nécessité se renforce à l'heure du Brexit. La coopération entre l'OTAN et l'UE permettra aux Européens et au Royaume-Uni - alliés de taille en matière de sécurité et de défense - de garder une plateforme efficace de négociation et de collaboration.

La coopération en matière opérationnelle, dès le niveau de commandement, a déjà permis aux deux organisations de travailler ensemble, efficacement, notamment dans le domaine maritime. Ainsi, l'opération *EUNAVFOR Atalanta* et l'opération de l'OTAN *Ocean Shield* ont été menées de manière coordonnée afin de lutter contre la piraterie dans le Golfe d'Aden, qui a depuis été quasiment éliminée dans la région. De la même manière, l'OTAN a précisé à l'occasion du Sommet de Varsovie être en mesure d'apporter un soutien capacitair (notamment dans le domaine ISR - *information, surveillance, reconnaissance*) à l'opération *EUNAVFOR Med* (ou "opération *Sophia*") en Méditerranée, dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants.

L'UE a l'opportunité d'être un véritable acteur sur la scène internationale

Le Conseil de l'UE a donc approuvé en juin 2017 la création d'une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) au sein de l'État-major de l'UE (EMUE), qui assumera le "commandement des missions militaires à mandat non exécutif de l'UE"²¹ (actuellement les missions de formation *EUTM Somalia*, *RCA* et *Mali* citées plus haut). Si la coopération avec l'OTAN est prévue et si la MPCC ne constitue dans sa forme actuelle certes qu'un "embryon"²² de capacité de planification pour l'UE, sa mise en place instaure un cadre qui permettra à terme de renforcer les capacités de planification européenne et de doter l'UE de moyens similaires à ceux de l'OTAN au sein du Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE). Cela démontre une volonté politique revigorée d'approfondir les prérogatives opérationnelles de

²¹ ["Coopération de l'UE dans le domaine de la défense : le Conseil crée une capacité militaire de planification et de conduite \(MPCC\)" Conseil de l'UE](#)

²² [Laurent Lagneau, "L'Union européenne se dote d'un "embryon" de quartier général", Zone militaire - Opex360, 06/03/2017](#)

l'Union. La perspective d'un départ prochain du Royaume-Uni, qui s'est historiquement toujours opposé à la mise en place d'un véritable quartier général européen, n'est pas étrangère à ce renouveau politique.

Mais comment l'UE pourra-t-elle agir efficacement en termes opérationnels une fois que le problème stratégique soulevé plus haut sera réglé ?

Chaque stratégie régionale élaborée dans le processus décrit pourrait avoir des implications opérationnelles directes. À partir du moment où une crise ou menace entre dans le cadre d'une des stratégies régionales présentes dans la stratégie commune (ou livre blanc), alors une action pourra être entreprise soit par un ou plusieurs États appartenant précisément au groupe régional concerné, soit par un ou des États membres autres, dans le cas où certains n'auraient pas les capacités suffisantes. Dans ce cas, cette action pourra prétendre à un statut particulier et à une demande de financement commun.

Les Européens ont développé leur interopérabilité dans le cadre de l'OTAN, mais également dans le cadre d'initiatives bilatérales et multilatérales. La France et le Royaume-Uni ont créé une force expéditionnaire commune (*CJEF*) à la suite des accords de Lancaster House de 2010, dont l'objectif est d'obtenir un corps interarmées de militaires français et britanniques capable de se projeter rapidement en opération extérieure, et un quartier général interarmées capable de planifier et commander l'opération. Si la *CJEF* ne fait pas formellement partie de la PSDC, elle est employable pour répondre à certains besoins de l'UE, sur accord des gouvernements français et britanniques. Le Royaume-Uni est à la tête d'une autre force expéditionnaire commune (*JEF*), créée en 2015 dans le cadre du concept de Nation-cadre de l'OTAN et qui devrait être opérationnelle en 2018. Forte de 10,000 hommes et femmes provenant d'un total de neuf États principalement du Nord de l'Europe (Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Finlande), la *JEF* a l'objectif de répondre rapidement à des crises de nature variée (dont des crises humanitaires). Si elle ne fait pas non plus partie de la structure de la PSDC (la Norvège n'est d'ailleurs pas un État membre de l'UE, comme bientôt le Royaume-Uni), la *JEF* peut être amenée à soutenir des actions militaires de l'UE. Si ces exemples ne fournissent pas une liste exhaustive des initiatives multilatérales en matière opérationnelle, ils témoignent d'une volonté mais aussi d'une capacité qu'ont les pays d'agir ensemble par groupements régionaux.

Ainsi, l'idée proposée de subdivisions régionales en termes stratégiques, est directement transférable sur le plan opérationnel. Nos armées sont habituées à travailler ensemble. Le niveau de l'Union sera quant à lui utile sur le plan du commandement (structures mises à disposition) et du financement, qui assurera une réelle solidarité de l'UE. Par ailleurs, l'action de l'UE s'ancrant dans une "approche intégrée" des problématiques internationales, toute action militaire sera précédée, accompagnée et suivie d'actions diplomatiques et humanitaires. Ainsi, chaque État pourra être amené à contribuer à l'action générale de l'Union à la hauteur de ses capacités propres.

B. Des conséquences capacitaires et industrielles

Une fois la réflexion stratégique accomplie, et sa déclinaison tactique et opérationnelle pensée, les questions capacitaires et industrielles deviennent centrales. En septembre 2016, à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker avait déclaré : *“Pour garantir la solidité de la défense européenne, l'industrie européenne de la défense doit faire preuve d'innovation. C'est pourquoi nous proposerons, avant la fin de l'année, la création d'un Fonds européen de la défense, pour stimuler activement la recherche et l'innovation”*²³. Ce fonds a depuis été lancé par la Commission, en juin 2017. Il prévoit un budget de 5,5 milliards d'euros par an pour *“stimuler les capacités de défense européennes”*, et comprend deux volets : un volet recherche, et un volet développement et acquisition. Le volet recherche permettra de financer des projets innovants à hauteur de 90 millions d'euros au total jusqu'en 2020, puis 500 millions par an après 2020 (nouveau programme de recherche de l'UE). Le programme développement et acquisition a pour objectif d'inciter les États à collaborer dans leurs programmes de défense, par le biais d'un cofinancement par le budget de l'UE pour les projets collaboratifs, à hauteur de 500 millions d'euros en 2019-2020, puis 1 milliard par an après 2020²⁴.

L'argent, “nerf de la guerre”, doit alimenter une véritable base industrielle et technologique de défense européenne

La question du financement est majeure et les restrictions budgétaires des États membres de l'UE en matière de défense ne sont pas étrangères aux difficultés de l'Union. Ainsi ce fonds européen de la défense ne peut être que positif pour le renforcement de l'Europe de la défense. Néanmoins, d'autres problèmes plus structurels empêchent la consolidation d'une véritable base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Quel est l'état de la BITDE aujourd'hui ? Si le processus est loin d'être abouti, ces dernières années ont vu un processus de consolidation se mettre en place, tant du côté de la demande que de l'offre industrielle.

L'OTAN et l'UE ont à différentes reprises mis en avant certaines lacunes capacitaires des Alliés, et européens en particulier, tels que le ravitaillement en vol, ou le transport stratégique. À l'occasion du Sommet de l'OTAN de Chicago (2012), l'OTAN a lancé l'initiative “défense intelligente” (ou *Smart Defense*), dont l'objectif est de mettre en place une mutualisation de certaines capacités clé entre Alliés, partant du principe que même si l'investissement de défense est une responsabilité nationale, il est impossible que chaque pays investisse individuellement dans toutes les capacités militaires nécessaires²⁵. Cette initiative rejoint l'initiative européenne de

²³ “Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend”, 14 septembre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm

²⁴ “Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes”, communiqué de presse de la Commission européenne, 7 juin 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.htm

²⁵ “Déclaration du sommet de Chicago sur les capacités de défense pour les forces de l'OTAN à l'horizon 2020”

mutualisation et de partage lancée en 2010 par l'Agence Européenne de Défense (AED) et les États membres (ou initiative *Pooling & Sharing*), les deux initiatives devant être suivies en bonne harmonisation et intelligence.

Depuis, plusieurs programmes d'armement multinationaux ont été mis en place pour répondre aux lacunes capacitaires identifiées. Ces programmes peuvent être directement lancés sous l'égide de l'AED, qui peut ensuite travailler en étroite collaboration avec l'Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement (OCCAr), les deux organisations ayant signé des accords en 2012. L'OCCAr a notamment pour objectif d'harmoniser les exigences des pays participants, ainsi que certains principes d'acquisition, dont une plus grande concurrence industrielle. Il peut également travailler avec l'agence de l'OTAN qui possède des prérogatives en matière d'acquisition (NSPA - Agence OTAN de soutien et d'acquisition). Ces initiatives multinationales ont permis le lancement de programmes d'armement tels que l'A400M (avion de transport), Cobra (radar), Tigre (hélicoptère de combat), FREMM (frégates multi-missions), etc.

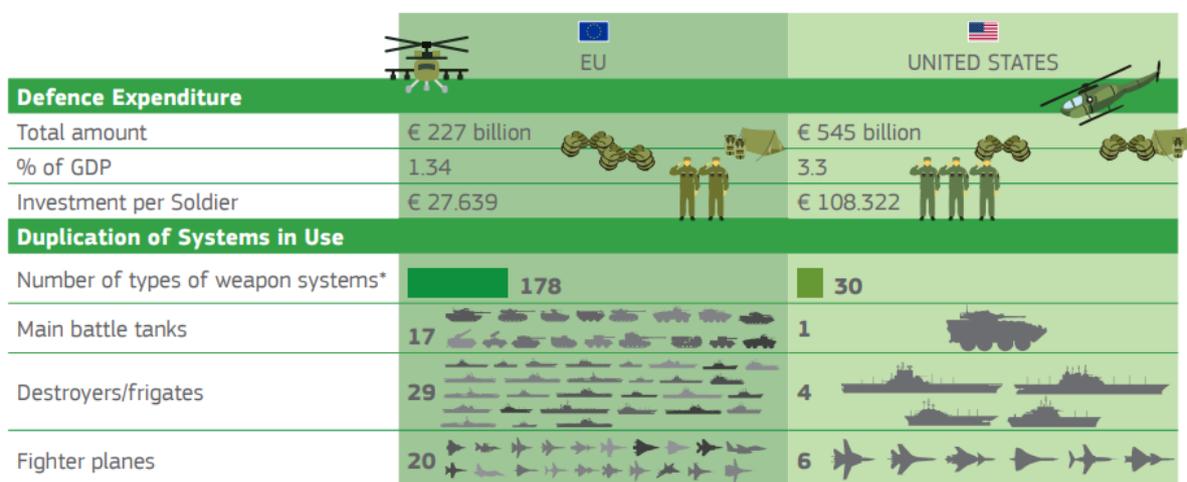
L'offre industrielle semble également s'être sensiblement consolidée. Certaines industries sont aujourd'hui réellement multinationales et touchent simultanément différents marchés, comme par exemple Airbus (e.g., production de l'A400M, partie du consortium Eurofighter) ou MBDA (missilier européen). Krauss-Maffei Wegmann (KMW) et Nexter, armurier allemand et champion terrestre français, ont créé KNDS suite à leur projet KANT officiellement lancé en juillet 2015. La création de cette nouvelle société vise à développer conjointement les remplacements des chars de combat français et allemand Leopard 2 et Leclerc.

Plus de coopération industrielle pour plus de résultats

Cette consolidation demeure néanmoins limitée. Les restrictions budgétaires européennes en matière de défense et les conséquentes limites de la demande intra-européenne poussent les industries de l'armement à exporter. Ainsi, elles entrent en compétition sur le marché international, alors même que de nouveaux compétiteurs apparaissent (notamment en Asie). Afin de remporter son contrat d'environ 35 milliards d'euros en Australie pour 12 sous-marins (avril 2016), Naval Group a ainsi dû entrer en compétition directe avec TKMS (ThyssenKrupp Marine Systems, entreprise de construction navale allemande). Au niveau aérien, le Gripen de Saab (Suède), le Rafale de Dassault (France) et l'Eurofighter d'Airbus/BAE/Leonardo (Royaume-Uni, Allemagne, Italie et Espagne) entrent régulièrement en compétition à l'export.

De manière générale, le marché de l'armement européen comprend de nombreuses industries différentes, produisant un grand nombre d'équipements différents, dans des pays différents. À l'heure actuelle, alors que les 28 pays de l'UE dépensent pour la défense environ 227 milliards d'euros (soit plus de deux fois moins que les États-Unis), ils disposeraient d'un total de

“178 systèmes d’arme de types différents, 17 chars de combat, 29 destroyers et frégates et 20 avions de combat différents, contre respectivement 30, 1, 4 et 6 pour les États-Unis”²⁶.



* Number of types of weapon systems for selected weapon systems categories

Source: NATO, International Institute for Strategic Studies, SIPRI, Munich Security Report 2017

Source: *Defending Europe: The Case for Greater EU Cooperation on Security and Defence*, European Commission Factsheet, 2017

“Mais pourquoi vouloir consolider cette industrie ?”, pourrait-on se demander. Est-ce qu’un domaine aussi stratégique que la défense n’est pas mieux pris en charge par l’État lui-même, qui garderait des prérogatives sur ses “champions industriels” ? Est-ce que gagner une compétition contre un autre champion européen ne serait pas un atout pour les industries ?

L’argument pour plus de consolidation est en réalité assez pragmatique. Le marché de l’armement répond en effet à un grand nombre de logiques de marché malgré son caractère stratégique. Le manque d’économies d’échelle que présente la structure décrite ci-dessus résulte inévitablement en des équipements aux prix élevés et aux temps de production plus longs. Les députés européens de Chypre, d’Espagne, de France, de Grèce et du Portugal ont estimé lors du Séminaire Sécurité et Défense en Europe méridionale de juin 2017, que l’UE pourrait économiser “entre 25 et 100 milliards d’euros annuellement”. Ce chiffre reprend les conclusions d’une étude de 2013 du Parlement européen et correspond au “coût annuel des excédents de dépenses dus au manque de synergies, aux redondances et absence d’économie d’échelle que permettraient les achats groupés” d’équipement militaire.²⁷ Si ce calcul ne tient pas compte de la totalité des facteurs déterminants pour la BITDE (notamment le facteur politique) et peut être considéré comme

²⁶ Propos tenus par les députés européens de Chypre, Espagne, France, Grèce et Portugal lors du Séminaire Sécurité et défense en Europe méridionale tenu à Madrid du 27 au 29 juin 2017, et rapportés par TTU (Num 1071, 5 juillet 2017)

²⁷ *Op Cit.*

purement économique, il est révélateur d'une tendance bien réelle : les surcoûts que les États européens s'imposent à eux-mêmes en matière d'équipement militaire.

Un consensus pour plus de consolidation tend à émerger aussi bien chez les industriels que chez les politiques. Avoir une véritable BITDE permettrait à l'UE d'agir en tant qu'acteur plus crédible sur la scène internationale, et lui permettrait de faire face à une compétition grandissante sur le plan industriel. Isolés, les pays européens n'ont plus les moyens budgétaires et politiques de leur niveau d'ambition capacitaire. L'argument n'est donc pas purement économique. Il est aussi opérationnel : la consolidation industrielle est source d'interopérabilité, dans le sens où des industries transnationales favorisent le développement de doctrines et procédures communes.

La consolidation politique comme point de départ

Les États prennent ces arguments en compte. Néanmoins, la défense n'est pas un marché comme les autres. Monopsonie (un seul client) en face d'une offre oligopolistique (seulement quelques fournisseurs), la nature des marchés de défense nationaux rend les gouvernements largement responsables de la survie de leurs industries nationales²⁸. Les États se retrouvent en réalité face à un dilemme d' "autarcie-efficience" : ils doivent protéger leur autonomie et leur sécurité d'approvisionnement, mais ont également besoin d'une industrie efficace en termes de qualité et de coûts. Ainsi, le décideur politique est à la fois client, actionnaire et législateur²⁹. L'absence d'harmonisation entre les réglementations en termes d'exportation d'armements rend également la consolidation industrielle délicate. Si les industriels ont ainsi leur propre rôle à jouer et que les décisions politiques ne pourront pas tout changer, ces dernières pourront tout de même avoir un effet salutaire sur les conditions favorisant plus de consolidation.

Or, les États européens ont pris des décisions allant de plus en plus en ce sens, notamment depuis l'annonce du Brexit. L'annonce faite le 13 juillet 2017 par l'Allemagne et la France du développement conjoint d'un futur système de combat aérien européen en est un parfait exemple. Ce programme privilégiera la coopération industrielle à la compétition intra-européenne (Gripen, Eurofighter, Rafale). Différentes industries seront amenées à travailler ensemble. De même, le projet de drone MALE européen, et le projet franco-britannique FCAS (Système de Combat Aérien du Futur) démontrent une volonté de développer des capacités communes, à la fois pour rendre les équipements plus accessibles financièrement, mais aussi pour assurer l'interopérabilité des armées européennes.

Comment aller plus loin ? Il est irréaliste d'imaginer une consolidation complète de l'industrie européenne par domaine (e.g., aérien, maritime, terrestre) tant les considérations

²⁸ MARKOWSKI S., HALL P. and WYLIE R. (eds.) *Defence Procurement and Industry Policy: A Small Country Perspective*, Routledge; (London & New York: 2010)

²⁹ HEIDENKAMP H., LOUTH J. and TAYLOR T. *The Defence Industrial Triptych: Government as Customer, Sponsor and Regulator*, Whitehall Papers, Royal United Services Institute (London: 2013). P.140

politiques sont importantes, en termes économiques comme stratégiques. Néanmoins, une consolidation “imparfaite” est envisageable.

La déclinaison régionale stratégique ainsi que la consécutive « spécialisation » régionale en termes opérationnels peut se répercuter au niveau industriel, dans la mesure où les synergies opérationnelles de certains États se traduisent inévitablement en besoins capacitaires communs. La majorité des États de l'UE étant membres de l'OTAN, ils agissent déjà dans une logique d'interopérabilité et défendent les mêmes valeurs. En tant que pays développés, la problématique du transfert de technologie au sein de l'UE devrait elle aussi être moins gênante. Cela pourrait se traduire par la mise en place de sous-ensembles industriels consolidés, dans l'esprit des initiatives « nation-cadre » et « *pooling and sharing* », mais du point de vue de l'offre.

Bien sûr de nombreux obstacles subsistent. Ceux-ci sont économiques (soutien à un champion national, préservation des emplois) et politiques (réticences autour du transfert de technologies de défense, autonomie stratégique, sécurité d'approvisionnement). Les difficultés qui ont récemment marqué la négociation du rachat du chantier naval STX par Fincantieri en constituent un exemple frappant. Par ailleurs, la question même de savoir quel facteur détermine l'appartenance d'une industrie à une géographie (ici la BITDE) est également sujette à débats : est-ce la localisation de son siège social ou alors la soumission de la filiale aux contraintes de protection de propriété intellectuelle et confidentialité ?

Néanmoins, de substantiels progrès ont déjà été réalisés et certaines mesures pourraient permettre de répondre à ces craintes. Par exemple, un texte législatif pourrait interdire à un pays de rendre indisponible un équipement à un autre membre de l'UE tant que son utilisation concerne une opération qui n'est pas dirigée contre un État membre (problématique de la sécurité d'approvisionnement).

IV. Une mise en œuvre assurée par les outils existants : nos propositions

Au vu de ces considérations stratégiques, politiques, opérationnelles et industrielles, nous proposons de poser en objectif un scénario combinant les scénarii b) et c) proposés par la Commission européenne : un scénario au haut niveau d'ambition en termes de solidarité, de missions et de renseignement, et à un niveau de coopération plus réaliste en termes opérationnels et capacitaires. Pour poursuivre cet objectif, nous proposons de fonder les efforts en grande partie sur des outils existants déjà, afin de ne pas présenter un idéalisme vain qui se retrouverait rapidement confronté à l'impossibilité de toute renégociation des textes européens.

A. Quel scénario retenir ?

Le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne exposé précédemment peut et devrait servir de base à notre réflexion. Celui-ci pose en effet la bonne question : "qu'attendons-nous réellement de l'UE ?". Nous avons donc décidé de répondre à ce document, en sélectionnant le/les scénario(i) correspondant le plus à notre réflexion et aux propositions qui en découlent.

Le **scénario a) - "Coopération en matière de sécurité et de défense" - ne correspond pas à notre vision** de ce que devrait devenir la politique de défense et de sécurité de l'UE. Bien qu'il prévoie une coopération renforcée, basée sur un *statu quo* amélioré, il comporte le risque de mener à une spécialisation de plus en plus grande de l'UE en tant qu'acteur civil. Cela reviendrait *in fine* à entériner une division des tâches entre l'OTAN et l'UE, et à renforcer la dépendance actuelle des Européens vis à vis des États-Unis.

Ce scénario pourrait également résulter en un éloignement encore plus significatif entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, chacun défendant des intérêts sécuritaires qui pourraient être différents sur le court-terme, au rythme de différents rendez-vous électoraux, sans tenir compte de l'intérêt de plus long-terme de défendre une Europe commune.

Si l'orientation générale du **scénario c), "Défense et sécurité communes"**, est davantage dans l'esprit de notre réflexion générale sur un besoin d'un renforcement de l'Europe de la défense, certains de ses **objectifs semblent impossibles à atteindre sur le moyen-terme**, voire sur le long-terme, et pourraient freiner l'engagement de certains États, même les plus européens (e.g., intégration poussée des forces armées nationales).

Ce que **nous proposons est d'avoir un but de long-terme placé entre le scénario b), "Sécurité et défense partagées", et le c), "Sécurité et défense communes"**. Nous considérons que si certains éléments pourraient et devraient progressivement devenir communs aux États membres, certains n'ont pas pour autant cette vocation.

Le scénario retenu pourrait se présenter comme suit.

- **Haut niveau d'ambition**

Les éléments « *solidarité* », « *missions* » et « *renseignements* » du scénario c) semblent ici pertinents.

La *solidarité* est au cœur du projet européen et est essentielle au développement d'une Europe de la défense. Cette solidarité ne doit pas être que financière - même si cet élément est fondamental - elle doit aussi être opérationnelle et assurer les États membres de l'UE que toute attaque dirigée contre l'un d'entre eux est une attaque contre tous. Évidemment, les États à la fois membres de l'UE et de l'OTAN jouissent d'une double protection. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'avoir une action redondante des deux organisations, mais bien d'utiliser les outils les plus pertinents en fonction de la situation.

Sur le plan des *missions*, il est difficile d'imaginer une Europe qui se limiterait à de la gestion de crise, notamment civile. Si l'Europe décide de se doter d'une véritable autonomie stratégique, elle doit être capable d'organiser sa propre défense et donc de faire preuve de résilience et de mener des opérations de haut niveau, en coordination avec l'OTAN si nécessaire (e.g., application de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord).

Dans ce cadre, il est évident que le partage de *renseignement* doit atteindre un niveau bien supérieur. Cela faciliterait par ailleurs la définition d'une perception commune des menaces, basée sur des renseignements objectifs, définition qui est nécessaire à l'élaboration d'une véritable stratégie commune. Un partage de renseignement systématique et poussé serait déjà une étape importante à franchir dans le court-terme. Mais dans le plus long-terme, obtenir une capacité européenne de renseignement conjointe, au moins pour ce qui concerne la sécurité extérieure, aurait des avantages significatifs. En effet le centre de renseignement et de situation de l'UE (IntCen), qui opère sous l'autorité du SEAE, ne présente pas les caractéristiques d'une véritable agence de renseignement européenne et ne traite pas de renseignement de manière aussi poussée que les agences nationales. Le renseignement lié à la sécurité intérieure est quant à lui un domaine plus délicat à traiter au niveau européen étant données les probables oppositions en matière de libertés individuelles. Si les citoyens font certaines concessions en termes de liberté à leur État en échange de leur sécurité, il est beaucoup plus difficile d'imaginer cet exercice au niveau supranational. Un compromis pourrait donc être trouvé dans une capacité de renseignement extérieur commune, et une coopération renforcée en termes de sécurité intérieure dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et contre les différents trafics (humains, d'armes, de stupéfiants).

• *Coopération opérationnelle et capacitaire*

Le scénario b) semble quant à lui préférable au c) dans les domaines des « *forces* », « *capacités* » et « *technologies critiques* ».

L'émergence de *forces armées européennes est dans l'immédiat irréaliste*. Certains considèrent cela inévitable sur le long-terme, comme résultat de l'intégration toujours plus poussée de la politique de défense des États membres. Néanmoins, nous considérons que cela ne doit ni être une priorité affichée des États, sous peine de freiner considérablement l'adhésion de la majorité au projet, ni un objectif en soi, étant donné le caractère hautement régalien de la maîtrise de ses forces armées par un État. Par ailleurs, une telle intégration ne pourrait être envisageable que lorsque le processus décisionnel en termes opérationnels sera assez court pour assurer à un État la mise à disposition rapide de moyens militaires. Or, à l'heure actuelle, la possibilité de déployer des forces rapidement en réponse à une crise demeure limitée dans plusieurs pays européens, par exemple en Allemagne en raison du processus alors déclenché (nécessité d'un accord parlementaire préalable). La non utilisation des groupements tactiques de l'UE dans le passé (ou *Battlegroups*) en raison d'obstacles politiques est une illustration de l'impossibilité actuelle de se baser sur une force européenne commune.

Ainsi, dans l'impossibilité d'une telle ambition dans l'immédiat, nous considérons que l'Europe de la défense peut se baser sur une *coopération renforcée entre forces armées nationales*, et l'utilisation effective de forces multinationales permanentes. Comme vu précédemment, il existe déjà des groupements interarmées (exemple de la JEF, CJEF), qui permettent une véritable coopération opérationnelle. Une force multinationale existe elle aussi : le Corps Européen (Eurocorps). Celui-ci comprend cinq États membres ou "nations-cadre" (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg) et cinq États associés (Grèce, Italie, Pologne, Roumanie, Turquie). Le Corps peut commander au total jusqu'à 60 000 hommes et femmes. Sa force opérationnelle principale est actuellement la brigade franco-allemande (5,000 militaires). Le Corps Européen a son propre commandement et processus décisionnel, et n'est déployable que sur accord des cinq nations-cadre. Son déploiement s'est jusqu'ici limité à des opérations ponctuelles en soutien de l'UE comme de l'OTAN (maintien de la paix en Bosnie, KFOR au Kosovo en 2000, ISAF en Afghanistan en 2004-05 puis 2012, soutien de soldats de Eurocorps à la participation de l'Allemagne à EUTM Mali). Ce type d'effort multinational pourrait être reproduit à l'avenir spécifiquement en soutien de missions ambitieuses de l'UE.

Sur le plan *capacitaire*, les achats groupés de capacités multinationales (scénario b) correspondent davantage à l'objectif opérationnel décrit ci-dessus que des financement et achat communs (scénario c). En effet, sans forces armées communes, il est plus légitime de se concentrer sur un travail multinational en matière d'acquisition. Cela permet également aux États de ne pas risquer des failles en termes de sécurité d'approvisionnement dans le cas d'opérations nationales. Le retour d'expérience des programmes d'armement multinationaux actuels permettra

également une évolution plus rapide et pertinente du concept. Pour optimiser les résultats de ces programmes sur la BITDE, la similarité des équipements pourrait s'étendre au niveau des systèmes et plus seulement au niveau des plateformes, comme c'est parfois le cas pour permettre aux États de sélectionner leurs systémiers nationaux.

Enfin, le scénario b) paraît également plus pertinent en matière de *technologies* critiques. En effet, la mise en place de programmes européens de développement de technologies de pointe répond directement aux besoins capacitaires des forces, qui revêtent un caractère multinational comme vu précédemment. Si l'Agence Européenne de Défense qui existe d'ores et déjà pourra jouer un rôle renforcé dans ce cadre, il n'est pas nécessairement utile de mener ces programmes de recherche depuis une entité transnationale. Ceux-ci peuvent être mis en œuvre par différents pôles multinationaux de recherche, ce qui permettrait par ailleurs de maximiser la participation de certains États de taille limitée mais en avance sur des technologies de pointe (e.g., l'Estonie en matière de cyberdéfense).

Ces objectifs, venant donc à la fois des scénarii b) et c) présentés par la Commission en 2017, sont évidemment des objectifs de long-terme. Pour y parvenir, il faut agir dès maintenant, en s'appuyant en grande majorité sur des outils existants afin d'optimiser les chances de réussite.

B. Ne pas réinventer la poudre : l'impossible renégociation des traités

L'article 48 du traité sur l'Union Européenne (TUE) fait de l'unanimité des États membres un critère nécessaire à toute modification des traités. Étant donné le caractère hautement stratégique de la défense et le manque de coordination stratégique actuelle, il apparaît donc difficile, voire impossible, de passer par une renégociation des traités pour accompagner la relance d'une Europe de la défense.

Comment donc mettre en œuvre les propositions de ce rapport ? En réalité, celles-ci sont tout à fait applicables dans le cadre du TUE actuel.

• *Des stratégies régionales à l'adoption d'un livre blanc commun*

L'article 42.4 du TUE précise que "les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune [...] sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre". Pour cette raison, l'adoption d'une stratégie commune en matière de sécurité et de défense devrait passer par un vote unanime, ce qui semble difficile dans l'immédiat étant donné les divergences de point de vue soulignées plus haut. Ainsi, le Livre Blanc sur l'Avenir de l'Europe élaboré par la Commission Européenne demeure un document de réflexion. De son côté, la stratégie globale présentée par la Haute Représentante et dont des conclusions ont pu être adoptées, n'a pas été adoptée dans sa totalité et ne représente pas à l'heure actuelle un livre blanc.

Or, passer au-dessus de désaccords stratégiques majeurs entre États de l'UE n'est pas rendre service à l'Europe de la défense. Cette dernière ne pourra avancer que si les États ont tous la certitude que leurs craintes en matière de sécurité et de défense sont prises en compte. C'est dans cette optique que le travail sur des "stratégies régionales" peut prendre place, et ainsi rendre l'adoption finale d'une stratégie commune (ou Livre Blanc) plus réaliste.

À l'instar du processus français où le Président de la République peut mandater, par décret, une commission d'élaborer un livre blanc sur la défense et la sécurité, le Conseil peut décider à l'unanimité de l'élaboration d'un livre blanc, sur initiative soit de la Haute Représentante en s'appuyant sur sa stratégie globale, soit d'un État. Le Conseil pourra alors lancer un processus de travail, au cours duquel les États auront l'opportunité de porter ensemble, par groupes les plus larges possible, des craintes et perception sécuritaires communes. Ces "stratégies régionales" ne seront pas l'objet de votes distincts, mais bien intégrées ensemble en annexe du Livre Blanc final, qui constituerait lui un texte court et consensuel consacrant la prise en compte des craintes de tous (détails sur les perceptions des menaces) et élaborant une direction commune en résultant.

- ***La Coopération Structurée Permanente (PESCO) comme premier outil tactique***

Plus encore que "possible", l'article 42.6 stipulant que : "Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union" a été officiellement mis en œuvre cette année pour la première fois. Le 22 juin 2017, les chefs d'États et de gouvernement de l'UE se sont accordés sur la mise en place d'une PESCO en matière de défense, avec comme pays moteurs la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

La mise en œuvre de la PESCO est régie par l'article 46 du TUE. Celui-ci prévoit la possibilité pour tout État membre de rejoindre la coopération, dans la mesure où celui-ci remplit des critères définis et souscrit aux engagements "en matière de capacités militaires repris au protocole". Un État ne remplissant plus ces critères pourrait être ultérieurement exclu de la PESCO, sur vote du Conseil à la majorité qualifiée.

Actuellement la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie travaillent ensemble à l'élaboration d'un document définissant la structure de gouvernance de la PESCO. Le degré d'implication de la Commission européenne reste à définir. Ils se sont néanmoins d'ores et déjà accordés sur des engagements.

Cette structure permettra de développer une structure efficace, en termes capacitaires, comme opérationnels, qui accueillera ensuite les autres États membres de l'UE intéressés lorsque ceux-là y seront prêts. Si les États participants sont ambitieux (coopération militaire, programmes d'armement communs, incitations à la consolidation industrielle), le résultat de la PESCO aura

un attrait beaucoup plus fort sur les pays membres réticents que le concept actuel, et abstrait, d'une Europe de la défense.

En attendant que le plus grand nombre d'États possible y participent, la PESCO pourrait être un outil central de la relance de l'Europe de la défense. En effet, si l'objectif d'une Armée européenne semble irréaliste sur le court terme, voire non souhaitable pour beaucoup d'États, une coopération renforcée entre États à la fois volontaires et prêts pourrait faciliter la coopération opérationnelle à long terme.

- *Solidarité opérationnelle plus large*

N'intégrant pour le moment pas la majorité des États d'Europe orientale, la PESCO ne peut cependant pas être le cadre exclusif de la défense et la sécurité de l'Europe. En effet, l'Union est un ensemble solidaire, ce qui serait confirmé par l'adoption d'un livre blanc commun.

Un mécanisme de financement commun pour les opérations de la PSDC existe déjà : ATHENA. Celui-ci ne concerne néanmoins que les coûts communs des opérations militaires de l'UE approuvés au lancement de l'opération, et ne recouvre donc pas l'ensemble des coûts des OPEX. Il est par ailleurs distinct du budget de l'UE. Il s'agit d'un mécanisme budgétaire autonome, géré par le Comité Spécial ATHENA.

Ainsi, une opération qui serait lancée de manière multilatérale pour répondre à une crise touchant directement les craintes mises en avant par le Livre Blanc ne pourrait en théorie pas prétendre à un financement commun, si celle-ci n'était pas lancée dans le cadre prévu par la PSDC. Or, les crises surviennent rapidement et les processus décisionnels sont longs. Pour cette raison, une réforme du mécanisme ATHENA est nécessaire. En décembre 2013, le Président Hollande avait fait part de sa volonté d'établir un Fonds permanent de l'UE afin de financer ce type d'opérations (contexte des interventions au Mali et en République centrafricaine). Néanmoins cela avait été refusé.

Dans le court terme, une telle réforme semble donc particulièrement complexe, puisqu'elle nécessiterait un accord unanime. Néanmoins, les États membres se sont accordés en mai 2017 sur une réforme partielle du mécanisme ATHENA, afin qu'il puisse désormais couvrir les coûts de déploiement et de redéploiement des groupements tactiques. Sur le plan opérationnel, cette réforme pourrait faciliter l'action conjointe des États membres.

- *Articulation institutionnelle de la coopération transatlantique/transmanche*

La coopération entre les deux organisations s'appuie elle aussi sur des mécanismes existants. Tout d'abord, le numéro 2 du SHAPE (Grand Quartier général des puissances alliées en Europe) - le DSACEUR (Commandant adjoint suprême des forces alliées en Europe) - est toujours un européen (britannique ou allemand, depuis 1966 et le retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN). Le DSACEUR a ainsi des prérogatives propres de coordination stratégique avec l'Union européenne. L'état-major de l'UE (EMUE) a également une division de coordination au sein de SHAPE.

Fortes de leurs vingt-deux membres communs et de leurs synergies institutionnelles, les deux organisations ont affirmé leur volonté de coopérer. Lors du dernier Sommet de l'OTAN, qui s'est tenu à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016, l'OTAN et l'UE ont signé une “déclaration commune sur le renforcement de la coopération pratique dans certains domaines”, dont “*la lutte contre les menaces hybrides, notamment au moyen de l'élaboration de procédures coordonnées ; la coopération opérationnelle en mer et en matière de migration ; la coordination dans les domaines de la cybersécurité et de la cyberdéfense ; le développement de capacités de défense cohérentes, complémentaires et interopérables ; la facilitation d'un renforcement de l'industrie de défense et de l'intensification de la recherche dans le domaine de la défense ; le renforcement de la coordination en ce qui concerne les exercices ; le renforcement de la capacité de défense et de sécurité des partenaires situés à l'est et au sud de l'Union*”³⁰.

Si la coopération opérationnelle fait face à des limites politiques (e.g., impossibilité de mener des exercices conjoints depuis l'élargissement européen de 2004 notamment en raison de différends entre États OTAN/UE), un renforcement de la coopération est possible. Dans le long-terme, il serait même envisageable et souhaitable de porter une voix européenne commune à l'OTAN.

À l'heure où le Royaume-Uni s'apprête à quitter l'UE, cette coopération avec l'OTAN sera un cadre de coopération stratégique. La définition de ce cadre de coopération fera probablement partie intégrante des négociations en cours sur les conditions du Brexit, et devra prendre en compte les ambitions européennes, ainsi que notre besoin d'une coopération soutenue avec les Britanniques, qui existe d'ores et déjà au niveau bilatéral avec plusieurs pays.

• *L'AED et les politiques nationales au cœur de la question capacitaire*

L'Agence Européenne de Défense sera chargée d'évaluer la contribution des États à la PESCO et de s'assurer de son bon fonctionnement (protocole sur la PESCO³¹). L'AED participera également au travail de la Commission sur le Fonds européen de la défense, notamment concernant la mise en œuvre des programmes de travail annuels³², ce qui a été entériné par un Accord de Délégation entre la Commission et l'AED du 31 mai 2017.

Néanmoins l'AED ne remplit pas à l'heure actuelle un rôle à la hauteur des ambitions du TUE, qui la voyait comme un outil clé dans l'identification des “objectifs de capacités militaires”, dans la promotion “d'une harmonisation des besoins opérationnels”, dans la mise en place et la coordination de “projets multilatéraux”, dans le “soutien de la recherche” et surtout dans le renforcement “de la base industrielle et technologique du secteur de la défense” (article 45 du TUE). Malgré l'appartenance de la quasi-totalité des États membres à l'Agence (excepté le Danemark), l'AED souffre d'un manque de moyen et de la difficulté d'un consensus sur les

³⁰ “EU-NATO Joint Declaration”, 8 juillet 2016, disponible en langue anglaise sur le site

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-cu-nato-joint-declaration/>

³¹ Protocole (N°10) sur la Coopération Structurée Permanente Etablie par l'Article 42 du Traité sur l'Union Européenne, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F10>

³² “Le Fonds européen de la défense: Questions et réponse”, Commission Européenne, 7 juin 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1476_fr.htm

questions de défense. Pour cette raison, la Commission a pris le relais en matière capacitaire, comme le prouve le lancement de l'action préparatoire en matière de recherche de défense.

Nous considérons ainsi que la situation devrait être éclaircie et l'organisation administrative simplifiée, dans un souci d'efficacité et de bonne utilisation des ressources de l'UE. Si certains considèrent que l'PAED pourrait disparaître étant donné le rôle croissant de la Commission, ou alors qu'elle pourrait évoluer vers une "agence déléguée de l'institution communautaire"³³, les États pourraient aussi doter l'PAED des moyens qui lui sont véritablement nécessaires pour remplir le rôle qui lui a été conféré par le TUE. Agissant sous l'autorité du Conseil, et donc des États et non de la Commission, sa légitimité est incontestable en matière de défense. Ainsi, la Commission européenne pourrait déléguer la gestion du Fonds européen de défense à l'PAED, plutôt que créer de nouveaux interlocuteurs.

Les États et les industries sont donc au cœur de la dynamique capacitaire et industrielle de l'Europe de la défense, bien davantage que l'institution communautaire. Ainsi, le renforcement de la BITDE passera nécessairement par une évolution des politiques nationales. Pour faciliter la consolidation, les gouvernements européens pourraient notamment harmoniser leurs règles concernant les fusions et acquisitions, ainsi que leurs réglementations en matière d'exportations d'armement, qui diffèrent toujours malgré les progrès accomplis dans ce domaine (position commune adoptée par le Conseil en 2008)³⁴. Par ailleurs, et même si cela semble inimaginable sur le court-terme, la limitation des subventions et du recours à la préférence nationale serait un élément déterminant dans l'optimisation du marché européen de la défense.

Néanmoins, nous considérons que ce type d'efforts nationaux ne sera acceptable par les États que si le marché européen se protège autant que ses concurrents. Tant que les États de l'UE continueront à choisir du matériel non-européen, par exemple en participant au programme F-35 alors même qu'il existe trois avions de chasse européens différents (Eurofighter, Rafale, Gripen), il est difficile pour les industries de miser sur la consolidation, ou de centrer leurs investissements en recherche et développement sur les priorités spécifiquement européennes. Ainsi, nous estimons que la mise en place d'une initiative ou législation "acheter européen" serait un moyen efficace de lancer le renforcement de la BITDE et de rendre les programmes européens plus compétitifs. Ce "protectionnisme européen" n'aurait rien d'illégitime à l'échelle internationale, à l'heure où la majorité des États y ont recours (de fait les États-Unis, ou encore le "make in India").

Si certaines politiques ambitieuses peuvent ainsi être réfléchies sur le plus long-terme, nul n'est besoin d'une re-négociation laborieuse des traités pour renforcer la défense européenne. L'Europe de la défense dispose d'ores et déjà d'outils clés pour construire son propre renforcement. Des objectifs ambitieux mais réalistes permettront d'optimiser leur emploi.

³³ "L'échec de l'Agence européenne de défense est-il irrémédiable ?", Jean-Pierre Maulny, Bruxelles2, 9 mai 2016 <https://www.bruxelles2.eu/2016/05/09/lechech-de-lagence-europeenne-de-defense-est-il-irremediable/>

³⁴ "Contrôle des exportations des matériels de guerre", *France Diplomatie*, Décembre 2014

CONCLUSION

Depuis un peu plus d'un an, les États européens reprennent en main leur destin en matière de défense. Néanmoins, un obstacle majeur n'a pas été abordé : le manque de vision stratégique commune. C'est ce problème, et ses conséquences, que cet Argo-rapport vise à traiter.

Plutôt que prétendre avoir une vision stratégique unique au niveau européen, que nous n'avons actuellement pas – notamment en termes de priorisation des menaces – les États européens auraient tout à gagner à passer par des groupes de travail régionaux pour élaborer leur stratégie finale. Cela éviterait toute utilisation de leurs différends contre eux.

Le niveau d'ambition que devrait avoir l'UE rentre selon nous dans une solution hybride recouvrant trois domaines du scénario c) de la Commission (haut niveau d'ambition en matière de solidarité, missions et renseignement), et trois domaines du scénario b) (coopération et actions multilatérales pour les forces, capacités et technologies critiques). Pour arriver à cet objectif, l'UE doit s'appuyer en majorité sur les outils existants. La PESCO permettra d'avancer plus rapidement et, à terme, d'attirer l'ensemble des États membres dans une coopération de défense ambitieuse.

Afin de conserver la solidarité qui est au cœur du projet européen, la relance de l'Europe de la défense doit être la plus inclusive possible sur le plan opérationnel. Pour cette raison, nous considérons que l'action coordonnée ou multilatérale, et non l'établissement de forces armées communes, est à favoriser, alliée à un financement commun et à une approche intégrée permettant à chacun de contribuer selon ses préférences et capacités. Ce rôle renforcé de l'UE en matière de sécurité et de défense ne résultera pas en une concurrence entre l'UE et l'OTAN, mais au contraire en une meilleure coopération entre les deux organisations, dont le dialogue est critique à l'optimisation du lien transatlantique et transmanche. Enfin, nous estimons que la consolidation de la base industrielle et technique de défense européenne doit être encouragée. Cela devra inévitablement passer par une harmonisation de certaines politiques nationales.

Sur un plan plus philosophique et éthique, certains considèrent que la défense ne doit pas être une priorité, l'UE ayant été fondée sur un désir profond de paix. Rappelons alors qu'une consolidation européenne en matière de défense, au lieu de constituer une « course aux armements », constitue au contraire un vaccin contre la compétition intraeuropéenne. Construire ensemble l'équipement des armées européennes, s'entendre au niveau régional sur des stratégies et tactiques opérationnelles communes et définir au plus haut niveau une stratégie politique cohérente, cela revient à construire un ensemble d'États interdépendants à un niveau hautement stratégique. Autrement dit, cela fait partie intégrante de la préservation de la paix européenne.

Après des décennies de stagnation en matière de défense, l'UE semble être à un tournant. Manquer de saisir cette opportunité en se contentant de construire une multitude de nouveaux outils et en refusant de s'attaquer à la source du problème – le manque stratégique – serait porter un coup d'arrêt fatal à la construction d'une véritable Europe de la défense et à notre autonomie stratégique européenne.

*Vous n'êtes pas d'accord avec les thèses exposées dans cet Argo-Rapport ?
Souhaitez-vous y réagir ?
Envoyez-nous vos idées à boiteaidees@argothinktank.org*