

RECOMMANDATIONS SUR L'AVENIR DE LA DEFENSE EUROPEENNE

Note liminaire : ce document est la traduction du texte original anglais ; des notes explicatives ont été rajoutées en bas de page, notamment pour faire le lien entre les sigles français et les acronymes anglais

Résumé :

EURODEFENSE a monté un groupe de travail (GTE 27) pour préparer un document de politique générale à destination des institutions de l'UE concernées par la sécurité et la défense, telles que le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen ; ce document a pour objectif le développement de l'organisation de la défense européenne, tout en restant dans le cadre légal actuel et en tenant compte des réalités politiques d'aujourd'hui. Les évolutions internes de l'UE, la pandémie de la COVID 19 aussi bien que les changements géopolitiques ont fait prendre conscience de l'urgence de cette mission. L'«autonomie stratégique » recherchée impose à l'UE de pouvoir se défendre elle-même contre un nombre de plus en plus important de menaces et de développer des capacités complémentaires aux capacités existantes des Etats Membres et de celles de l'OTAN. La défense européenne doit pouvoir être considérée comme un symbole de l'unité de l'UE en montrant sa capacité à assurer sa résilience à la fois interne et externe. L'expérience a montré que la mise en commun et le partage des capacités nationales ne suffisent pas à assurer la crédibilité de la défense européenne. Celle-ci devrait posséder des capacités en propre permettant de combler le fossé entre la réponse aux menaces immédiates et le début de l'engagement opérationnel des Etats membres. Ceci nécessitera de renforcer l'organisation actuelle de la défense européenne avec :

- 1/ des capacités de réponse immédiate, relativement limitées mais hautement qualifiées, sous commandement de l'UE (précisé au point 3)
- 2/ la définition des domaines où l'UE a besoin de capacités communes,
- 3/ une structure permanente de commandement opérationnel, capable de planifier et conduire plusieurs opérations simultanées, y compris celles qui sont les plus exigeantes (en lien avec l'article 42-6 du Traité de Lisbonne).

Dans cet esprit, les Etats membres pourront mettre à disposition, sur une base volontaire, certaines de leurs capacités au sein d'un dispositif d'alerte préétabli et s'engager à progressivement adapter, fournir et parfois intégrer leurs moyens nationaux au niveau européen. Afin de mettre en œuvre cette approche, les aspects politiques, légaux, organisationnels et opérationnels devront être pris en compte.

Le document aborde certains de ces aspects tels que les contraintes imposées actuellement par la décision à l'unanimité des membres du Conseil européen en matière de défense. Il évoque aussi la nécessité de revoir la Stratégie globale de l'UE, la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et la Politique Commune de Sécurité et de Défense comme fondements de la défense européenne. Les opérations militaires devront être en accord avec la définition d'une doctrine d'emploi au niveau de l'UE. Toutes ces évolutions ainsi que l'adaptation du processus décisionnel interne à l'UE devront être conformes au Traité de Lisbonne.

De nouveaux niveaux de décision devront être créés tels qu'un Conseil de Défense et un Conseil de Sécurité de l'UE. Dans certains domaines spécifiques, de nouvelles règles devront être établies pour un plus large usage du vote à la majorité qualifiée (VMQ). L'organisation actuelle de la défense européenne devra être adaptée et modifiée pour organiser et superviser à la fois les unités opérationnelles et les unités de soutien dans les domaines tels que la planification, le recrutement, l'entraînement, la recherche et développement et la production. L'organisation de la défense doit satisfaire les standards démocratiques européens de transparence et de responsabilité parlementaire en matière de décision et de supervision. Cette évolution devra être conduite sous la responsabilité du Haut Représentant/ Vice-Président de la Commission européenne (HR/ VP).

Bien qu'il reste à ce stade beaucoup de travail à faire pour détailler l'ensemble des propositions contenues dans ce document, EURODEFENSE présente cette vision prospective de la défense européenne comme un fondement réaliste pour, de manière progressive, développer ses capacités, en restant sur les principes de coopération et de contributions volontaires des Etats Membres.

RAPPORT

1 - Introduction

Ce document a été conçu par un groupe de réflexion d'EURODEFENSE (Groupe de travail européen - GTE 27).

- Le premier chapitre décrit d'une manière générale les raisons pour lesquelles l'Union européenne (UE) doit développer son organisation dans le domaine de la défense.
- Le deuxième chapitre décrit la situation actuelle de la politique étrangère, de défense et de sécurité de l'UE.
- Le troisième chapitre tire les conclusions de la situation actuelle.
- Le quatrième chapitre est celui des recommandations qui concernent plus spécialement les niveaux institutionnel et organisationnel, ainsi que les procédures à suivre (les mesures à prendre).

Dans une phase ultérieure, EURODEFENSE projette de travailler en profondeur sur les recommandations du chapitre quatre et leur impact.

L'UE est une communauté d'Etats européens qui se distingue du reste du monde par des valeurs propres qui fondent son unité. Bien que les Etats-membres aient leur propre spécificité aux niveaux culturel et historique, ils ont néanmoins plus de points de convergence que de points de divergence. La coopération européenne est une réalité : elle s'illustre par de nombreux exemples positifs comme le Marché unique européen, les accords de Schengen ou la création de l'agence FRONTEX de protection des frontières.

Cependant, si l'UE veut préserver son indépendance et ses propres spécificités, et si elle veut pouvoir être perçue comme une grande puissance, elle devra dans les 20-30 prochaines années, développer une compétitivité et une autonomie suffisantes pour la défense de ses intérêts.

C'est la principale raison pour laquelle l'UE doit développer son autonomie stratégique. Dans un monde globalisé, multipolaire et fragmenté, chaque pays européen est devenu incapable d'atteindre par lui-même un niveau de compétition suffisant face aux grandes puissances que sont la Chine, la Russie et les Etats-Unis. L'UE doit tenir compte aussi de l'évolution des rapports de forces au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique. L'influence des Etats-Unis est en perte de vitesse contrairement à la Chine qui devient omniprésente. Ainsi l'UE devenant plus exposée, montre aujourd'hui qu'elle était malheureusement insuffisamment préparée pour maintenir son rang et garantir son indépendance.

La crise sanitaire actuelle a révélé que les spécialisations poussées jusqu'au niveau mondial et que le concept de flux logistique « tendu » avaient rendu les Européens encore plus vulnérables et dépendants. Les pandémies, les catastrophes naturelles, les guerres économiques et les conflits de haute intensité ont un impact bien plus important sur un système globalisé.

L'objectif d'autonomie stratégique de l'UE n'est pas limité au seul domaine de la défense. Il doit contribuer d'une manière plus générale à réduire ses dépendances, que ce soit au niveau de la santé, notamment en produits pharmaceutiques et en services médicaux, en matières premières, en alimentation ou en énergie.

Un enseignement de la crise actuelle est que nous devons reconsidérer la répartition des activités et des responsabilités qui doivent être assumées entre les niveaux national, régional ou européen. Cette crise montre encore une fois le besoin de plus de solidarité dans l'UE afin de lui permettre de pouvoir agir comme une « Union solidaire » quand l'urgence l'impose.

Bien qu'effrayante, cette crise peut devenir une opportunité pour l'UE de créer plus de coopération, de synergie et de solidarité entre les Etats membres.

Même si le rééquilibrage financier imposera des sacrifices à tous les Etats membres, les nouvelles formes de solidarité financière en cours de mise en place à l'UE devraient faciliter le retour à l'équilibre.

Si les budgets nationaux de défense vont se retrouver encore sous pression, de nouvelles formes de financement au niveau européen devraient contribuer au lancement de nouveaux programmes d'armement nationaux et en coopération. On peut espérer que cela compensera la réduction probable des budgets de défense et permettra de stimuler, voire d'intensifier les initiatives et les coopérations au niveau européen.

Avec ou sans pandémie, l'UE, pour devenir une puissance globale, a besoin de se doter d'une combinaison des outils de « soft power » et de « hard power » ; elle sera alors capable d'agir rapidement pour la défense de ses intérêts communs. Son autorité et sa crédibilité pourront être reconnues au niveau mondial. Bien que l'UE soit aujourd'hui identifiée comme un géant économique et un partenaire majeur au niveau mondial, aussi bien au niveau de son rang et de son influence, c'est insuffisant pour en faire un acteur global. La politique européenne en matière de relations internationales, avec notamment son soutien aux organisations supranationales dans le domaine sécurité-défense pour la prévention des conflits et la gestion de crises, doit pouvoir s'appuyer sur des capacités de défense crédibles.

Aujourd'hui, le champ de bataille est partout, que ce soit dans les milieux allant de l'espace jusque sous les océans, que ce soit dans nos sociétés ou même dans les esprits. La limite entre les domaines de la défense et de la sécurité a tendance à disparaître.

Les capacités de défense doivent faire face aujourd'hui à des menaces multidirectionnelles et multiformes, incluant pêle-mêle guerre hybride, cyber-guerre, terrorisme, immigration illégale, trafics et non des moindres, pandémies. Les Etats s'organisent pour pouvoir répondre à ces nouvelles menaces en développant des capacités qui dépassent les moyens traditionnels alloués à leur défense. Mais ce n'est pas suffisant, et pour que l'UE reste l'un des acteurs majeurs du monde du XXI^{ème} siècle, les Etats membres devront combiner et coordonner leurs efforts en se basant sur une appréciation commune de leurs valeurs, de leurs intérêts stratégiques et de leur évaluation des menaces.

De plus, les Etats membres et l'UE en tant que telle, doivent travailler au renforcement de leurs capacités de défense, incluant notamment une organisation plus efficace et une Base industrielle et technologique de défense (BITD) plus compétitive et plus innovante.

Intrinsèquement, ces efforts vont aussi contribuer à renforcer l'OTAN et améliorer la défense collective, comme cela a été agréé dans le Traité de Lisbonne et dans la déclaration commune UE-OTAN à Varsovie en 2016 puis à Bruxelles en 2018.

Quelles réponses apporter ?

Si vis pacem, para bellum: si tu veux la paix, prépare la guerre.

La défense reste de la responsabilité des Etats et, en général, le développement des capacités, leur planification ainsi que leur emploi restent du ressort national. De plus l'engagement des forces répond à des processus décisionnels nationaux très différents et souvent complexes selon les Etats.

Toutefois, au niveau européen, nous continuons à rencontrer des difficultés pour fournir ensemble des réponses rapides et coordonnées notamment en cas d'urgence, ce qui met notre crédibilité en cause. Souvent les Européens se heurtent à des conflits d'intérêt qui les mènent à des débats interminables, avec un processus décisionnel fastidieux pour déterminer qui est prêt à s'engager ou pas dans une nouvelle opération.

Il faut en outre reconnaître que les Etats pris individuellement n'ont pas suffisamment de moyens pour répondre seuls à l'ensemble des menaces. En même temps, si l'on additionne tous les équipements et le personnel de l'ensemble des Etats, ils représentent une force considérable.

L'article 42.2 du Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, dispose : « *La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à*

l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Si nous voulons atteindre cet objectif, nous devons dès maintenant étudier quelles capacités et processus l'UE doit développer pour devenir une puissance à part entière. Cela passe par une convergence des objectifs, des actions et du commandement.

Comment développer les capacités de défense européennes ?

Selon l'article 18.2 du Traité de Lisbonne, « *Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune* ». Pour remplir cet objectif, dans un environnement sécuritaire plus dangereux et plus complexe, l'équipe du Haut représentant/Vice-président de la Commission européenne (HR/VP) doit être renforcée et structurée, avec un niveau de concertation plus développé avec les Commissaires concernés par les sujets de défense et de sécurité.

Les règles juridiques en vigueur à Bruxelles permettent à la Commission de stimuler, de coordonner et de financer les coopérations binationales ou multinationales entre les Etats. En particulier, les idées de mise en commun et partage des capacités existantes, le « *pooling and sharing* », l'intensification de la coopération dans les programmes d'armement et le soutien d'une BITD européenne indépendante doivent être encouragées.

Les choix budgétaires, la planification, les concepts et doctrines, le recrutement, l'entraînement et la formation, ainsi que les équipements, développement et acquisition, doivent suivre cette logique de coopération.

Cependant, le développement de l'autonomie stratégique impose de créer dans les meilleurs délais des capacités de défense et de sécurité plus fortes, plus efficaces et complémentaires. Cela passe par le développement au niveau de l'UE de capacités communes, complémentaires de celles des Etats membres et interopérables. Et tout en respectant les prérogatives nationales, ces capacités auront pour impact la réduction de la fragmentation de l'industrie de défense européenne. Elles viendront en complément de celles des niveaux nationaux, en nombre limité mais qualitativement très efficaces. Il faudra déterminer quelles fonctions capacitaires seront concernées. En même temps, les engagements vis-à-vis des alliés non-européens, comme le Royaume-Uni ou la Norvège et l'OTAN en général, devront continuer à être respectés.

En résumé, les capacités pourront être communes, partagées, mise en commun ou purement nationales. Le « *pooling and sharing* » est déjà mis en œuvre depuis plusieurs années au niveau intergouvernemental. Récemment, de nombreuses initiatives ont été lancées permettant de renforcer l'interopérabilité et, au niveau industriel, de favoriser la compétitivité et l'innovation technologique.

Face aux nouveaux défis et nouvelles menaces visant l'Europe, et dans l'esprit du développement d'une souveraineté européenne partagée, les Etats membres pourraient décider à l'avenir d'adapter et de transformer leurs capacités nationales afin de transférer plus de prérogatives de défense au niveau européen. A cet effet, il est nécessaire dès aujourd'hui d'explorer de nouveaux modes d'action, pouvant être mis en œuvre à court, moyen et long terme.

Toutes les propositions qui suivent répondent au besoin de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE en lui permettant dans l'avenir de :

- fournir une réponse rapide et coordonnée en cas d'urgence,
- maintenir un lien transatlantique équilibré,
- déterminer quel est le niveau d'interdépendance stratégique acceptable entre les Etats-membres, qui permettrait de réduire la dépendance européenne dans le domaine défense et sécurité,
- développer avec et entre les Etats-membres plus de solidarité et d'assistance mutuelle,
- se doter de moyens plus efficaces de projection et d'action extérieure permettant d'engager des actions coercitives,
- poursuivre l'effort sur les technologies les plus prometteuses,

- développer les liens avec les pays non-européens et les organisations régionales et multinationales afin de renforcer globalement les capacités de défense et de sécurité.

2 – Pas de stratégie de défense sans politique étrangère européenne !

2-1 La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Jusqu'à maintenant, l'UE s'est souvent montrée paralysée par le vote à l'unanimité sur les questions de politique étrangère, ce qui a contribué à affaiblir la place de l'Union en tant que puissance globale. Certains sont convaincus qu'en matière de politique extérieure, les Etats-membres tireraient bénéfice ensemble de l'établissement d'un niveau décisionnel au niveau de l'UE qui parlerait en leur nom, comme c'est le cas pour la politique commerciale. Le Marché commun est la base pour unifier les échanges commerciaux intra-communautaires. Bien sûr, la politique commerciale interne apparaît distincte de la politique étrangère, mais, dans le contexte géopolitique actuel, la politique commerciale externe inclut le besoin de traiter de la guerre commerciale, des sanctions, des boycotts, de la finance internationale, de l'espionnage industriel aussi bien que de stratégie de défense.

Il est évident qu'une UE solidaire a une position plus forte face aux compétiteurs globaux que chacun des Etats-membres. Etant donné l'approche duale de nombreuses technologies innovantes, principalement dans la phase de leur développement, la politique commerciale de l'UE a un lien implicite avec une partie de sa politique étrangère et de sécurité.

Selon le Traité de Lisbonne, le HR/VP et le président de la Commission n'ont pas de mandat pour mener la politique étrangère de l'Union. Cela reste de la prérogative du Conseil affaires étrangères, et du Conseil européen sur certains sujets, où la règle de l'unanimité reste de mise pour les prises de décision. Il est néanmoins très difficile aux 27 membres du Conseil de pouvoir prendre des décisions à l'unanimité sur les sujets sensibles comme la Chine, l'Iran, les Etats-Unis, les droits de l'homme, l'immigration illégale, les pandémies, l'énergie ou le changement climatique. La PESC restera une coquille vide tant que le HR/VP, la Commission, le Conseil et de préférence le Parlement n'auront pas initié des discussions pour s'accorder sur un dénominateur commun européen basé sur des valeurs, des normes et des intérêts partagés qui méritent d'être, en interne et en externe, collectivement mis en avant et défendus. Ce dénominateur commun pourrait devenir la base d'une PESC plus efficace qui renforcera la sécurité de l'UE. Cependant, cette PESC, qui ne sera jamais ni une stratégie ni une doctrine de défense, devra s'appuyer sur une Politique commune de sécurité et de défense (PSDC) spécifique.

Même si l'unanimité au Conseil reste requise dans le processus de prise de décision pour la PESC, il existe déjà aujourd'hui de nombreux moyens pour stimuler la politique étrangère permettant de faire valoir le poids réel de l'UE, de réagir avec rapidité et efficacité, et de renforcer sa résilience. L'immédiateté des événements actuels requiert une réponse rapide afin de prévenir tout départ et escalade des conflits afin de préserver la sécurité des citoyens et les intérêts stratégiques européens. Aujourd'hui, l'article 31.2 du Traité de Lisbonne permet déjà au Conseil de décider à la majorité qualifiée dans certains cas spécifiques. L'article 31.3 autorise aussi le Conseil européen à décider à l'unanimité des domaines de la PESC qui pourraient par la suite faire l'objet d'un Vote à majorité qualifiée (VMQ). Par exemple, la Commission a proposé que le VMQ soit appliqué en politique étrangère dans les domaines des droits de l'homme, des régimes de sanctions et des missions civiles qui n'ont pas d'implications militaires ou de défense, pour être en accord avec l'article 31.4.

Il est essentiel que le Conseil européen s'appuie sur cette proposition et décide unanimement que la plupart des décisions de politique étrangère pourront faire l'objet dans l'avenir d'un VMQ. Mais il

restera très difficile de convaincre l'ensemble des Etats-membres de prendre des décisions par le biais du VMQ. Pour les Etats qui ont des objections, car ils craignent que cela réduise leur influence et leur autonomie, un aspect important à garder en tête est que les Etats-membres votant contre une décision devront pouvoir poursuivre leur propre politique étrangère, même s'ils sont en conflit avec le résultat du VMQ du Conseil. Pour chaque VMQ, il est essentiel que l'ensemble des Etats-membres, dont ceux qui auront voté contre, reste solidaire ; comme l'expérience montre que l'emploi du VMQ peut être facilement contesté, un code de conduite sur l'emploi du VMQ devrait être établi.

Pour rendre la procédure acceptable et responsable, les décisions de politique étrangère prises par un VMQ pourraient être soumises à un examen du Parlement européen. Il est important de préciser que la procédure VMQ évoquée ici ne concerne que la PESC. Le mode de décision de lancement d'une opération militaire de la PSDC devra être discuté séparément.

Un processus rapide de décision existe déjà dans l'article 30.2 : « *Dans les cas exigeant une décision rapide, le haut représentant convoque, soit d'office, soit à la demande d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil* ». Bien que la procédure facilite les décisions rapides, l'unanimité est encore requise et souvent difficile à obtenir.

Pour résumer, notre conclusion est que la PESC ne peut guider la stratégie européenne que si elle est basée sur une perception commune de la réalité géopolitique, sur un partage réaliste de valeurs, de normes et de principes politiques, et sur un processus décisionnel particulièrement réactif face à l'émergence de nouvelles menaces externes mettant en péril nos citoyens, notre territoire, nos valeurs et nos intérêts.

De plus, pour éviter un blocage systématique, le processus décisionnel doit être basé pour la PESC autant que possible sur le VMQ, en restant dans l'esprit de l'article 31.2. La deuxième étape pourrait concerner la PSDC, en s'affranchissant de la restriction imposée par l'article 31.4, c'est-à-dire que le VMQ ne s'applique pas « *aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ».

Heureusement, la base légale du VMQ existe déjà dans les domaines de la PESC et de la PSDC ; c'est juste une question de volonté politique pour le mettre en pratique. Une fois l'accord obtenu entre les Etats-membres sur la PESC, la PSDC et la mise en place d'une organisation de défense de l'UE crédible, le changement d'appellation du HR/VP¹ serait une modification mineure mais dont l'impact serait majeur.

2-2 Une politique de sécurité et de défense commune

Pour une analyse détaillée de la PSDC, nous faisons référence à de nombreuses publications commandées par le Sous-comité de défense et sécurité (SEDE) du Parlement européen².

La PSDC est jusqu'à maintenant le cadre institutionnel utilisé pour les engagements de sécurité et de défense à l'extérieur de l'UE, mais il doit aussi couvrir aujourd'hui les aspects de sécurité et de défense à l'intérieur de l'UE, tout spécialement les questions de résilience. Ce dernier point ne doit pas être vu comme une duplication avec l'OTAN mais plutôt comme une nécessaire complémentarité.

Bien que le secteur de la défense ait été toujours considéré comme le dernier bastion de la souveraineté nationale, il est inévitable que cette attitude soit reconsidérée afin de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE. La pandémie actuelle, les politiques internes de certains Etats-

¹ Le nom complet du HR/VP est Haut Représentant pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité/Vice-Président de la Commission européenne (HRAEPS/VP).

² "IN-DEPTH ANALYSIS CSDP Missions and Operations" (DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT January 2020).

membres, les changements de fond des relations entre les acteurs globaux majeurs, l'évolution des risques et des menaces dans le voisinage de l'UE (terrorisme, instabilité, immigration illégale, Etats faillis, etc.), le retrait progressif des forces américaines du territoire européen et les conséquences du BREXIT sont autant d'événements qui augmentent le caractère d'urgence d'une telle action.

Pour être plus concret : que se passerait-il si le conflit en Ukraine s'étendait à la Pologne et la Roumanie ? Que se passerait-il si la « Route maritime du Nord » donnait lieu à un conflit entre les pays nordiques et la Russie ? Que se passerait-il si la Turquie envahissait la République de Chypre, à la suite des accrochages en mer dus à la recherche de gisements de gaz sous-marins ? Que se passerait-il si la France décidait de retirer ses troupes de la bande sahélo-sahélienne ? Que se passerait-il si un désastre de grande ampleur arrivait dans un Etat-membre avec notamment des conséquences en matière de sécurité ?

Idéalement, la PESC, et par là la PSDC, s'inspirant de la Stratégie globale de sécurité, aurait dû fournir une réponse à ces questions et constituer la base d'une stratégie de défense européenne, mais cela ne s'est pas produit. Ce n'est pas une raison pour reporter la réflexion sur les moyens de renforcer l'organisation de la défense européenne ainsi que ses capacités, au contraire. Jusqu'à maintenant, la majorité des mesures prises et des programmes lancés par l'UE s'est appuyée sur des projets binationaux ou multinationaux.

Les progrès ont été supervisés par le Parlement européen, principalement la Commission Affaires étrangères³ et la Sous-Commission défense et sécurité⁴. Le HR/VP est responsable de la PESC et le coordonnateur de toutes les actions de sécurité et de défense. Il supervise le Service européen pour l'action extérieure (SEAE)⁵ qui inclut la Capacité civile de planification et de conduite⁶, la Direction de planification et de gestion des crises⁷ et l'Etat-major militaire de l'UE (EMUE)⁸. L'EMUE inclut, entre autres, la Capacité de planification et de conduite militaire⁹ et la Cellule interarmées de soutien et de coordination¹⁰.

La Stratégie globale de l'UE sur la politique étrangère et de sécurité¹¹, approuvée en juin 2016, avait pour but de renforcer la PSDC. En novembre 2016, le HR/VP présentait le Plan de mise en œuvre de cette stratégie pour la sécurité et la défense¹², mettant l'accent sur 3 priorités :

- 1- répondre aux conflits et crises extérieures,
- 2- contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires,
- 3- protéger l'UE et ses citoyens par l'action extérieure.

Ce plan était supposé renforcer la coopération de défense, lancer la Coopération structurée permanente (CSP), étoffer les capacités de planification et de conduite des missions et opérations, et renforcer les partenariats.

Logiquement, la Commission lançait en novembre 2016, le Plan d'action européen pour la défense¹³ et proposait la création d'un Fonds européen de défense (FED)¹⁴ ; son intention était de créer un vrai

³ Committee on Foreign Affairs (AFET)

⁴ Sub Committee on Security and Defence (SEDE)

⁵ European External Action Service (EEAS)

⁶ Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)

⁷ Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)

⁸ EU military staff (EUMS)

⁹ Military Planning and Conduct Capacity (MPCC)

¹⁰ Joint Support and Coordination Cell (JSCC)

¹¹ The EU Global Strategy on Foreign and Security Policy (EUGS-2016)

¹² Implementation Plan on Security and Defence (IPSD)

¹³ European Defence Action Plan (EDAP)

¹⁴ European Defence Fund (EDF)

marché de défense unique, fort, compétitif et innovant, doté d'une industrie de défense apte à fournir une meilleure réponse aux besoins de la défense européenne et à soutenir le développement de son autonomie stratégique.

Tout cela devait permettre aux Etats-membres de travailler entre plus efficacement. Notamment la Revue coordonnée de défense annuelle¹⁵ et la Capacité de planification et de conduite militaire devaient y contribuer. La synergie des activités de l'Agence européenne de défense, de la Revue coordonnée de défense annuelle, de la Coopération structurée permanente et du Fonds européen de défense, en cohérence avec le Plan de développement des capacités¹⁶ et le Processus de planification de défense de l'OTAN¹⁷, devaient renforcer les capacités de défense nationales et améliorer coopération, coordination et interopérabilité aussi bien que développer une BITD européenne compétitive et innovatrice.

Les programmes d'armement coûteux comme les satellites, les drones ou le transport et le soutien logistique pourraient être identifiés prioritairement pour être conçus et développés au niveau européen.

Si la liste des initiatives nouvelles est sans fin, il n'existe aucun mécanisme de décision rapide efficace, ni de capacité unique et fiable de réponse immédiate aux crises. Le vote à l'unanimité pour le lancement des opérations de PSDC et les délais interminables de génération de forces sont l'une des explications : les initiatives de la PSDC se heurtent à des processus décisionnels compliqués et lents, aggravés par les divergences d'intérêt entre les Etats.

Selon une analyse du Parlement européen¹⁸, le renforcement de la défense européenne doit répondre à 3 objectifs :

1. assurer la cohérence entre les initiatives de l'UE ; il y a un besoin de coordination entre les objectifs stratégiques, les ambitions et les projets industriels. Pour cette raison, le Parlement européen a recommandé l'écriture d'un Livre blanc européen de sécurité et de défense pour définir une approche générale stratégique de la défense européenne ; (il existe actuellement quatre instruments de planification, EMUE, AED / PDC, CARD et CSP en plus de l'outil FED prévu)
2. éviter la compartimentalisation entre politique de défense et marché, entre stratégie et industrie ;
3. traduire le niveau d'ambition de l'UE en expression de besoins militaires et outils de mise en œuvre.

3 - Conclusions sur l'analyse de l'existant

Les 3 objectifs de la PSDC présentés ci-dessus visent à renforcer les pratiques actuelles dans le respect du cadre légal et organisationnel en vigueur dans la PESC et la PSDC.

De notre point de vue, cela n'est pas suffisant car ils ne couvrent pas les défauts de fond de l'actuelle structure de défense de l'UE.

1. La Stratégie globale de l'UE n'est pas une véritable stratégie au sens classique du terme car elle n'associe pas les moyens directement aux objectifs politiques. De plus, elle n'attribue pas de priorités face aux risques et menaces évalués, sans identifier les obstacles et antagonismes de chacun des modes d'action possibles. Des éléments cruciaux manquent pour en faire une véritable stratégie. Même si c'était le but, on ne peut pas dire que la Stratégie globale de l'UE soit une stratégie au sens strict du terme : en effet, le processus décisionnel de l'UE pour l'emploi et le contrôle d'une force

¹⁵ Coordinated Annual Review on Defence (2017-CARD)

¹⁶ Capability Development Plan (CDP)

¹⁷ NATO Defence Planning Process (NDPP)

¹⁸ EP In-depth Analysis, 15 août 2016

militaire ou de police, une fois que le principe de l'engagement a été décidé, reste, dans le cadre légal actuel, de la responsabilité des Etats et non pas de l'UE.

2. Il n'existe pas aujourd'hui de politique étrangère européenne complète et agréée par l'ensemble des Etats-membres qui puisse servir de base à une véritable PSDC et une doctrine d'emploi commune, alors que, par exemple, les approches nationales de l'emploi de la force restent incompatibles. Ceci ne signifie pas pour autant que les Etats-membres ne soutiendront pas une doctrine d'emploi au niveau européen, même si elle n'est pas totalement compatible avec leur approche nationale à un moment donné.

3. Le processus de prise de décision manque d'efficacité pour répondre immédiatement et d'une manière appropriée à une crise sécuritaire ; les mécanismes de prise de décision sont insuffisants pour répondre aux besoins de solidarité et d'assistance mutuelle entre les Etats-membres ; la procédure de contrôle démocratique des opérations de la PSDC par le Parlement européen et les Etats-membres n'est pas du tout satisfaisante.

4. Aucune incitation financière substantielle n'est en place pour soutenir l'engagement des Etats-membres dans les opérations militaires, tout spécialement en ce qui concerne l'engagement des Groupement tactiques (GT).

5. Les capacités de déploiement rapide, qui permettent de combler le délai entre l'identification d'une crise potentielle et la mobilisation des moyens des Etats-membres, sont insuffisantes au niveau de l'UE (délai entre le message d'alerte et la mise en œuvre des moyens).

6. En dépit des mérites de la Revue coordonnée de défense annuelle (CARD), il n'y a pas aujourd'hui d'alignement des plans de défense et d'équipements des Etats-membres. Il faut une PESC et une PSDC qui soient clairement définies ainsi qu'une définition d'une autorité centrale, qui puisse planifier, coordonner et superviser les efforts de défense nationaux qui seront mutualisés sur une base volontaire des Etats-membres.

7. Les conflits d'intérêt entre les Etats-membres peuvent entraver l'efficacité des opérations de la PSDC s'il n'y a pas un niveau de commandement clairement identifié au niveau de l'UE.

8. Aucune doctrine de défense européenne ne clarifie le positionnement et la répartition des responsabilités entre les Etats-membres, des Etats-membres avec l'UE et au sein de l'UE. Que peuvent attendre les « partenaires de défense » les uns des autres ? Est-ce que les Etats-membres sont prêts à engager en avance des capacités pour les opérations dans le cadre de la PESC et de la PSDC ?

9. En dernier lieu, sans négliger les programmes d'armement en cours, les organisations et les capacités actuelles, l'UE en tant qu'Union ne dispose pas de capacités suffisantes de réaction rapide pour contrer des menaces immédiates afin de protéger ses propres citoyens, son territoire et ses intérêts.

4 – Recommandations pour le renforcement des capacités de sécurité et de défense de l'UE

De quoi avons-nous besoin ?

Nous présentons dans ce chapitre un certain nombre de recommandations :

1. **Décisions du Conseil européen** ; celui-ci doit décider unanimement au minimum sur les deux aspects fondamentaux suivants :
 - renforcer l'organisation actuelle de l'UE dans le domaine de la défense, en complément des organisations des Etats-membres ;
 - définir quels domaines de la PESC et de la PSDC peuvent faire l'objet d'un VMQ plutôt qu'un vote à l'unanimité. Dans la perspective d'une prise de décision dans l'urgence, une approche

de type « Et si ce n'était pas le cas »¹⁹ doit être développée pour emporter la décision du Conseil européen dans le futur.

2. **Une PESDC/PSDC pleinement organisée** pour être capable de mettre en œuvre tous les instruments proposés par le Traité de Lisbonne, tout spécialement le titre V, avec les articles 31, 42.7 et 44 et dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE, le titre VII, article 222.
3. **Une PESDC « pro-active »** traduisant dans la réalité la signification du terme « Union européenne » et les implications que cela entraîne en cas d'urgence interne ou externe à ses frontières, pour la protection de nos citoyens, de notre territoire, de nos valeurs et de nos intérêts.
4. **Une doctrine de défense européenne** expliquant comment les capacités de Etats-membres mises ensemble avec les capacités européennes dotées d'une structure de commandement unique peuvent être engagées avec efficacité, tout en respectant la souveraineté des Etats-membres, dans le cadre de la PESDC et de la PSDC. La doctrine de défense devra décrire comment assurer la protection et la défense du territoire européen, ses citoyens et leurs intérêts. Elle devra aussi détailler les responsabilités assurées au niveau de l'UE dans ce domaine et comment les Etats-membres impliqueront sur une base volontaire une part de leurs capacités qui seront prêtes à être engagées dans de futures opérations européennes. Elle devra envisager le rôle de l'OTAN dans la défense de l'UE, en expliquant le bénéfice mutuel que les deux organisations peuvent s'apporter et comment elles peuvent se renforcer l'une et l'autre.
5. **Contrôle.** Un contrôle approprié a posteriori du Parlement européen sur les décisions prises et leur mise en œuvre est requis.
6. **Utilisation plus large du VMQ.** La procédure impose que le Conseil européen décide dans un premier temps à l'unanimité d'appliquer le VMQ sur les sujets de la PESDC, parce que l'UE ne peut mettre en œuvre une politique étrangère efficace si chaque Etat-membre a le droit de veto et peut bloquer toute décision. La Commission européenne a déjà proposé d'appliquer la « clause passerelle »²⁰ de la PESDC dans l'article 31.3 du Traité, et en accord avec l'article 31.4, d'étendre le VMQ aux sujets des droits de l'homme, de la mise en œuvre de régimes de sanctions, au lancement et à la conduite de missions civiles en réponses aux crises extérieures. Une extension du VMQ au-delà de ces sujets sera demandée. La création d'un Conseil de sécurité européen mettra l'accent sur cette question. Pour commencer, le régime de VMQ pourrait s'appliquer aux domaines suivants : une demande d'intervention de l'UE au profit d'un Etat-membre sujet à une agression armée extérieure ; un besoin de renforcement des sanctions de l'UE.
7. **Mise en place d'un Conseil de sécurité européen.** Le Conseil européen regroupant les chefs d'Etat et de gouvernement est responsable de tous les sujets qui concernent l'UE. Il se réunit régulièrement. Le Conseil européen doit mandater un Conseil de sécurité européen qui suivra d'une manière permanente la situation de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense. En cas d'urgence, il devra pouvoir prendre des décisions immédiates et fournir des directives politiques permanentes. Plusieurs propositions ont déjà été faites dans ce sens, par exemple la déclaration franco-allemande de Meseberg de juin 2018. Le Conseil de sécurité européen recevra son autorité du mandat donné par le Conseil européen. Ce dernier devra

¹⁹ « What if not »

²⁰ « passerelle clause »

approuver la PESD, la PSDC et la doctrine de défense, qui constituent le cadre complet qui englobe l'ensemble des sujets de sécurité, vitaux pour l'existence de l'Union.

8. **Création d'un Conseil de défense.** Un Conseil de défense distinct dépassant le format hybride actuel affaires étrangères/défense. Composé uniquement des ministres de la défense, il sera sous l'autorité du HR/VP. Bien que le Conseil en format affaires étrangères fonctionne déjà comme un Conseil de défense, le nouveau Conseil de défense se focalisera sur les aspects militaires dans la préparation des prises de décision du Conseil européen, incluant les aspects budgétaires des opérations, les programmes d'équipement et le développement des structures permanentes de défense de l'UE. Le Conseil de défense exercera sa supervision sur les actions de la Commission européenne, en particulier les décisions relatives au Fonds européen de défense et les projets de la Coopération structurée permanente qui vont en bénéficier.
9. **Un Livre blanc de sécurité et de défense.** Le Parlement européen avait déjà demandé en 2018 de définir une Approche stratégique globale de la défense européenne²¹. Dans le contexte de nos propositions, le but du Livre blanc est de détailler les conséquences de la Grande stratégie européenne, de la PSDC et de la doctrine militaire européenne sur les Etats-membres. Pour être plus précis :
 - une approche commune des enjeux et menaces au niveau européen, actuels et à venir, et une vision partagée de la façon de les traiter, en incluant des échéanciers,
 - des capacités à détenir au niveau européen permettant de réagir immédiatement à une crise subite et de satisfaire le besoin capacitaire en attente d'une réponse combinée des Etats-membres,
 - des capacités disponibles des Etats-membres, maintenant et dans l'avenir, qui pourraient être (pré-)engagées dans des opérations combinées européennes,
 - déterminer quelles capacités européennes sont à développer soit au sein d'un Etat-membre, soit au sein de plusieurs d'entre eux, de façon combinée ou non, soit directement au niveau de l'UE,
 - réfléchir sur la place de l'OTAN dans le cadre de la défense européenne.
- 10 **Créer des structures de défense plus robustes sous l'autorité du HR/VP.** Le HR/VP devrait organiser ses services de la façon suivante :
 - un état-major unique civilo-militaire de niveau opératif, incluant l'OHQ de l'UE, capable de planifier et de conduire simultanément plusieurs opérations de l'UE ;
 - cet état-major inclurait un commandement spécifique pour les opérations militaires, non-exécutives et exécutives, avec le mandat de planifier, de coordonner, de stimuler et superviser les efforts de défense des Etats-membres au profit de l'UE ;
 - cet état-major aurait l'autorité et la capacité, en cas de besoin, de donner un ordre préparatoire aux groupements tactiques qui sont en alerte ; il est bien compris que les procédures nationales auront été complétées à l'avance dans ce sens ;
 - un nouveau mécanisme financier serait établi pour permettre au HR/VP de créer et de mettre en œuvre cette nouvelle structure ;
 - cette nouvelle structure pourrait faire converger, coordonner, planifier, stimuler et superviser le développement des programmes d'armement des Etats-membres ainsi qu'assurer la formation et l'entraînement du personnel, et aussi mener des exercices combinés civilo-militaires dans le cadre de la gestion de crise ;
 - le commandement pour les opérations militaires serait responsable des capacités communes européennes aussi bien que du pré-engagement des capacités des Etats-membres à partir du moment où celles-ci auraient été transférées au niveau européen ; les capacités permanentes

²¹ "Overarching strategic approach to EU defence"

de l'UE ne seraient pas rattachées à un quelconque niveau national ; son personnel porterait le badge bleu de l'UE ; toutes ces dispositions devant respecter l'article 42 du Traité de Lisbonne ;

- Il pourra être défini les domaines où le besoin de capacités communes est requis, en relation étroite avec les initiatives de la Coopération structurée permanente (qui devrait d'ailleurs inclure les aspects opérationnels) : il pourra concerner par exemple les programmes coûteux comme les satellites, les drones, les bases logistiques et la technologie laser aussi bien que le matériel militaire traditionnel ;

11 Les aspects financiers

- Créer des capacités communes européennes en complément des capacités nationales imposera une augmentation importante du budget sécurité et défense de l'UE, dans le cadre du Cadre financier multi-annuel de la Commission²². Cependant cela sera difficile à accepter à cause de la situation actuelle due à la pandémie. Mais des contributions relativement faibles de la part des Etats-membres pourraient compenser les réductions probables des budgets de défense nationaux dans les années à venir. L'investissement dans des capacités communes européennes sera plus efficace et performant que des investissements dispersés dans les Etats-membres ; il sera aussi un stimulateur de la coopération de défense et des efforts des industries de défense au sein de l'UE.
- Une augmentation du financement européen sera requise pour les projets en cours et à venir au travers du Fond européen de défense, dans le domaine de la recherche et du développement industriel.
- Un budget supplémentaire sera aussi nécessaire pour le financement des phases de préparation et de projection des groupements tactiques. Le mécanisme ATHENA devra être adapté ou remplacé par de nouvelles sources de financement.
- Les opérations militaires de l'UE pourraient par exemple être financées par une Facilité de paix européenne²³, comme cela avait été proposé par le HR/VP en 2018.

Le Fonds européen de défense pourrait financer et faciliter le développement d'une BITD européenne plus efficace et moins dépendante, ainsi qu'augmenter le niveau de coopération entre les Etats-membres et avec l'OTAN dans les programmes d'armement (actuellement à 20%). Il pourrait aussi aider à réduire les redondances, les duplications inutiles et faciliter le développement des capacités européennes.

²² Multiannual Financial Framework (MFF)

²³ European Peace Facility (EPF)

Liste des participants d'EURODEFENCE au groupe de travail (n°27)

Sous la présidence d'Iric van Doorn (NL) :

Allemagne	Ralph Thiele
Autriche	Michael Zinkanell
Belgique	Willy Herteleer
Espagne	Federico Yaniz, Herminio Fernandez, Juan Cuadrillero, Manuel de la Camara
Finlande	Hanna Ojanen
France	Patrice Mompeysson, Maurice de Langlois
Italie	Cesare Ciocca, Federica Santoro
Pays-Bas	Iric van Doorn, Maarten Lak, Ron Keller, Joost van Iersel, Jan Wind
Portugal	Augusto de Melo Correia
Royaume Uni	Robin Ashby