Frédéric Mauro

DÉFENSE EUROPÉENNE

l'enjeu de la coopération structurée permanente



GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP 2017/1

© Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée, moyennant mention de la source et de l'auteur
Photo de couverture : Montage de Ludovic Sultor-Sorel/GRIP
Prix : 8 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-078-6

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/2255

Les rapports du GRIP sont également diffusés sur www.i6doc.com, l'édition universitaire en ligne.

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

Avec le soutien de la Wallonie

Ce rapport est publié dans le cadre du programme « Cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde » subventionné par la Région wallonne. Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle de la Région wallonne.

Frédéric Mauro

DÉFENSE EUROPÉENNE

L'enjeu de la coopération structurée permanente

LES RAPPORTS DU GRIP 2017/1

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3
Que faut-il retenir de ces initiatives ? 4

1. EN QUOI CONSISTE LE POTENTIEL DES TRAITÉS EN MATIÈRE DE PSDC ? 7
   A. L'intention des rédacteurs du traité 8
   B. Les implications juridiques 14
   C. Les conséquences politiques à tirer quant au potentiel restant inexploité 23

2. POURQUOI CE POTENTIEL N'A-T-IL JAMAIS ÉTÉ EXPLOITÉ ? 28
   A. Les raisons conjoncturelles ont pesé d'un poids important... 28
   B. ... mais ce sont surtout des raisons structurelles qui continuent de faire obstacle au lancement de l'UE de défense 29

3. FAUT-IL VRAIMENT METTRE EN ŒUVRE TOUT LE POTENTIEL DES TRAITÉS ? 31
   A. Est-ce possible ? 31
   B. Est-ce souhaitable ? 37

4. QUE FAIRE D'AUTRE ? 40
   A. Faire semblant 40
   B. Faire vraiment 41

CONCLUSION 43

ANNEXE : LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE RELATIVES À LA PSDC 44

INTRODUCTION

Quand d'ici quelques années les observateurs porteront un regard rétrospectif sur l'année 2016, celle-ci apparaîtra, peut-être, comme celle du renouveau de la défense européenne. Peut-être seulement, car la fin de l'histoire est encore à écrire.

Mais, pour l'instant, ne boudons pas notre plaisir. Rarement les partisans d'une défense européenne auront été à pareille fête : en juin une nouvelle « stratégie globale européenne » (*European Union Global Strategy* ou EUGS) qui décrit la vision stratégique de l'Union pour les années à venir ; en septembre la « déclaration de Bratislava » du Conseil européen sur la nécessité de mieux tirer profit des options figurant dans les traités ; en novembre le « plan de mise en œuvre » de la stratégie globale par le Conseil de l'UE (« *Implementing the EUGS* ») qui fixe un « niveau d'ambition » à l'action de l'Union en matière de défense et enfin, toujours en novembre, le « plan d'action défense » de la Commission européenne (*European Defence Action Plan* - EDAP). Il ne sera plus possible de dire que « l'Europe » ne fait rien.

D'autant que, cette même année, l'Action préparatoire de recherche de défense a été définitivement adoptée dans le budget européen pour 2017. Elle fait suite à un Projet pilote voté en 2014 dont les appels d'offre ont été accordés en 2016 par l'Agence européenne de défense (AED). Les observateurs souligneront que les sommes en jeu sont pour l'instant dérisoires : 1,5 million sur deux ans pour le Projet pilote et 90 millions d'euros sur trois ans pour l'Action préparatoire. Mais il ne s'agit que de démonstrateurs financiers et juridiques destinés à ouvrir la voie à un futur programme européen de recherche de défense, dont le principe est acquis, et dont le budget devrait être de 500 millions d'euros par an pour la R&T[1], soit plus que l'effort consenti en 2014 par le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Enfin, la collaboration entre l'OTAN et l'UE n'a, semble-t-il, jamais été aussi bonne. Le 8 juillet dernier, une déclaration conjointe OTAN-UE, signée par Jens Stoltenberg, Jean-Claude Juncker et Donald Tusk en amont du Sommet de Varsovie, ambitionnait de donner « un nouvel élan et une nouvelle teneur » au partenariat stratégique entre les institutions. Cette déclaration de principe a été suivie, le 6 décembre, d'une feuille de route comprenant quarante mesures adoptées par le Conseil de l'UE et le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'OTAN.

1. Recherche & Technologie.

Que faut-il retenir de ces initiatives ?

Premièrement, la volonté affichée par les autorités européennes de mettre en place une défense commune n'a jamais été aussi forte, et il ne s'agit pas seulement de quelques États membres. La Commission en particulier, se déclare « prête à assumer un niveau d'engagement sans précédent dans le domaine de la défense afin de soutenir les États membres. Elle mettra à profit les instruments de l'UE, y compris le financement de l'UE »[2]. Elle ne renonce pas à sa traditionnelle approche par l'offre, puisqu'elle s'engage à poursuivre les États qui ne respecteraient pas les directives du paquet défense de 2009, en particulier les obligations relatives aux marchés publics de défense. Sont clairement visées les compensations industrielles indirectes (offsets) demandées par les États lorsqu'ils passent des appels d'offre en matière de défense. Mais, de façon radicalement nouvelle, la Commission s'engage en faveur d'une action sur la demande qui va se traduire par des financements substantiels. Elle souhaite que ces financements concernent non seulement la recherche de défense, mais aussi l'acquisition de capacités militaires communes avec une enveloppe de l'ordre de cinq milliards d'euros par an[3].

Deuxièmement, cette intervention dans le domaine de la défense se fait de façon ordonnée. Elle s'inscrit en effet dans un processus de planification de défense, certes embryonnaire, mais dont on distingue bien les différents éléments : « tendances globales » en juin 2015 ; « stratégie globale » en juin 2016 ; « niveau d'ambition » en novembre 2016. Un nouveau plan d'acquisition des capacités et une stratégie globale de recherche de défense devraient être produites dans le cadre de l'AED à l'automne 2017 et définitivement adoptés au printemps 2018. Il semblerait que les autorités européennes aient cette fois l'intention de se préoccuper de défense et non pas seulement d'industrie de la défense. Ce serait un changement fondamental.

Troisièmement, et c'est selon nous le point le plus important, toutes les instances européennes convergent désormais dans leur volonté de prolonger ces mesures par un volet institutionnel qui les unirait toutes dans un cadre « structuré » et « permanent ».

Le Parlement européen n'a eu de cesse tout au long de l'année écoulée et depuis sa résolution du 21 janvier 2016 approuvant l'invocation de la clause de défense mutuelle de l'article 42 (7) [du Traité sur l'Union européenne – TUE] par la France, de considérer que « l'article 42 paragraphe 6 [du même traité] sur la coopération structurée permanente devrait être mis en œuvre par les États membres »[4].

2. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Plan d'action européen de la défense », COM (2016) 950 final – p. 22, quatrième alinéa.
3. Les modalités de constitution de ce fonds doivent encore être précisées, mais il devrait être constitué en majeure partie par les contributions des États membres.
4. Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2016, « La clause de défense mutuelle », P8 TA (2016) 0019 § 1.

Il l'a fait dans un rapport de Sandra Kalniete (PPE, Lettonie) du 29 mars qui « exhorte les États membres volontaires à mettre en place une coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense »[5].

Il l'a fait ensuite dans le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune de Ioan Mircea Pascu (S&D, Roumanie) du 3 novembre 2016 qui « souligne que l'établissement d'une coopération structurée permanente permettra de développer une défense propre ou une structure permanente de défense propre susceptible de renforcer les opérations de gestion de crise »[6].

Il l'a fait également au travers du rapport de Urmas Paet (ALDE, Estonie) sur « l'Union européenne de Défense » qui « demande instamment aux États membres de l'Union de mobiliser le potentiel complet du traité de Lisbonne en ce qui concerne notamment la PSDC, en particulier à l'égard de la coopération structurée permanente (...) »[7].

Enfin, début 2017 un rapport de Michael Gahler (PPE, Allemagne) et Esteban Gonzalez Pons (PPE, Espagne) devrait éclairer le Parlement sur « les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne »[8]. Le projet de rapport prévoit que le Parlement « invite la HR/VP, le Conseil et les États membres à utiliser toutes les possibilités prévues par le traité, en particulier les mécanismes prévus à l'article 42 paragraphe 6 du traité UE (...) ». Il s'appuie lui-même sur une étude approfondie réalisée pour le compte du Parlement[9].

Certes, la demande d'application de l'ensemble des dispositions du traité de Lisbonne concernant la PSDC et en particulier l'établissement de la CSP est une revendication ancienne du Parlement européen[10]. Mais force est de constater que sa fréquence augmente.

5. Rapport du Parlement européen, « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe », (2015/2272(INI)) § 26.
6. Rapport du Parlement européen, « La mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) », (2016/2017 (INI)) § 12.
7. Rapport du Parlement européen sur l'Union européenne de défense, (2016/2052 (INI)) du 31 octobre 2016 § 2.
8. Projet de rapport devant le Parlement européen, « Les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne », (2015/2343 (INI)) § 3.
9. Steven Blockman, « The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional Implications », Parlement européen, 16 décembre 2016.
10. Voir notamment le rapport annuel sur la mise en œuvre de la PSDC du 19 mars 2015 – Arnaud Danjean rapporteur- § 36.

Pour ce qui concerne la Commission, son président, Jean-Claude Juncker, a déclaré le 14 septembre 2016 dans son discours sur l'état de l'Union que : « le traité de Lisbonne permet aux États membres qui le souhaitent de mettre en commun leurs capacités de défense sous la forme d'une coopération structurée permanente. Je pense que l'heure est venue de faire usage de cette possibilité[11]. » Dans son plan d'action défense du 30 novembre, la Commission déclare qu'elle « exploitera pleinement les traités en vue de l'adoption d'une union de la défense »[12].

Enfin, le Conseil européen, qui avait déjà proposé en novembre 2014 un « cadre systématique et de long terme pour la coopération de défense » (*policy framework for defence cooperation*), franchit un pas supplémentaire dans ses conclusions du 15 décembre 2016 en donnant mandat à la Haute Représentante de lui présenter « au cours des prochains mois des propositions concernant (...) des éléments et des options en vue d'une coopération structurée permanente inclusive reposant sur une approche modulaire et traçant les contours de projets éventuels (...) »[13].

Ce flot de déclarations et de rapports soulève quatre grandes questions :
- En quoi consiste le plein potentiel des traités européens ?
- Pourquoi est-il resté inexploité jusqu'à présent ?
- Faut-il vraiment le mettre en œuvre ?
- Dans le cas contraire que faire ?

11. Commission européenne, Discours sur l'état de l'Union 2016 : « Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défendre », 14 septembre 2016.
12. « Plan d'action européen de la défense », *op. cit.*, p. 22 quatrième alinéa.
13. Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016.

1. EN QUOI CONSISTE LE POTENTIEL DES TRAITÉS EN MATIÈRE DE PSDC ?

Rappelons que la double promesse d'une « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD) et d'une « défense commune » date du traité de Maastricht en 1992[14]. Néanmoins, ce traité ne contenait aucune précision sur ce que devaient être cette « politique » et cette « défense commune », ni sur la différence entre ces deux concepts, que nous aborderons plus loin. Retenons à ce stade que la première promesse, celle d'une politique de défense, a reçu de multiples commencements d'exécution entre 1992 et 2003[15] contrairement à la seconde.

Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, que la PESD (renommée « politique de sécurité et de défense commune » – PSDC) acquiert un contenu juridique précis. Le traité de Lisbonne ne faisant que modifier les traités antérieurs, c'est donc au traité de Maastricht ou « Traité sur l'Union européenne » (TUE) qu'il faut se référer pour décrire la PSDC et en inférer son potentiel inexploité.

Pour autant, la lecture cursive du TUE ne permet pas de comprendre ce qu'est la PSDC, en particulier ses dispositions relatives à la CSP. Il s'agit en effet d'un texte complexe et long (sept pages du Journal officiel de l'Union européenne) qui a fait l'objet de négociations ardues et de multiples compromis au sein de la convention pour aboutir en 2003 au projet de TECE (Traité établissant une Constitution pour l'Europe)[16]. Ce texte a ensuite été modifié une première fois par les rédacteurs de la conférence intergouvernementale qui accoucha en 2004 du TECE (appelé aussi Traité de Rome II)[17] puis une deuxième fois par les rédacteurs de la conférence intergouvernementale de Lisbonne en 2007 pour finalement aboutir aux dispositions en vigueur. Il est évident que la qualité du texte a souffert de cet accouchement difficile et que sa cohérence d'ensemble a été en partie perdue. Sa synthèse est difficile, pour ne pas dire impossible, et sa présentation nécessite à chaque fois un rappel fastidieux (voir annexe).

14. L'article J-4 du Traité de Maastricht prévoyait que « la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».
15. Citons notamment l'institution en 2001 d'un Comité politique et de sécurité (COPS), d'un Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) appuyé d'un état-major de l'Union européenne (EMUE), le déploiement à partir de 2003 de missions de l'Union européenne dans le cadre défini au sommet de Petersberg en 1992 et, enfin, la mise en place d'une Agence européenne de défense (AED), par une décision du Conseil européen de 2004.
16. Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe – 18 juillet 2003.
17. Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Journal officiel de l'Union européenne du 16 décembre 2004.

Afin de capturer l'esprit et de comprendre la signification de la PSDC, il est indispensable de se livrer à une interprétation juridique. L'interprétation que nous proposons ici se fonde sur le rappel de l'intention des rédacteurs telle qu'elle s'est exprimée dans les discours des chefs d'État et de gouvernement de l'époque [18] et au cours des travaux préparatoires de la Convention pour l'avenir de l'Europe. Ce n'est qu'en relisant ces différents travaux et discours que l'on peut tenter de comprendre ce qu'est la PSDC et en déduire le potentiel restant à exploiter.

A. L'intention des rédacteurs du traité

L'analyse combinée des discours politiques et des travaux préparatoires fait apparaître trois idées clefs qui, loin d'être de simples slogans d'estrade, ont guidé la plume des rédacteurs et ont reçu une traduction juridique précise dans les traités.

1) La notion d'avant-garde

À l'époque de la rédaction du TECE, deux visions antagonistes du projet européen s'opposaient. L'une portée par le Premier ministre britannique Tony Blair, consistait en un projet organisé autour de l'idée de marché ou d'espace économique et qui faisait de l'élargissement aux pays de l'Est nouvellement libérés du joug communiste la priorité des priorités. L'autre, portée par le président français Jacques Chirac, était plutôt celle d'une « Europe puissance » faisant passer « l'approfondissement » du projet avant l'élargissement.

La PSDC est le fruit du compromis entre ces deux visions. Il s'agissait de ne pas empêcher les pays désireux d'approfondir le projet européen en bâtissant la première étape d'une défense européenne, de le faire sans attendre. Ces pays éviteraient ainsi le blocage des États qui ne seraient pas prêts ou pas désireux de le faire ou de ceux qui, déjà entrés dans l'Union, se voyaient juridiquement dans l'incapacité de le faire en application du principe de neutralité, telles l'Irlande, l'Autriche, la Finlande ou la Suède.

Cette notion d'avant-garde a été exprimée la première fois par Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque, dans un discours sur la finalité de l'intégration européenne prononcé le 12 mai 2000 à Berlin [19]:

18. Voir notamment pour les travaux préparatoires : Cahiers de Chaillot – octobre 2004 n° 71, La cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD – Philippe de Schoutheete – EU Institute for Security Studies ; pour la partie relative à la Conférence intergouvernementale : « *The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis* » – Jean-Claude Piris' Cambridge University Press 2010.

19. Discours de M. Joschka Fischer, ancien ministre allemand des Affaires étrangères, sur la finalité de l'intégration européenne, prononcé le 12 mai 2000 à Berlin, p. 18.

« Si face au défi incontournable de l'élargissement vers l'Est, l'alternative pour l'UE est donc soit l'érosion soit l'intégration, et si s'en tenir à une confédération d'États signifierait l'immobilisme avec tous les effets négatifs que cela comporte, l'Union européenne se trouvera confrontée à un moment ou à un autre dans les dix années à venir à un choix qui lui sera imposé par les circonstances et par les crises que ces circonstances auront déclenchées : ou bien la majorité des États membres tente le ''saut dans la pleine intégration'' et se met d'accord sur un traité constitutionnel européen portant création d'une Fédération européenne, ou bien, dans le cas contraire, un petit groupe d'États membres constituera une ***avant-garde****, c'est-à-dire un ''****centre de gravité****'' comprenant plusieurs États prêts et capables, en Européens profondément convaincus, de progresser sur la voie de l'intégration politique. La seule question sera alors de savoir quand le moment sera venu, qui fera partie de cette avant-garde et si ce centre de gravité se formera au sein ou en dehors des traités. En tout cas, une chose est sûre : sans une très étroite coopération franco-allemande, aucun projet européen ne pourra pas non plus réussir à l'avenir. »*

Ce discours a ensuite eu pour écho celui de Jacques Chirac, devant le Bundestag, le 27 juin 2000[20] :

*« **Nous devons aussi veiller à ce que, dans l'Europe élargie, la capacité d'impulsion demeure**. Sans cesse, il faut pouvoir ouvrir de nouvelles voies. Pour cela, et comme nous l'avons fait dans le passé, il **faut que les pays qui veulent aller plus loin dans l'intégration**, sur une base volontaire et sur des projets précis, **puissent le faire sans être retardés par ceux qui, et c'est leur droit, ne souhaitent pas avancer aussi vite.** »*

*« Enfin, **l'Europe-puissance** que nous appelons de nos vœux, cette Europe forte sur la scène internationale, doit disposer d'institutions fortes et d'un mécanisme de décision efficace et légitime, c'est-à-dire faisant toute sa place au vote majoritaire et reflétant le poids relatif des États membres. »*

*(...) « C'est aussi de l'approfondissement des politiques, à l'initiative de ces pays que j'évoquais tout à l'heure et qui souhaitent aller plus loin ou plus vite. Rassemblés avec l'Allemagne et la France, ils pourraient se constituer en un ''****groupe pionnier****''. Ce groupe ouvrirait la voie en s'appuyant sur la nouvelle procédure de coopération renforcée définie par la Conférence Intergouvernementale* [qui devait aboutir au traité de Nice] *et en nouant, si nécessaire, des coopérations hors traité, mais sans jamais remettre en cause la cohérence et l'acquis de l'Union. »*

20. Discours de M. Jacques Chirac, ancien Président de la République française, prononcé le 27 juin 2000 devant le Bundestag allemand.

*« C'est de cette façon, naturellement, que se dégagera la composition du ''**groupe pionnier**''. Non pas sur une base arbitraire, mais par la volonté des pays qui décideront de participer à l'ensemble des coopérations renforcées. Je souhaite ainsi que, dès l'an prochain, le ''groupe pionnier'' puisse s'atteler, notamment, à une meilleure coordination des politiques économiques, à un renforcement de la politique de défense et de sécurité et à une plus grande efficacité dans la lutte contre la criminalité. »*

Finalement, cette notion d'avant-garde a été introduite dans les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe par la contribution décisive de Dominique de Villepin et Joschka Fischer devant le groupe de travail VII sur l'action extérieure [21] :

2- Flexibilité dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense

*« Notre objectif est d'atteindre une plus grande **flexibilité**, notamment dans le domaine des processus décisionnels. **Il est souhaitable en principe que tous les États membres de l'Union participent. Néanmoins, il y aura des situations où tous les États membres ne seront pas disposés à participer à des coopérations ou ne seront pas en mesure de le faire**. Dans ce cas de figure, ceux qui le souhaitent doivent avoir la possibilité de coopérer à quelques-uns dans le cadre du Traité. »*

*« C'est **pourquoi l'instrument de la coopération renforcée doit être également utilisable pour la PESD**. Cela permettrait à un groupe d'États membres de mettre au point une coopération renforcée qui serait ouverte au reste des États membres voire à l'Union dans son ensemble, et établirait simultanément une articulation avec les institutions et les politiques existantes de l'UE. »*

L'objectif était donc clair, il s'agissait de permettre – si possible avant l'élargissement et sinon juste après – à une avant-garde de pays désireux de s'engager de façon plus résolue dans la construction d'une défense commune, de pouvoir le faire.

2) L'idée d'une capacité autonome reposant sur des moyens militaires crédibles

L'idée d'une capacité autonome reposant sur des forces militaires crédibles a été énoncée pour la première fois lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 :

« (...) Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du traité de l'Union européenne.

21. Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, membres de la Convention, présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, CONV 422/02, CONTRIB 150, 22 novembre 2002.

2. À cette fin, l'Union doit avoir ***une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles****, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales.*

« Dans cette perspective, les engagements de défense collective auxquels ont souscrit les États membres (article 5 du Traité de Washington et article V du traité de Bruxelles) devront être maintenus. ***En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde****, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres. »*

À une date plus proche de la rédaction du projet de TECE, le dialogue de Jacques Chirac avec des étudiants de l'université Humboldt le 26 juin 2000 ne laissait aucun doute sur la volonté des dirigeants français[22] :

« Pour ce qui concerne la défense, ce n'est pas seulement la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Cela a commencé avec la déclaration de Saint-Malo entre la France et l'Angleterre, et l'Allemagne très rapidement s' est jointe à l'effort franco-anglais. Et cela a été pour nous naturellement une très grande satisfaction. Et à trois, nous avons petit à petit convaincu tous nos partenaires de s'associer à cet effort, pour qu'il y ait, effectivement, moi je n'ai pas peur du terme, une ***Europe-puissance****. Pour moi, l'Europe doit être* ***une Europe qui a les moyens, en tant que de besoin, d'assurer sa défense si nécessaire.*** *Soit dans le cadre de l'OTAN, soit, si les Américains ne sont pas concernés, ou ne sont pas intéressés, par elle-même, de sa propre initiative, sous son propre commandement et sous sa propre direction. Et je crois que, maintenant, beaucoup de choses ont été faites en moins de deux ans. »*

Pour autant, il ne s'agissait pas de s'inscrire dans le cadre d'une construction fédérale[23]:

« Je voudrais d'abord dire que le discours prononcé par Joschka Fischer était à tous égards un excellent discours. Il était excellent parce qu'il arrivait à point nommé. Il arrivait au bon moment. C'est-à-dire au moment où les Quinze commencent à se rendre compte de la nécessité de faire tous un effort si l'on ne veut pas que l'élargissement conduise à une Europe qui tomberait en panne, en quelque sorte. Et il a posé clairement le problème. Cela a été le premier mérite de ce discours. »

« Le deuxième mérite, c'est qu'il n'a pas imposé une solution. Il n'a pas dit : il faut un gouvernement supranational. Il a évoqué une série de possibilités, toutes très intelligentes, toutes très intéressantes, mais qui posaient toutes

22. Discours de M. Jacques Chirac, ancien Président de la République française, prononcé le 26 juin 2000 à l'université Humboldt.

23. *Ibid*.

des questions. Autrement dit, il a montré un certain nombre de chemins et il a dit : ensemble, il faut que nous choisissions celui qui nous convient le mieux. Ce qui est une bonne démarche et ce qui certainement aura fait prendre conscience à beaucoup d'Européens du problème actuel de l'Europe. »

« Alors, dernier point, je le répète. ***Je ne crois pas qu'un gouvernement supranational, que M. Fischer d'ailleurs évoquait comme une hypothèse dans un deuxième temps, puisse aujourd'hui être retenu comme la solution****. Tout simplement parce que, d'abord, je ne pense pas qu'il y ait de pays qui l'acceptent. Et si je prends le problème que vous évoquez, celui de l'éducation, est-ce que vous croyez vraiment qu'aujourd'hui les Länder allemands, qui ont fait un énorme effort en matière d'éducation, de façon intelligente, dynamique, accepteraient que ce soit une autorité extérieure, extérieure même à l'Allemagne, qui fixe des règles identiques pour tout le monde ? Cela ne marcherait pas. Et donc c'est par d'autres voies qu'il faut, je crois, avancer. »*

Il faut en retenir que cette idée de « capacité autonome » est l'outil qui doit permettre à l'Europe de « faire entendre sa voix », mais que le maniement de cet outil se fait dans un cadre qui demeure intergouvernemental.

3) Le concept « d'Euro-zone de défense »

Lorsque le TECE a été écrit, le processus d'intégration européenne qui faisait figure de modèle était celui de la zone euro. Il s'était agi en 1992 de planifier la réalisation d'un objectif de long terme – la création d'une zone économique intégrée – au terme d'un processus de convergence des économies nationales.

Pourquoi ce qui avait marché une première fois ne marcherait-il pas une seconde fois ? Les conventionnels ont donc fait de **la PSDC une copie de la zone Euro** et ont repris l'idée, *mutatis mutandis,* que l'on pouvait aboutir à l'état final recherché – la défense commune – par une convergence préalable, progressive et mesurable des appareils de défense.

C'est ce que montrent sans ambiguïté les travaux préparatoires de la convention sur l'avenir de l'Europe [24] :

« § 54. Plusieurs membres du groupe ont proposé que, ***comme le traité de Maastricht a créé une forme de coopération particulière pour la mise en place et la gestion de l'euro, le nouveau traité prévoie par conséquent une forme de coopération plus étroite*** *entre les États membres qui souhaitent effectuer les missions les plus exigeantes et remplissent les conditions nécessaires pour que leur engagement soit crédible.*

24. Rapport final du Groupe de travail VIII « Défense » de la Convention européenne, CONV 461/02, 16 décembre 2002.

*L'une des conditions pour participer à cette **« Euro-zone de la défense »** devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées, ainsi que des capacités de commandement et de contrôle. Une autre condition pourrait être la participation aux forces multinationales avec des capacités de commandement et de contrôle intégrées. D'autres facteurs sont importants, comme l'état de préparation des forces, l'interopérabilité et les capacités de déploiement. (...)*

*« § 66. Un grand nombre de membres du groupe sont de l'avis que le **développement de la PESD impose le renforcement des capacités militaires** à la disposition de l'Union – qu'il s'agisse des engagements pris par les États membres pour assurer les missions de Petersberg **ou des engagements plus approfondis** qui pourraient être pris entre eux par certains États membres au titre d'une **coopération plus étroite**. Certains membres du groupe ont suggéré que ces engagements plus approfondis prennent la forme d'un protocole annexé au traité, par lequel les États volontaires harmoniseraient leurs besoins militaires, mettraient en commun leurs capacités et leurs ressources et assureraient une spécialisation de leurs efforts de défense.*

« Dans ce contexte, le besoin a été constaté d'un mécanisme permettant d'évaluer et d'améliorer la manière dont les États membres remplissent leurs engagements. Une série d'objectifs peut être envisagée, qui évaluerait notamment :

*- **La proportion du budget de défense par rapport au PIB, et en particulier la proportion des dépenses d'équipement des dépenses de recherche dans le budget de défense ;***

- L'état de préparation des forces, y compris les capacités de déploiement des forces et leur interopérabilité.

*Plusieurs membres du groupe ont proposé que **le respect de ces différents engagements, par les États membres fasse l'objet d'un exercice d'évaluation et de surveillance**.*

***Cette fonction de surveillance pourrait être conférée à l'agence de l'armement** qui deviendrait ainsi une véritable agence des capacités dont le rôle consisterait à promouvoir les efforts des États membres pour améliorer leurs capacités (...). »*

Ces trois idées permettent d'éclairer les méandres et les subtilités de la PSDC et de comprendre le rôle qu'est censé y jouer la CSP.

B. Les implications juridiques

En 2003, l'objectif de long terme est bien celui d'une « défense commune ». Du reste, il n'est plus question, comme dans le traité de Maastricht, de l'écrire au conditionnel, mais bien dans un temps – le futur de l'indicatif – qui indique la certitude que l'événement adviendra.

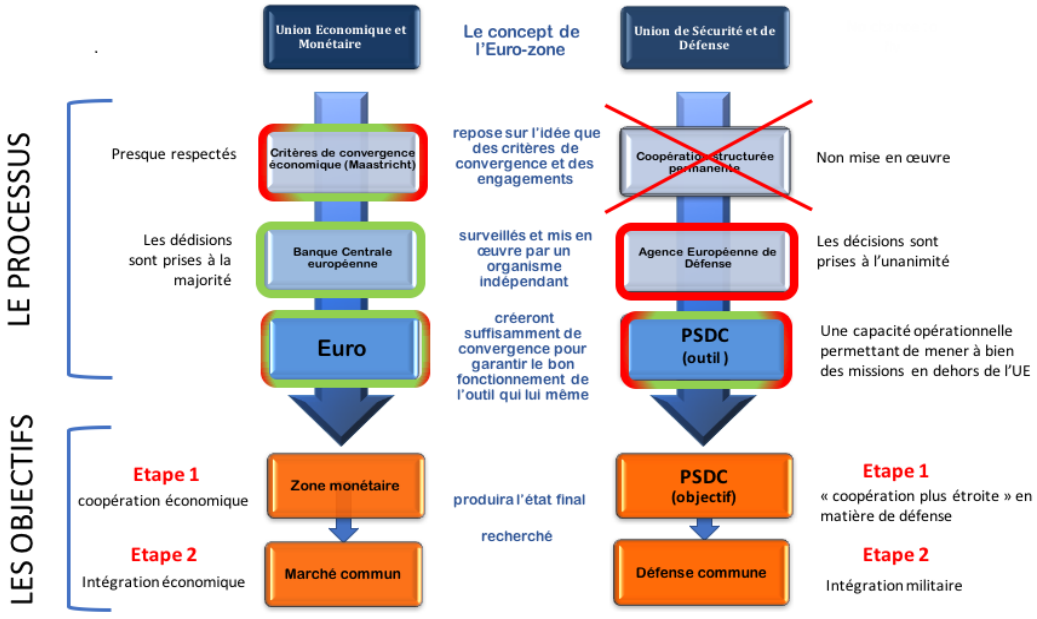
Néanmoins, conscients des difficultés qui ne manqueront pas de se présenter, les rédacteurs des traités ont prévu un objectif intermédiaire dénommé « politique » de sécurité et de défense commune (PSDC).

Afin d'atteindre successivement ces deux objectifs, le TUE met en place un processus de convergence – l'Euro-zone de défense – composé de trois éléments indissociables :

- des critères pour pouvoir faire partie de l'avant-garde et des engagements contraignants une fois admis (la CSP) ;

- un organisme, indépendant des États, chargé de surveiller le respect des critères et de faciliter la mise en œuvre des engagements (l'Agence européenne de défense) ;

- enfin, un outil, qui lui aussi porte le nom de PSDC, et qui consiste en une capacité opérationnelle permettant à l'Union de mener des missions de gestion de crise en dehors de son territoire.



Source : Fréderic Mauro

Par construction, la CSP ne pouvait donc pas être une initiative optionnelle de la PSDC susceptible d'être mise en place *a posteriori*.

Au contraire, elle était l'un des éléments essentiels à mettre en place *a priori* pour réaliser la PSDC, première étape sur le chemin de la « défense commune ».

1) Un objectif en deux étapes

a) L'objectif intermédiaire : la PSDC (ou « coopération plus étroite »)

En tant qu'objectif intermédiaire, la PSDC était censée être mise en œuvre dès l'entrée en vigueur du nouveau traité. En quoi consiste-t-elle ? Aux termes de l'article 42 (1) du TUE, la PSDC « fait » partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle « assure » une capacité opérationnelle à la fois civile et militaire reposant sur des moyens fournis par les États membres. Surtout l'Union « peut y avoir recours » pour des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale.

Le problème vient du fait que les rédacteurs ont utilisé le même terme – la PSDC – pour désigner à la fois l'objectif et l'outil censé en permettre la réalisation. C'est ce qui explique la phrase faussement tautologique de l'article 42 (2) du TUE : « La politique de sécurité et de défense commune (l'objectif) inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union (l'outil) », phrase qui autrement serait dépourvue de sens.

Il faut donc bien distinguer la PSDC en tant qu'objectif intermédiaire, qui est définie à l'article 42 (2) et la PSDC en tant qu'outil qui est définie à l'article 42 (1). De ce point de vue, les rédacteurs du projet de TECE avaient été plus clairs, puisque l'article 40 (7) de ce projet disposait :

> *« **Tant que le Conseil européen n'a pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article** (c'est-à-dire tant qu'il n'a pas été décidé de passer à l'étape de la défense commune), **une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle**. Au titre de cette coopération, dans le cas où l'un des États participant à cette coopération serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États participants lui portent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies. Pour mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, les États membres participants travailleront en étroite coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord. Les modalités de participation et de fonctionnement, ainsi que les procédures de décisions propres à cette coopération, figurent à l'article III-214. »*

Malheureusement, cet alinéa qui permettait de bien faire la distinction entre la PSDC/étape (« coopération plus étroite en matière de défense mutuelle ») et la PSDC/outil (les missions en dehors de l'UE et la clause de défense mutuelle) a disparu du TECE et *a fortiori* du TUE.

Que peut-on néanmoins déduire de l'intention des rédacteurs de cette première étape ? L'article III-214 du projet de TECE fournissait quelques explications :

> *« 1.* ***La coopération plus étroite en matière de défense mutuelle*** *prévue à l'article I-40, paragraphe 7,* ***est ouverte à tous les États membres de l'Union****. Une liste des États membres participant à la coopération plus étroite est reprise dans la déclaration (annexée).* ***Si un État membre souhaite y participer*** *à un stade ultérieur,* ***en acceptant les obligations qu'elle impose****, il en informe le Conseil européen et souscrit à ladite déclaration. »*

Il semble évident que son instauration devait avoir lieu dès l'entrée en vigueur du traité. C'est l'outil qui lui ne devait se mettre en place que de façon « progressive », c'est-à-dire au fur et à mesure que des missions communes se dérouleront de façon « pragmatique »[25]. Et de fait c'est bien ce qui s'est passé puisque les premières missions de gestion de crise ont eu lieu dès 2003, sur la base du traité de Maastricht et du Sommet de Petersberg, sans attendre l'entrée en vigueur du TECE, qui du reste n'advint jamais.

De la même façon, cette coopération plus étroite était ouverte « à tous les États membres de l'Union ». Mais seuls ceux qui en acceptent les « obligations », à savoir la clause de défense mutuelle et la participation à des missions de gestion de crise pouvaient en faire partie. On retrouve ici la notion d'avant-garde. Comme on le verra ci-après au sujet de la CSP, le débat inclusif/exclusif est tout simplement dénué de sens. La coopération plus étroite/PSDC est « inclusive » en ce sens qu'elle ouverte à tous. Mais seuls ceux qui le veulent et qui en acceptent les obligations peuvent en faire partie. Elle est donc, par construction, et dans le même temps « exclusive ». Le degré d'inclusivité/exclusivité dépend du niveau des critères et des engagements que les États membres décident de fixer en établissant la CSP.

Enfin, cette première étape de la PSDC reste dans un cadre intergouvernemental. La preuve en est que l'article 42 (4) du TUE prévoit que : « *les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à*

25. Le terme est utilisé par Jacques Chirac dans son dialogue avec les étudiants de l'Université Humboldt en juin 2000 précité : « *Et donc, je me disais que, ceux qui, en 1945, ont eu l'idée de construire une Europe organisée ont eu une très grande vision. Ils ont été des visionnaires. Ils se sont dit : ce que nous voulons, c'est enraciner la paix et la démocratie, l'un n'allant pas sans l'autre, en Europe. Et comme c'était aussi des pragmatiques, ils n'ont pas essayé de tout faire en même temps. Ce n'était pas des hommes qui faisaient des discours, ils ont commencé petit, ils ont commencé avec six pays, ceux qui étaient d'accord pour faire ce chemin ensemble, et puis ils ont commencé par une petite chose, le charbon et l'acier. C'était donc à la fois une vision, une grande vision, et une méthode pragmatique. Et tout cela s'est développé.* »

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 »[26].

b) L'objectif final : la défense commune

Quel est le contenu de cette défense commune ? Le traité est muet sur ce point et renvoie au Conseil européen le soin de la définir le moment venu. Toutefois observons que l'adjectif « commun » n'est pas sans rappeler les débats précédant le traité de Maastricht sur la différence entre une « monnaie commune » et une « monnaie unique ».

Sans entrer dans des considérations sémantiques compliquées, on peut imaginer que la « défense unique » présuppose l'existence d'un État fédéral, disposant d'une chaîne de commandement elle-aussi « unique », fusionnant les chaînes nationales. En d'autres termes, il s'agirait pour faire simple et en deux mots, d'une « armée européenne ».

Or tel n'est pas l'objectif de la « défense commune » qui, plus modestement, vise à permettre à l'Europe « d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale »[27] en disposant d'une « capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires »[28] fournie par les États membres selon le principe du « réservoir unique de force » et lui permettant de « conduire des missions en dehors de l'Union » (...).

Cette défense commune devait s'effectuer dans le cadre des traités européens et non en dehors. D'où la concession faite d'inscrire ces dispositions dans le traité et d'en soumettre le déclenchement à une décision du Conseil devant, de surcroît, être prise à l'unanimité.

2) Un processus de convergence formé de trois éléments indissociables

A) Les engagements de la CSP

Le premier élément du processus de convergence est celui de la « coopération structurée permanente ». Plus précisément des engagements de l'article 2 du protocole n° 10 du TFUE qui sont censés agir comme autant d'engrenages, dans l'ordre précis où ils sont énumérés :

a) Engagements en matière de dépenses d'équipement ;
b) Harmonisation des besoins d'équipements (ce qui implique une authentique planification de défense) ;

26. C'est également la volonté de rester dans un cadre intergouvernemental qui explique l'exception prévue à l'article 41 (2) du TUE selon laquelle les dépenses opérationnelles (c'est-à-dire « liées aux opérations ») « ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (c'est-à-dire liées au missions et coopérations renforcées) restent à la charge des États membres, par opposition à toutes les autres dépenses de la PSDC qui sont à la charge du budget de l'Union. Cette exception a été voulue par les États membres afin de pouvoir garder le contrôle sur ces missions en application du vieux principe selon lequel qui paie décide.
27. Il s'agit du septième considérant du protocole n° 10 du TFUE.
28. Deuxième considérant du protocole n° 10 du TFUE.

c) Mesures destinées à accroître la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la déployabilité des forces en fixant des objectifs communs en matière de projection de forces ;
d) Comblement des lacunes capacitaires ;
e) Développement en commun de programmes majeurs d'armement.

La coopération structurée permanente est donc à la PSDC ce que les critères et engagements de Maastricht sont à l'euro. **Prise isolément, la CSP n'a pas de signification**, **pas plus que n'en auraient les critères de Maastricht sans l'euro.** Le terme de « coopération » est très trompeur. Il a été utilisé parce qu'il était la traduction juridique la plus proche du concept politique d'avant-garde, et avait déjà été utilisé pour les « coopérations renforcées ». Comme cela a été souligné à de multiples reprises et encore récemment[29], le fait que la CSP puisse être lancée à la majorité qualifiée et non à l'unanimité, constituait un assouplissement considérable par rapport aux « coopérations renforcées » susceptibles d'intervenir dans le domaine de la PESC[30]. Il s'agit bien ce faisant de permettre à ceux qui le souhaitent de progresser plus rapidement.

Rappelons que cette construction intellectuelle n'avait pas vocation à déboucher sur une construction fédérale, mais simplement de pousser aussi loin que possible la coopération de défense entre États souverains. Preuve en est que, au sein de cette avant-garde, les décisions sont prises à l'unanimité[31].

Enfin, observons que la CSP, dans la lettre comme dans l'esprit des rédacteurs du traité, était censée entrer en vigueur en même temps que le traité ou à tout le moins dans les premières années de son application. En effet, l'article 42 (6) du TUE dispose 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. »*

Or en droit, l'usage du présent de l'indicatif a un effet impératif. Par voie de conséquence, la CSP n'est pas une option mais une obligation.

Cette interprétation est corroborée par l'article premier (b) du protocole n°10 du TFUE qui prévoit que le critère « des engagements plus contraignants en matière militaire en vue des missions les plus exigeantes » doive s'apprécier « **au plus tard en 2010** ».

29. Voir Santopinto Federico, « La défense européenne après le Brexit : mieux vaut tard que jamais », Éclairage du GRIP, 27 septembre 2016.
30. Les coopérations renforcées prévues par l'article 20 du TUE peuvent être décidées y compris dans le domaine de la PESC, mais dans ce cas, elles doivent être, en application de l'article 329 (2) du TFUE, autorisées par une décision du Conseil statuant à l'unanimité.
31. Article 46 (6) du TUE : « les décisions et les recommandations du Conseil, dans le cadre de la coopération structurée permanente (...) sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls États membres participants ».

Cette précision qui ne figurait pas dans le TECE, confirme que, lorsque le traité de Lisbonne a été rédigé, en 2007, la CSP avait vocation à entrer en application dès l'entrée en vigueur du traité. Autrement cette disposition serait dépourvue de sens et là encore les principes généraux de l'interprétation juridique commandent d'interpréter les dispositions peu claires en leur donnant un sens.

Il faut interpréter de la même façon le paragraphe a) de l'article 2 du protocole n° 10 du TFUE qui dispose :

> *« Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article : a) à coopérer, **dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne**, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union. »*

Cette obligation est néanmoins tempérée par l'article 46 qui prévoit que : seuls

> *« Les États membres **souhaitant participer** à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ».*

Pour des raisons que nous allons expliciter plus loin, aucun État membre n'a voulu participer à l'établissement de la CSP lorsque le traité de Lisbonne a été ratifié, rendant de ce fait inopérant toute cette construction intellectuelle d'une PSDC/DC (défense commune).

B) L'Agence européenne de défense

L'AED est censée surveiller l'application des critères de convergence et participer à la mise en œuvre des engagements. Elle remplit ainsi deux fonctions, de façon homothétique à celles que remplit la BCE qui surveille l'évolution des principales grandeurs économiques de la zone euro mais surtout qui met en œuvre la politique monétaire.

La **fonction de surveillance des critères** est définie par l'article 3 du protocole numéro 10 du TFUE qui dispose que :

> *« L'Agence européenne de défense contribue à **l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités**, en particulier des contributions fournies suivant les **critères***

qui seront établis, entre autres, sur la ***base de l'article 2*** *[les critères de la coopération structurée permanente], et en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 46 du traité sur l'Union européenne [décisions relatives à la CSP]. »*

La fonction de mise en œuvre des engagements est définie par l'article 45 (1) du TUE. C'est la principale fonction opérationnelle de l'AED. Pour filer la métaphore de la transformation mécanique, on peut comparer l'AED à la boîte de vitesse qui contient tous les engrenages. Ces engrenages sont définis dans un ordre précis et qui décrit les différentes étapes de la planification de défense. Cet ordre est celui qui est fixé à l'article 45 du TUE. Il s'agit pour l'AED :

a de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ;
b. de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ;
c. de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ;
d. de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ;
e. de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

On sait que la planification de défense au sein d'une Alliance militaire telle que l'OTAN[32] est séquencée en cinq étapes successives : 1) la définition du niveau d'ambition militaire et des objectifs capacitaires qui en découlent (généralement classifiés), qui découle de la compétence exclusive des décideurs politiques ; 2) la définition du plan d'acquisition des capacités militaires ('*capability development plan*') qui est de la responsabilité conjointe des états-majors et des agences d'armement ; 3) la répartition des paquets d'objectifs capacitaires entre participants ('*apportion phase*'), phase politico-militaire ; 4) l'acquisition de ces capacités au travers d'une stratégie d'acquisition ('*procurement*') et d'une stratégie de recherche de défense qui vont de pair et finalement 5) d'une phase de réexamen des objectifs effectivement atteints. Or, l'ordre dans lequel sont énoncés les engagements de la CSP est bien celui d'un processus de planification de défense.

32. Mauro Frédéric, Thoma Klaus, « The future of European defence research », étude mené pour le Parlement européen, 30 mars 2016, p. 32 et annexe n° 3, p. 76.

Au demeurant, le nom complet donné à l'AED dans le traité, à savoir : « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement »[33] montre bien que celle-ci était censée jouer un rôle clef dans cette planification de défense, dont la « stratégie Solana » de 2003 et les « *Headline goals* » (objectifs capacitaires) adoptés au sommet d'Helsinki la même année auraient dû constituer les deux premières phases. L'Agence aurait dû assurer l'articulation entre la politique définie par le Conseil et, « en tant que de besoin, en liaison avec la Commission européenne » (article 45 paragraphe 2), les engagements et capacités des États membres.

Afin d'être en mesure de jouer ce rôle, il est essentiel que l'Agence puisse prendre ses décisions à la majorité qualifiée et non pas à l'unanimité, à l'instar du Conseil des gouverneurs de la BCE. C'est du reste ce qui est prévu par l'article 9-2 des statuts de l'Agence[34]. Et c'est aussi pour cette raison que les décisions relatives au statut, au siège et aux modalités de l'Agence sont adoptées par le Conseil « statuant à la majorité qualifiée » et en tenant compte « du degré de participation effective aux activés de l'Agence » (article 45 paragraphe 2). Notons au passage que l'AED est « ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer », ce qui exclut *de jure* du processus de décision les États qui ne feraient pas ou plus partie de l'Union.

Dans l'intention des rédacteurs du TECE, le rôle de l'AED était d'autant plus important qu'elle était censée reprendre les activités exercées par les États parties de « l'accord cadre sur la lettre d'intention » (LoI-FA), celles exercées par le groupe pour la coopération en matière d'armement (GAEO) de l'Union pour l'Europe occidentale et surtout celles de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAr)[35]. Depuis sa création en 1996, l'OCCAr a conduit, notamment, les programmes d'armement pour l'avion de transport militaire A400M, pour le véhicule terrestre de transport de troupes BOXER, pour les frégates multi-missions FREMM, pour les missiles de défense anti-aérienne ASTER, pour les hélicoptères TIGRE, etc.

---

33. À ce sujet, on peut relire avec profit les déclarations du négociateur britannique de l'époque, Nick Witney, qui allait devenir le premier directeur exécutif de l'AED, lors de son audition devant la Chambre des Lords : « Transcript of oral evidence taken by Sub-Committee », octobre 2003, C 9 item 3.

34. Décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense article 9 (2) : « Sauf disposition contraire de la présente décision, le comité directeur adopte les décisions à la majorité qualifiée. Les voix des États membres participants font l'objet d'une pondération conformément à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du TUE. Seuls les représentants des États membres participants prennent part au vote. »

35. Rapport final du Groupe de travail VIII «Défense» CONV 461/02 - Bruxelles, le 16 décembre 2002 § 64 : « Le développement des capacités est lié au développement de l'armement. Dans ce contexte, l'établissement, sur une base intergouvernementale, d'une agence européenne d'armement et de recherche stratégique a été soutenu par une grande partie du groupe. Les premières tâches de l'agence seraient de veiller à satisfaire les besoins opérationnels, ce qui se traduirait par la promotion d'une politique d'acquisition harmonisée des États membres, ainsi que par un soutien à la recherche en matière de technologie de la défense, y compris en matière de systèmes spatiaux militaires. Au sein de cette agence seraient intégrées, avec un label européen, les coopérations plus étroites déjà existantes dans le domaine de l'armement entre certains pays membres (OCCAr, L.O.I.). L'agence devrait également avoir pour mission de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense. Elle devrait reprendre également les éléments appropriés de la coopération que la plupart des États membres développent au sein du GAEO/WEAG. »

Soit au total plus de 50 milliards d'euros, alors que, pour l'instant, l'AED n'a conduit aucun programme structurant et, en douze ans, n'a malheureusement pu fédérer que pour environ 1 milliard d'euros répartis sur une multitude de petits projets. C'est donc l'OCCAr qui dispose de l'expérience technique d'une authentique agence de l'armement.

C) La PSDC (ou les missions de gestion de crise et la clause de défense)

L'article 42 (1) du TUE définit la PSDC comme un dispositif devant permettre à l'Union d'acquérir une capacité opérationnelle reposant sur des moyens fournis par les États membres afin de pouvoir effectuer des missions de gestion de crise. Ces missions sont donc l'outil, le creuset, dans lequel est censé se forger de façon tout à fait « pragmatique » la coopération plus étroite. Elles sont censées constituer la face visible par les citoyens européens de cette construction, de la même façon que l'euro en tant que monnaie est l'instrument visible de l'Union économique et monétaire.

Quant à la clause de défense mutuelle posée par l'article 42 (7) et dont l'insertion dans le traité a fait l'objet de beaucoup de débats au sein de la Convention, elle fait, juridiquement, de la PSDC une alliance militaire[36], sauf à considérer que les mots n'ont pas de sens.

Pour fonctionner correctement, cet outil nécessite par les États membres le respect des deux engagements prévus à l'article 42 (3) du TUE, à savoir :

- mettre à la disposition de l'Union des capacités civiles et militaires (...) ;
- améliorer progressivement leurs capacités militaires.

Ces engagements s'appliquent à tous les États membres qui participent à la PSDC et en constituent le socle commun. Ils ne préjugent pas des « critères plus élevés de capacités militaires et des engagements plus contraignants » des États membres qui souhaitent établir entre eux la coopération structurée permanente en application de l'article 42 (6).

Au terme de cette relecture des traités, la PSDC/DC apparaît plus clairement. Nous en proposons la définition synthétique suivante :

> *La* **PSDC** *a pour objectif premier d'établir une* **coopération plus étroite en matière de défense au sein d'une avant-garde d'États membres disposant de capacités opérationnelles élevées mesurées selon des critères objectifs**. *Grâce au concours de l'Agence européenne de défense,* **cette coopération doit permettre à l'Union de mener de façon autonome des opérations de gestion de crise en dehors de son territoire**.

36. Bakker Anne, Biscop Sven, Drent Margriet, Landman Lennart, « Spearheading European Defence : employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP », *Clingendael Report*, septembre 2016.

La PSDC est la première étape devant conduire à une **défense commune** entre les États membres participants, caractérisée par une **intégration plus poussée** matérialisée, le cas échéant, par la spécialisation des forces et des capacités et le rapprochement des industries d'armement.

La PSDC et la défense commune sont conduites dans un **cadre intergouvernemental.**

c. Les conséquences politiques à tirer quant au potentiel restant inexploité

1) La PSDC est un bloc composé d'éléments indissociables

Afin de produire de la convergence, toutes les pièces du mécanisme de l'Euro-zone de défense sont indispensables. À l'image des engrenages, de la boite de vitesse et de la transmission, la CSP, l'AED et les missions de la PSDC forment un tout indissociable[37]. Mettre en place les éléments de façon isolée, les uns après les autres, sans les intégrer, ne peut pas produire d'effets.

Ainsi, les missions de l'article 42 (3) ont été déployées depuis 2003 sans attendre l'établissement de la CSP ni l'institution de l'AED. En tout, trente-cinq missions civiles, militaires ou mixtes ont été lancées (voir tableau ci-dessous).

OPÉRATIONS TERMINÉES		
À TITRE MILITAIRE	**À TITRE CIVIL**	**OPÉRATIONS MIXTES**
EUFOR CONCORDIA (2003) ARTEMIS (2003) EUFOR RD CONGO (2006) EUFOR TCHAD/RCA (2008-2009) EUFOR LIBYA (2011/jamais déployée) EUFOR RCA (2014-2015) EUFOR RCA (2014-2015) EUMMAN RCA (20105-2016)	MPUE BOSNIE (2003-2012) EUPOL PROXIMA (2003-2005) EUJUST THEMIS (2004-2005) EUPOL KINSHASA (2005-2007) EUJUST LEX-IRAK (2005-2013) MSA ACEH (2005-2006) EUPOL RDC (2007-2014) EUPAT MACEDOINE (2005)	EUSEC RD CONGO (2005-2016) AMIS II (2005-2007) RSS GUINEE BISAU (2008-2010)

37. On peut s'interroger sur le fait que dans le TUE les dispositions les plus importantes relatives à la PSDC figurent dans un seul et même article. Si les rédacteurs ont procédé de la sorte c'est peut-être bien que dans leur esprit ces dispositions formaient un tout dont il serait impossible d'appliquer les différents paragraphes de façon isolée.

OPÉRATIONS EN COURS	
À TITRE MILITAIRE	**À TITRE CIVIL**
EUFOR ALTHEA (depuis 2004) EUNVAFOR ATALANTA (depuis 2008) EUTM SOMALIA (depuis 2010) EUTM MALI (depuis 2013) EUNAFOR MED SOPHIA (depuis 2015)	EUBAM MOLDOVA/UKRAINE (depuis 2005) EUBAM RAFAH (depuis 2005) EUPOL COPPS/territoires palestiniens (depuis 2006) EUPOL AFGHANISTAN (depuis 2006) EUPOL AFGHANISTAN (depuis 2007-clôture fin 2016) EULEX KOSOVO (depuis 2008) EUMM GEORGIE (depuis 2008) EUCAP SAHEL/NIGER (depuis 2012) EUCAP NESTOR (depuis 2012) devenue EUCAP SOMALIA (depuis 2015) EUBAM LIBYA (depuis 2013) EUCAP SAHEL MALI (depuis 2015) EUTM RCA (depuis 2016)

Des douzaines d'études existent sur la question[38]. Force est de constater que dans les crises les plus graves dans le voisinage de l'Europe, en particulier en Libye, en Ukraine et en Syrie, il jamais n'a été question de déployer des missions de haute intensité afin de permettre à la PSDC de remplir sa fonction de gestion de crise. Et de fait, les capacités qui sous-tendent ces missions sont trop faibles et ne peuvent servir que dans des cas où l'environnement est déjà sécurisé. Il n'est guère surprenant dans ces conditions que l'action extérieure de l'Union n'ait pas pris de consistance dans l'imaginaire collectif des citoyens européens.

Parmi eux, quel pourcentage serait capable de citer seulement trois interventions effectuées au titre de la PSDC ? Alors que l'Union y consacre entre 200 et 300 millions d'euros par an[39], peut-on dire que ces missions ont contribué de façon décisive à une coopération plus étroite entre les États membres en matière de défense mutuelle ?

De la même façon l'AED a été mise en place dès 2004, sans attendre le lancement de la CSP. À combien de programmes d'armement réellement structurants pour la défense européenne a-t-elle contribué jusqu'à présent ?

38. Voir notamment l'étude éclairante de Howorth Jolyon, « European Security post-Libya and Post-Ukraine : in search of Core Leadership », Istituto Affari Internazionali, mai 2014.

39. Gros-Verheyde Nicolas, « Le projet de budget de l'UE pour 2017. Volet extérieur et sécurité intérieure. Explications », Blog Bruxelles 2Pro, 12 octobre 2016.

Regardons les choses en face, quel serait l'impact de sa suppression sur les industries européennes de défense et sur l'équipement en matériel de guerre des États ? On peut espérer que les choses vont changer, mais pour l'instant la démonstration de son utilité reste encore à faire.

La CSP étant la pièce manquante du dispositif, on peut penser que son établissement pourrait contribuer à développer les capacités des États membres et faciliter les missions extérieures.

Toutefois pour être utile, la mise en place de la CSP doit remplir deux conditions :

- **elle doit se faire avec l'intention véritable de faire converger les appareils de défense nationaux et non pas dans une optique ponctuelle au coup par coup ;**

- **elle doit aller de pair avec une réforme de l'Agence européenne de défense, afin de lui permettre de remplir son rôle d'articulation entre la politique de l'Union et les moyens des États membres.**

2) Il faut en finir avec l'idée d'une CSP « inclusive » ...

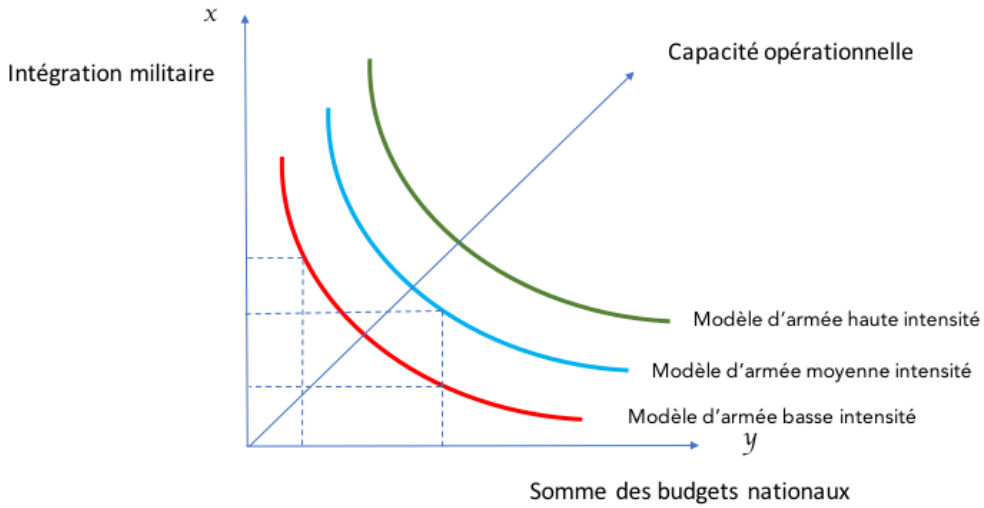
La CSP est la transcription juridique de l'idée politique d'avant-garde. Il faut l'accepter comme telle, ou cesser d'en parler. Le débat mortifère sur l'idée d'inclusivité a été lancé par certains pays qui ne remplissaient pas les « critères les plus exigeants » mais qui, néanmoins, ne pouvaient se résoudre à manquer le train de la PSDC. Ce débat qui hélas n'a pas cessé empoisonne véritablement le déclenchement de la CSP et oblige les États membres à de stériles contorsions intellectuelles[40].

Le fait est qu'il n'est pas possible, dans un cadre intergouvernemental, d'avoir des engagements peu contraignants tout en disposant des capacités militaires opérationnelles significatives. Pour être crédible et conférer à l'Union l'autonomie stratégique qu'elle recherche, la PSDC doit reposer sur des capacités militaires elles-mêmes crédibles. Peut-on imaginer ce que serait la défense des États-Unis si chaque État fédéré était libre de décider de sa contribution aux forces armées ?

À défaut d'État fédéral, de budget commun et de ressources propres, il faut bien se contenter d'une « convergence ». Laquelle passe par un effort mesurable et comparable des États, donc par des critères et des engagements établis par les États membres, mais néanmoins contraignants. Observons que, intuitivement, pour un niveau de capacité opérationnelle donnée, plus l'intégration entre les États membres est élevée, en d'autres termes plus la spécialisation des forces, des capacités et des industries est grande, plus les économies d'échelles sont importantes, ce qui allège d'autant la hausse nécessaire des budgets militaires.

40. Voir Gros-Verheyde Nicolas, « Une cooperation structure permanente à géométrie variable », Blog Bruxelles 2Pro, novembre 2016. Voir aussi Coelmont Joe, « Permanent Sovereign Cooperation (PESCO) to underpin the EU Global Strategy » Egmont Institute, décembre 2016 .

Ce que l'on peut présenter sous la forme graphique suivante :



3) ... et avec l'idée d'une CSP modulaire

Le terme de « coopération » est trompeur, car la CSP est un ensemble de critères et d'engagements contraignants, qu'il serait plus judicieux de renommer comme tels – « les critères de Lisbonne » – et tout simplement de les appliquer .

C'est tout sauf un « panier » dans lequel on pourrait glisser des forces communes ou des projets capacitaires de façon « modulaire » à l'initiative des États membres. Du reste, n'est-ce pas précisément ce qu'ont fait les États membres depuis quinze ans ? N'ont-ils pas déjà empilé toutes sortes de « modules » à deux (Lancaster House), à trois (triangle de Weimar), à quatre (groupe de Višegrad), à cinq (Weimar plus, coopérations nordique) ? N'ont-ils pas réalisé toutes sortes de programmes, à deux, à trois et même à sept ? Cette approche « *bottom up* », « pragmatique » et pour tout dire « à la carte » a-t-elle permis de disposer d'une « capacité autonome reposant sur des moyens militaires crédibles » ? La réponse d'évidence est non[41].

Cela ne veut pas dire qu'au sein de l'avant-garde de pays établissant la CSP, tous doivent participer aux mêmes programmes capacitaires. Cela va de soi. Mais ce n'est pas l'objet de la CSP, ou plus exactement ce n'est que l'une de ses multiples retombées et non sa raison d'être. Car si l'objectif est de permettre à des États membres de coopérer de façon « modulaire », alors il n'est nul besoin d'établir la CSP. Ils peuvent très bien le faire dans le cadre existant.

41. Voir Bakker Anne, Drent Margaret, Zandee Dick, « European defence core groups – the why, what & how of permanent structured cooperation », Clingendael – Egmont, novembre 2016. Voir aussi Biscop Sven, « Oratio pro PESCO » *Egmont Paper,* 19 janvier 2017.

Si les prolongements institutionnels envisagés devaient emprunter à nouveau ce chemin ils ne constitueraient qu'un vulgaire replâtrage destiné à donner l'illusion du mouvement et non pas à le créer. Ce serait une occasion de plus de perdue.

Pour mettre en œuvre le plein potentiel des traités, encore faut-il comprendre pourquoi les États membres s'y sont refusés jusqu'à présent.

2. POURQUOI CE POTENTIEL N'A-T-IL JAMAIS ÉTÉ EXPLOITÉ ?

A. Les raisons conjoncturelles ont pesé d'un poids important...

Le double résultat négatif au referendum d'adoption du Traité établissant une Constitution pour l'Europe le 29 mai 2005 pour la France et le 1er juin 2005 pour les Pays-Bas a porté un coup fatal à l'idée d'une PSDC/DC (défense commune) telle qu'elle était contenue dans les dispositions du traité.

Ce coup a été d'autant plus fatal qu'il a été suivi immédiatement par la disparition des deux leaders européens qui en avaient promu l'idée. Au cours du mois de septembre 2005, le Président Jacques Chirac fut victime d'un grave accident cardio-vasculaire et le chancelier Gerhard Schröder perdit les élections législatives en Allemagne. Avec eux disparaissaient une partie de la mémoire du mécanisme complexe qui avait été voulu dans le TECE. Mais surtout s'établissait durablement dans l'esprit des dirigeants européens l'idée qu'il valait mieux ne plus toucher à rien. Une fois que la vaisselle cassée du TECE a été recollée dans le traité de Lisbonne, toute modification ultérieure des traités est devenue taboue.

Les leaders qui succédèrent à Jacques Chirac et Gerhard Schröder furent dans un premier temps absorbés par le sauvetage du TECE. En outre, ils n'avaient pas la même fibre pro-européenne que leurs prédécesseurs. Nicolas Sarkozy en particulier prit le contrepied de toutes les options choisies par Jacques Chirac. Là où ce dernier avait promu une approche multilatérale, il préféra une approche bilatérale. À l'action en faveur de la défense européenne, il préféra, dès 2007, la réintégration de la France dans la structure militaire intégrée de l'Alliance atlantique. Enfin au traditionnel « moteur franco-allemand » il préféra l'alliance avec le Royaume-Uni, qui se traduisit militairement par les accords de Lancaster House en novembre 2010. Cette politique fut poursuivie par François Hollande avec l'assentiment d'une partie de la hiérarchie militaire et administrative française qui voyait dans l'aide américaine apportée aux opérations en Libye puis au Mali, la confirmation du bien-fondé des choix effectués.

Sur un tout autre plan, il faut bien admettre que la simple évocation du concept d'« Euro-zone de la défense » pour caractériser la PSDC au moment même, en 2008-2010, où l'Union économique et monétaire traversait la pire crise de son histoire était politiquement peu porteuse.

Enfin, on ne peut passer sous silence l'intoxication idéologique du « pragmatisme » en tant que morale de l'action et ses ravages collatéraux : la répugnance à des modifications institutionnelles qui ne soient pas réversibles, la condamnation de toute vision de long terme et la recherche frénétique de résultats « concrets » immédiats. Dans ce contexte, la coopération « structurée » et « permanente » ne pouvait qu'effrayer. Elle constitue le prototype même d'une construction intellectuelle sophistiquée intervenant à contretemps des idées qui forment l'air du temps depuis 2005.

Aujourd'hui, l'air du temps est en train de changer. Le fait que la Haute représentante de l'Union / vice-présidente de la Commission (HR/VP) se revendique d'un « pragmatisme avec des principes » marque peut-être un point d'inflexion. Surtout, la sortie programmée du Royaume-Uni de l'Union nécessite de faire preuve d'une vision à long terme, ce qui pourrait être à nouveau favorable à ce genre de construction intellectuelle.

B. … mais ce sont surtout des raisons structurelles qui continuent de faire obstacle au lancement de l'Union européenne de défense

Le premier responsable de la mise à l'écart de la PSDC/DC n'est autre que le traité de Lisbonne lui-même. La complexité du dispositif, les réserves imposées par la négociation, les ajouts inutiles tels le protocole numéro 10 du TFUE ou la suppression d'alinéas importants comme celui faisant mention de la « coopération plus étroite en matière de défense mutuelle »[42] ont transformé le traité en un casse-tête pour les juristes et les chercheurs, un texte incompréhensible pour les décideurs politiques et surtout ont rendu son appropriation impossible par les citoyens européens.

Non seulement, la construction envisagée était d'une trop grande subtilité, mais en outre le choix des mots s'est révélé désastreux. Il est dommage que le terme « d'Union européenne de défense », utilisé lors des travaux préparatoires[43] pour désigner tout à la fois la PSDC et la défense commune, ait été abandonné. Bien plus que des acronymes abscons, il eût permis de traduire l'intention réelle dans un vocabulaire compréhensible par tous. De même, distinguer « la politique » de défense commune de la « défense commune » n'a pas été un choix judicieux, pas plus que celui d'y ajouter celui de « sécurité » qui ajoute à la confusion, même s'il décrit la réalité du *continuum* entre la sécurité intérieure et la défense extérieure. Enfin, les termes mêmes de « coopération structurée permanente » sont politiquement inutilisables et ne peuvent raisonnablement être mis à l'affiche de programmes destinés au plus grand nombre.

---

42. L'article 40 (7) qui suivait immédiatement celui relatif à la CSP disposait : « Tant que le Conseil européen n'a pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article (c'est-à-dire tant qu'il n'a pas décidé à l'unanimité de passer de la politique de sécurité et de défense commune à la défense commune), une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle. »

43. Philippe de Schoutheete, « La cohérence par la défense - une autre lecture de la PESD », *Cahiers de Chaillot*, n° 71, octobre 2004, p. 28, 30 et 37.

Mais la raison la plus importante qui a privé le traité de Lisbonne de son plein potentiel est la crainte, par certains États membres, de perdre une part de leur souveraineté dans un processus d'engrenages similaire à celui de l'Euro-zone. En France en particulier, cette perte de souveraineté apparaît d'autant plus inacceptable que l'idée continue de prévaloir qu'il suffirait de tenir l'engagement d'un effort de défense de 2 % du PIB, pour que le pays puisse s'en sortir seul avec le concours ponctuel des alliés britanniques et américains, des succès à l'export et l'appui financier de « partenaires stratégiques » moyen-orientaux [44]. L'avenir dira si ce pari est réaliste.

Fondamentalement, les États membres craignent de se voir contraints, à l'instar de ce qui se passe dans l'euro, d'accepter des décisions souscrites dans un premier temps, avec lesquelles ils ne seraient plus d'accord dans un deuxième temps. La réalisation d'une défense commune suppose un degré d'intégration élevé qui passe par une certaine spécialisation des forces voire une modification de leur processus de planification de défense[45]. Or, qui dit spécialisation dit interdépendance et qui dit interdépendance dit incapacité d'agir seul.

44. Il est du reste symptomatique qu'en réponse à une tribune du chef d'état-major des armées, Pierre de Villiers, tirant le signal d'alarme quant à la nécessité d'accroître l'effort de défense au niveau des ambitions politiques demandées aux forces armées françaises, ni le chef de l'État, ni le Premier ministre n'aient jugé bon d'évoquer la possibilité d'une défense européenne, comme une solution possible à cet état de fait.

45. L'article 2 du protocole n°10 du TFUE prévoit expressément que : « les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent (...) (b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun ***et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense*** (...) (c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, ***y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales***. »

3. FAUT-IL VRAIMENT METTRE EN ŒUVRE TOUT LE POTENTIEL DES TRAITÉS ?

L'exploitation du potentiel du traité de Lisbonne présente un avantage majeur : il ne s'agit pas de modifier les traités existants. Il ne s'agit « que » de les appliquer.

Elle présente un inconvénient majeur : elle est dans la main des États membres. Toutes les instances européennes réunies peuvent proclamer en chœur la nécessité d'établir la coopération structurée, si les États membres ne veulent pas le faire, rien ne peut les y forcer.

Pour exploiter tout le potentiel des traités européens, il faut donc convaincre les États membres et leur démontrer que c'est à la fois possible et souhaitable dans l'intérêt général européen.

A. Est-ce possible ?

Pour que le traité produise ses effets, il faut certes établir la CSP. Mais cela ne suffit pas, il faut également modifier le mode de fonctionnement de l'AED et lui permettre de faire converger les processus de planification de défense nationaux.

1) Établir la CSP...

On l'aura compris, la CSP se conjugue au singulier[46] : il ne saurait y en avoir qu'une, de la même façon qu'il n'y en a qu'un seul jeu de critères de convergence économique pour l'euro. D'où la nécessité d'accorder le plus grand soin à la définition des engagements à prendre.

Or, une telle définition n'a rien d'impossible. Pour preuve, elle existe depuis novembre 2007, date à laquelle les membres de l'AED se sont accordés sur quatre séries d'engagements permettant de mesurer la convergence de leurs appareils de défense :
- les équipements de défense, y compris la « recherche & développement » (R&D) et la recherche et technologie (R&T) ; en pourcentage des dépenses de défense cet effort devrait être de 20 % ;
- la R&T de défense ; en pourcentage des dépenses de défense cet effort devrait être d'au moins 2 % ;
- l'acquisition en coopération européenne d'équipements militaires ; cet effort devrait être de 35 % ;

46. L'article 46 du TUE est sur ce point sans ambiguïté : « *Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42 paragraphe 6* (...) ».

- enfin, la R&T de défense développée en coopération européenne : l'effort devrait être d'au moins 20 % du total des dépenses de R&T.

Le respect de ces benchmarks par les différents États membres s'établissait ainsi en 2014 :

En millions d'euros aux prix courants

Etats membres de l'AED 2014	Dépenses de défense	Dépenses d'équipement	en % des dépenses de défense	Dépenses de R&T	en % des dépenses de défense	acquisition d'équipements en coopération européenne	En % des dépenses d'équipement	R&T en collaboration européenne	En % des dépenses de R&T
BENCHMARK			20,0		2,0		35,0		20,0
Ensemble des pays de l'AED	194 783	34 687	17,8	1 898,8	1,0	5 121,2	14,8	170,2	9,0
Autriche	2 491	289	11,6	1,5	0,1			0,2	13,3
Belgique	3 913	146	3,7	2,6	0,1	66,4	45,6	1,0	38,5
Bulgarie	563	6	1,0						
Croatie	606	45	7,3						
Chypre	270	1	0,3						
République Tchèque	1 493	148	9,9	6,6	0,4			0,5	7,6
Estonie	386	87	22,6	1,5	0,4	0,1	0,1	0,2	13,3
Finlande	2 714	468	17,3	24,7	0,9			1,3	5,3
France	39 198	9 697	24,7	764,0	1,9	2 032,0	21,0	123,0	16,1
Allemagne	34 749	4 627	13,3	482,9	1,4				
Gréce	4 001	322	8,0						
Hongrie	912	71	7,8						
Irelande	893	87	9,7						
Italie	18 427	2 059	11,2	classifié		673,6	32,7	5,3	
Lettonie	223	16	7,3						
Lituanie	322	66	20,3						
Luxembourg	190	55	28,9			29,3	53,3		
Malte	43	2	4,4						
Pays-Bas	7 788	796	10,2	59,4	0,8			5,5	9,3
Pologne	7 565	2 028	26,8	10,3	0,1	44,2	2,2	1,9	18,4
Portugal	2 501	345	13,8	1,6	0,1			0,6	37,5
Roumanie	2 029	321	15,8	1,1	0,1				
Slovaquie	749	84	11,2	0,1	0,0				
Slovénie	366	2	0,7						
Espagne	9 508	1 333	14,0	42,0	0,4	611,3	45,8	20,8	49,5
Suède	4 711	1 283	27,2	61,1	1,3	100,1	7,8	9,1	14,9
Royaume-Uni	48 172	10 306	21,4	439,4	0,9	1 564,2	15,2	0,8	0,2

Source : Chiffres extraits des séries de l'AED

À cette date, sept pays seulement respectaient le critère de 20 % des dépenses de défense en dépenses d'équipement. Mais rien n'empêcherait dans le cadre de la CSP, de fixer un ratio de manière progressive de manière à permettre aux pays qui le souhaitent de mettre en place des plans de rattrapage.

D'autant que cet engagement d'un ratio de 20 % est le même que celui pris par les États membres de l'OTAN, dans le cadre du sommet du pays de Galles en 2014.

Avec une méthodologie un peu différente (inclusion des pensions notamment), le respect des critères quantitatifs exprimés en milliards de dollars par les pays membres de l'OTAN s'établissait de la façon suivante pour l'année 2014 :

2014	dépenses de défense		dépenses d'équipement	
Prix et taux de change courants	En millions USD	En % du PIB	En millions USD	En % des dépenses de défense
BENCHMARK		**2,0**		**20,0**
Belgique	5 184	1,0	182	3,5
Bulgarie	747	1,3	8	1,0
Croatie	805	1,4	59	7,4
République Tchèque	1 975	1,0	129	6,5
Estonie	513	1,9	114	22,2
France	52 006	1,8	12 866	24,7
Allemagne	46 102	1,2	5 966	12,9
Grèce	5 226	2,2	427	8,2
Hongrie	1 210	0,9	94	7,8
Italie	24 448	1,1	2 670	10,9
Lettonie	293	0,9	22	7,6
Lituanie	427	0,9	60	14,1
Luxembourg	253	0,4	57	22,6
Pays -Bas	10 332	1,2	1 103	10,7
Pologne	10 104	1,9	1 904	18,8
Portugal	3 003	1,3	253	8,4
Roumanie	2 692	1,4	425	15,8
Slovaquie	997	1,0	111	11,1
Slovénie	486	1,0	3	0,7
Espagne	12 614	0,9	1 702	13,5
Royaume-Uni	65 690	2,2	14 990	22,8
Pays membres de l'AED	**245 107**	**1,5**	**43 145**	**17,6**

Source OTAN juillet 2016

Pour 2016, l'OTAN publiait les chiffres suivants[47] :

2016	dépenses de défense		dépenses d'équipement	
Prix et taux de change courants	En millions USD	En % du PIB	En millions USD	En % des dépenses de défense
BENCHMARK		**2,0**		**20,0**
Belgique	4 023	0,9	87	2,2
Bulgarie	663	1,4	83	12,6
Croatie	607	1,2	50	8,3
République Tchèque	1 930	1,0	140	7,2
Estonie	497	2,2	67	13,5
France	43 620	1,8	10 691	24,5
Allemagne	40 663	1,2	5 559	13,7
Grèce	4 550	2,4	678	14,9
Hongrie	1 243	1,0	162	13,0
Italie	21 878	1,1	4 428	20,2
Lettonie	400	1,5	71	17,9
Lituanie	630	1,5	174	27,7
Luxembourg	263	0,4	86	32,8
Pays -Bas	9 016	1,2	1 301	14,4
Pologne	9 349	2,0	2 411	25,8
Portugal	2 783	1,4	262	9,4
Roumanie	2 766	1,5	723	26,1
Slovaquie	1 024	1,2	196	19,1
Slovénie	400	0,9	5	1,2
Espagne	11 064	0,9	1 685	15,2
Royaume-Uni	60 347	2,2	14 127	23,4
Pays membres de l'AED	**217 716**	**1,5**	**42 987**	**19,7**

Source OTAN juillet 2016

47. Du fait de la réticence de certains États membres à communiquer leurs chiffres à l'AED, celle-ci n'est pas en mesure de publier les chiffres de l'année en cours. Pour cette raison, la dernière année publiée est 2014.

À ce stade du raisonnement, la question est simple : si les États membres de l'Union, qui sont également pour la plupart membres de l'OTAN, sont prêts à s'engager, sur une période de dix ans, dans le cadre du traité de l'Atlantique nord, au nom de quoi ne seraient-ils pas capables de le faire dans le cadre de la PSDC ?

Certes, dans un cas, celui de l'OTAN, il s'agit de promesses politiques et dans l'autre, celui de l'UE, il s'agirait d'engagements juridiques. Mais l'argument est peu convaincant, sauf à considérer que les promesses faites dans le cadre de l'OTAN n'ont qu'une valeur ... politique, autrement dit... pas de valeur. Il est du reste frappant de constater combien la CSP et la politique des 2 %, avec ses critères qualitatifs classifiés, se ressemblent comme deux faux jumeaux[48].

2) ... mais aussi réformer l'AED...

Là encore, rien d'impossible : la règle consistant à prendre les décisions à la majorité qualifiée est d'ores et déjà inscrite dans le statut de l'Agence. Il suffit de l'appliquer, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent, à l'exception de quelques décisions mineures concernant le statut des personnels.

Quant à la fusion avec l'OCCAr, elle est indispensable si on veut faire de l'AED une authentique « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement ». Elle peut se faire sans précipitation. Elle apporterait une plus grande lisibilité dans le paysage institutionnel européen et couperait court à l'idée qu'il y a une institution sérieuse qui fonctionne et à laquelle il ne faut pas toucher – l'OCCAr – et une autre qui n'est qu'un gadget sans utilité – l'AED –, comme on l'entend trop souvent dire dans les États membres. Certes, en cas de fusion, des arrangements devront être trouvés avec les pays membres de l'OCCAr qui ne font pas ou ne feront plus partie de l'Union. Mais là encore, rien d'insurmontable.

L'essentiel est de faire de l'Agence **le lieu de l'articulation entre, d'une part, les États membres, et d'autre part, l'Union, représentée par le HR/VP chef de l'Agence**. Au demeurant il serait logique que l'Agence dispose d'un personnel plus nombreux et qu'une partie plus grande de celui-ci provienne des agences nationales de l'armement, comme cela avait semble-t-il été envisagé, et malheureusement écarté, lors de la mise en place de l'Agence en 2004.

Si cette articulation ne peut être trouvée au sein de l'Agence et si la fusion avec l'OCCAr devait être écartée, alors il faudra peut-être que l'Union se dote de sa propre capacité d'expertise au sein d'une direction générale de la PSDC à créer et que l'AED évolue vers d'autres missions du type de celles que remplit aux États-Unis l'Agence pour les projets de recherche avancée de défense (DARPA). Mais cette mutation de l'AED serait peu compatible avec l'esprit des traités.

48. Mauro Frédéric, « Que penser de la politique des 2 % de l'OTAN dans le nouveau contexte du Brexit ? », *DSI (Défense & Sécurité Internationales)*, n° 49, août-septembre 2016.

3) … et faire converger les planifications de défense

Que ce soit au sein ou en dehors de l'AED, il sera de toute façon nécessaire de faire converger les processus de planification de défense des États membres. C'est du reste l'objectif que s'était fixé le Conseil européen du 20 décembre 2013[49] :

> *« 12. Il y a lieu de faciliter la coopération en renforçant la transparence et le partage d'informations dans le domaine de la* ***planification de la défense****, afin de permettre aux responsables de la planification et de la prise de décisions au niveau national d'envisager* ***une plus grande convergence des besoins capacitaires et des calendriers****. Afin de favoriser une coopération plus systématique et s'inscrivant dans le long terme,* ***le Conseil européen invite la Haute Représentante et l'Agence européenne de défense à présenter d'ici la fin de 2014 un cadre d'action approprié, en parfaite cohérence avec les processus de planification existants de l'OTAN****. »*

Tâche dont s'acquitta la nouvelle HR/VP Federica Mogherini, au travers d'un document ambitieux dénommé « **Cadre d'action pour une coopération systématique et s'inscrivant dans le long terme dans le domaine de la défense** » adopté par le Conseil le 18 novembre 2014[50]. Ce document prévoyait notamment que :

> *« 10. (…) les États membres sont déterminés à mettre en place une base plus solide et plus cohérente pour la* ***coopération européenne*** *en matière de défense,* ***allant de la définition des besoins et des priorités aux activités d'élimination/de déclassement en passant par le soutien en service****. (…) »*

Ce qui semblait une simple liste de vœux pieux en 2014, a acquis plus de consistance depuis la publication en 2016 d'une stratégie globale et surtout d'un plan de mise en œuvre fixant un niveau d'ambition qui constituent les premiers jalons d'une planification de défense. Certes, le chemin est encore long entre ces documents et la coordination des stratégies d'acquisition nationales ainsi que la mise en place d'une stratégie globale de recherche de défense européenne. Mais au moins peut-on désormais les entrevoir.

Il faudra néanmoins en passer nécessairement par un document de transcription des intentions politiques (le « niveau d'ambition ») aux capacités militaires souhaitées, que l'on appelle ce document « Livre blanc », « *headline goals* » ou « *political guidances* ». Pour l'instant l'élaboration de ce chaînon manquant de la planification a été écartée. Or cela fait peser un doute sérieux sur l'élaboration du prochain plan de développement capacitaire (CDP) qui risque de n'être, une fois de plus, que le catalogue de ce que les États membres ne veulent pas faire tous seuls.

49. Accessible en ligne : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/fr/pdf
50. Accessible en ligne : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15562-2014-INIT/fr/pdf

Là encore, la question se pose de savoir pourquoi les États membres refusent de faire dans le cadre de l'Union ce qu'ils sont d'accord de faire dans le cadre du processus de planification de défense de l'OTAN depuis 2009 (*Nato Defence Planning Process* – NDPP) ?

B. Est-ce souhaitable ?

Que se passerait-il si toutes les potentialités du TUE étaient réellement mises en place ?

On peut espérer que l'Union européenne de Défense (UED) produirait une convergence importante entre les appareils de défense, de la même façon que l'euro a produit de la convergence entre les économies qui l'ont adopté.

Certes l'UED étant la copie carbone de l'Union économique et monétaire (UEM) elle est affectée des mêmes vices de construction et **pourrait être confrontée, *mutatis mutandis,*** à des difficultés de même nature.

La première difficulté tient au peu de valeur que, dans la pratique, les États membres accordent au respect de la parole donnée.

L'expérience de l'euro a montré que les États ne craignaient pas de mentir, de tricher, d'exiger des délais, des exceptions voire de demander des règles taillées sur mesure comme le serait par exemple l'idée de ne pas prendre en compte les dépenses de défense dans la prise en compte des critères de déficit public...

C'est qu'entre le respect de la parole donnée au niveau international et leurs intérêts électoraux nationaux, les dirigeants des États membres européens, si on leur en laisse le loisir, choisissent généralement la satisfaction des seconds au détriment du premier. Le Brexit a même montré qu'un Premier ministre britannique n'avait pas craint de jouer aux dés l'appartenance de son pays à l'Union pour quelques voix de plus à la Chambre des communes.

La seconde difficulté tient au fait que le processus de convergence nécessite à un moment donné de franchir le cap de la solidarité budgétaire.

Comme on peut le constater par expérience dans le cadre de l'euro, à défaut d'une application stricte des règles de convergence, il faut qu'un minimum de solidarité s'exerce dans le cadre d'un budget commun pour que l'ensemble continue de fonctionner de façon harmonieuse. Or l'établissement de ce budget commun ne peut être accepté qu'à condition que les États participent au processus de décision en fonction de l'importance de leur contribution, ce qui suppose de passer à la règle de la majorité qualifiée. Or rien de tel n'est prévu dans le cadre de la PSDC, qui reste dans un cadre intergouvernemental consacrant l'égalité des voix.

Malgré ces difficultés, l'établissement de la CSP comporterait des avantages importants.

Le premier, et non le moindre, serait d'établir un cadre juridique stable à l'intérieur de l'Union, sans avoir à négocier un nouveau traité. Dans la situation actuelle c'est même son avantage déterminant, car il suffirait à ceux qui veulent la mettre en place d'appliquer les traités, chose qui, en principe, aurait dû être faite depuis longtemps.

Le second serait de pouvoir mettre en place, entre les pays de l'avant-garde, des mécanismes de convergence réellement efficaces en termes industriels, capacitaires et opérationnels.

Au niveau industriel, les pays participant pourraient établir entre eux l'équivalent d'un *Buy American Act*[51] en matière d'équipements de défense. Ce serait l'engagement d'acheter, de façon préférentielle, des équipements à l'industrie européenne, sans toutefois exclure la possibilité d'acheter ailleurs lorsque les industries de l'Union seraient dans l'incapacité de fournir. Cela supposerait la définition du concept d'opérateur de défense européen, qui pourrait être défini de façon suffisamment extensive pour y inclure des entreprises européennes situées dans des États en dehors de la CSP, voire en dehors de l'Union telles que celles situées en partie au Royaume-Uni. On sait que la mise en place d'une préférence communautaire et la définition de l'opérateur économique européen de défense avaient été des lignes rouges posées par certains pays afin de pouvoir continuer à acquérir des équipements américains. Le fait de limiter cette option aux seuls pays participant à la CSP permettrait, aux pays qui le souhaitent, de continuer à acheter des équipements américains, sans autres obligations que celles qui découlent de la directive sur les marchés publics de défense et de sécurité, et aux pays qui souhaitent au contraire donner au concept de base industrielle et technologique de défense européenne un contenu concret, de pouvoir le faire pour de bon. C'est entre les pays de cette avant-garde que pourrait être élaborée une politique industrielle en matière d'armement efficace. C'est également au sein de cette avant-garde que l'on pourrait envisager des simplifications drastiques de la directive sur le transfert des matériels de guerre (export et transit), avec peut-être une autorité commune chargée de délivrer les licences.

En matière capacitaire, il est évidemment souhaitable que soit réalisée au sein de l'avant-garde, la convergence des planifications de défense. Il s'agit là du reste de l'un des engagements constitutifs de la CSP. L'idéal serait d'aboutir à une planification de défense commune qui se substituerait aux planifications de défense nationales. Cette planification commune permettrait de créer les conditions de l'harmonisation des spécifications et des calendriers et ce faisant, d'allonger les séries de production des équipements militaires, de partager les coûts non récurrents en particulier la R&D et donc de réduire drastiquement les coûts d'acquisition.

51. Le *Buy American Act* est une loi adoptée dans les années 1930 qui vise à favoriser les biens produits sur le territoire américain pour les achats directs effectués par le gouvernement américain.

Vingt années d'expérience ont montré que la simple coopération industrielle, sans harmonisation en amont des processus de planification de défense, ne permettait pas d'harmoniser les besoins, de réduire le nombre des équipements ni les coûts de leur soutien.

Enfin, en **matière opérationnelle**, il serait possible de mettre en place, au sein de l'avant-garde, un quartier général commun permettant une planification des opérations militaires et surtout un financement en commun des opérations. Il serait également possible d'envisager dans ce cadre une formation militaire, au moins en partie commune.

Les avantages de cette **coopération *réellement* plus étroite** en matière de défense sont évidents. D'une part, elle permettrait une plus grande efficience des dépenses de défense : pour la même dépense les États participants pourraient acheter et soutenir davantage d'équipements militaires. D'autre part, elle permettrait une meilleure efficacité des forces européennes, puisque celles-ci n'auraient plus à couvrir l'entièreté du spectre des missions à l'échelle nationale.

C'est bien parce que la coopération porte en elle-même les fruits de sa récompense que tout le mécanisme de la PSDC/DC ne comprend aucune autre incitation, ni financière, ni fiscale. De la même façon que l'incitation à mettre en place l'euro, a été ... l'euro, l'incitation à mettre en place la PSDC est ... la PSDC.

Bien évidemment, le soutien de l'Union serait néanmoins le bienvenu. Et si le Fonds européen de Défense doit trouver une utilité, c'est certainement pour servir de déclencheur à cette avant-garde de défense européenne. Certes des modalités appropriées devraient être décidées afin de ne pas léser les pays non membres, mais la contribution financière et en nature des structures européennes (Commission, SEAE, AED) serait une excellente chose. C'est en étant l'instrument de la mise en œuvre d'une authentique coopération entre les États membres que l'action de l'Union apporterait une « valeur ajoutée » à la défense européenne et non pas en se substituant aux responsabilités financières des États membres ou en finançant à la marge des acteurs industriels nationaux.

Nul doute que sous cette forme, la CSP changerait les choses pour de bon et permettrait de faire passer la défense européenne du domaine des incantations à celui des réalisations.

4. QUE FAIRE D'AUTRE ?

A. Faire semblant

Faire semblant, pour les institutions européennes, serait continuer à appeler à la mise en place du plein potentiel des traités, en feignant d'ignorer que cette mise en place dépend de la seule volonté des États membres.

Faire semblant pour les États membres consisterait à ignorer les appels des instances européennes et à détourner le regard en direction de l'OTAN.

Toutes ces postures politiques ne créeront pas de défense commune. Mais elles ne permettront pas non plus d'assurer la sauvegarde des défenses nationales.

Le caractère national, intergouvernemental, de la défense européenne est un concept du XX^{e} siècle devenu inopérant au XXI^{e}. Au lieu de faire commerce des illusions solitaires d'une grandeur passée, les dirigeants des États membres feraient bien de prendre de façon solidaire les mesures qui s'imposent pour parer aux menaces actuelles : cyberguerre, cyber manipulation, terrorisme, militarisation de l'espace, révolution combinée de la robotisation et de l'intelligence artificielle, etc.

C'est un fait admis et reconnu, aucun État membre n'est en capacité de conduire en totale autonomie des opérations d'envergure en dehors de l'Union. Ce serait folie de penser le contraire. Sans défense commune, les États membres de l'Union sont condamnés à subir la volonté du grand allié américain. Et ils se condamnent à un alignement industriel et opérationnel sur les décisions prises à Washington. C'est du reste le choix pleinement conscient fait par Londres en matière militaire. Si les autres États européens faisaient de même, c'en serait fini du projet politique européen.

Or, nous savons que l'Union est travaillée par de puissantes forces centrifuges qui pourraient conduire à sa dislocation. Les pays d'Europe centrale en particulier sont en proie à des difficultés économiques, des dépressions démographiques, le tout sur fond de crise identitaire qui ont porté au pouvoir des leaders dont le succès se construit sur le rejet de l'Union. Ces forces affectent également les pays de l'Europe de l'Ouest, en particulier la France, les Pays-Bas et l'Italie.

Le Brexit n'est que l'une des impasses dans lesquelles le projet européen pourrait mourir et la défense européenne est peut-être la dernière opportunité qui s'offre à nous de prouver l'utilité d'une Union « sans cesse plus étroite ».

B. Faire vraiment

Jusqu'à présent, la construction européenne en matière de défense s'est faite en privilégiant la création d'instruments de coopération sur la finalité du projet ; en croyant qu'il suffisait de créer les outils pour que la volonté de s'en servir vienne naturellement. C'est la déclinaison de la méthode Schumann : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Cette méthode a fonctionné jusqu'au traité de Maastricht. Mais depuis 1992 elle est bien en peine de faire progresser le projet européen. Ni la création de l'Eurocorps, de l'Euromarfor ni celle du Commandement du transport aérien européen (EATC), qui est pourtant un succès, pas plus que le lancement de trente-cinq missions au titre de la PSDC, n'ont accouché d'une défense commune, ni même d'une politique de défense commune. La mise en œuvre de toutes les potentialités du TUE ne pourrait constituer une rupture, qu'à condition qu'elle soit faite sans arrière-pensée, avec la volonté politique sincère d'aboutir à une défense commune.

Or, toute la question de la défense commune est une question de gouvernance. Il ne s'agit pas de savoir si l'Union doit intervenir en Yougoslavie, au Mali ou en Syrie, mais comment en décider ? Comment arriver à ce que les États membres le fassent… ou ne le fassent pas, mais sans se désolidariser.

Toute la construction intellectuelle de l'Union européenne de défense (PSDC/DC) reposait sur le postulat selon lequel la convergence (économique ou militaire) crée de l'unité (politique), alors qu'en réalité, c'est l'unité qui créée de la convergence.

Quitte à refonder le projet européen, alors autant commencer en mettant les bœufs devant la charrue. C'est pourquoi, avant de demander instamment l'établissement de la coopération structurée permanente, les autorités européennes et les États membres seraient bien inspirés de s'interroger sur les modalités de décision qu'ils entendent mettre en place, car il ne servirait à rien de réveiller la belle au bois dormant s'il s'agissait en fait d'un monstre.

La défense commune ne commencera pas en mettant ensemble des généraux européens dans un quartier général commun ni même des capacités militaires communes dans un port, sur une base ou dans un aéroport. La défense commune commencera le jour où les représentants des États membres se mettront d'accord pour être toujours d'accord, même lorsqu'ils ne le seront pas. Et ce n'est pas une question de nombre de participants, car on peut être en désaccord à deux et d'accord à plusieurs.

Cela évidemment peut paraître utopique, irréaliste, voire pour certains inacceptable. Mais c'est ainsi. **L'adoption de la règle de la majorité est la condition *sine qua non* d'une authentique défense commune**. Tout le reste n'est que littérature et elle est déjà fort abondante sur le sujet.

C'est pourquoi les autorités européennes gagneraient à se concentrer sur les modalités de décision politique plutôt que sur les modules pragmatiques. C'est tout le sens de la proposition faite par un rapport du Sénat français de juillet 2013 d'un « eurogroupe de la défense »[52]. Le concept d'eurogroupe de défense est une invitation aux États membres qui le souhaiteraient de mettre en place un nouveau traité dans lequel tout serait à négocier, y compris l'abandon des critères et des engagements plus souples, et dont le principal avantage serait de permettre l'adoption de la règle de la majorité qualifiée.

Cette analyse mériterait aujourd'hui d'être prolongée. Il semble en effet douteux que les leaders européens, même après les élections de 2017 en France et en Allemagne, aient le courage de se lancer dans la négociation d'un nouveau traité. Il serait peut-être possible d'arriver à une solution qui combine l'avantage déterminant de la CSP (utiliser un cadre juridique déjà existant) et l'avantage déterminant de l'eurogroupe (permettre l'utilisation de la règle de la majorité).

Cela supposerait d'établir en même temps que la CSP un *gentlemen's agreement* qui prévoie le renoncement du recours à la règle de l'unanimité pour les États participants. Cet accord tacite pourrait prévoir un mécanisme du type « frein d'urgence ». Toutes ces possibilités peuvent être négociées dans un cadre informel.

Le chemin est escarpé, mais il existe et s'offre à tous ceux qui sont assez audacieux pour l'emprunter.

52. Reiner Daniel, Gautier Jacques, Vallini André, Pintat Xavier, « Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une (authentique) défense européenne », Sénat français, 3 juillet 2013.

CONCLUSION

La construction européenne est en crise. Déjà en 2005, elle avait connu un coup d'arrêt avec le référendum négatif des Français et des Néerlandais. En 2016, avec la sortie programmée de l'Union de l'un de ses membres les plus importants, pour la première fois de son histoire elle régresse. Sans projet, l'Europe n'offre plus de futur, et sans futur elle s'enferme dans la crise.

Les autorités européennes l'ont bien compris et c'est pourquoi elles s'efforcent depuis 2014 de privilégier une approche « politique » en concentrant leur action sur les projets les plus importants sans harasser les États membres d'une législation surabondante. Elles s'efforcent d'être présentes sur les grandes choses et discrètes sur les petites. Assurément, la défense collective fait partie des grandes choses, car, pour paraphraser le général de Gaulle, la défense et la sécurité sont bien les premiers devoirs d'une communauté politique à laquelle elle ne saurait manquer sans se détruire elle-même.

Dans cette perspective, les autorités européennes déploient toute leur énergie pour venir en aide aux États membres dont les finances publiques ne permettent plus d'assurer les capacités nécessaires pour faire face aux menaces qui les entourent.

Mais la construction d'une authentique défense collective ne pourra se faire au coup par coup, par la multiplication de réalisations « concrètes », en dehors d'un cadre structuré et de long terme dont la construction nécessite l'adhésion des États membres.

Or, pour l'instant ceux-ci feignent d'ignorer les invitations des instances européennes et continuent de prétendre pouvoir s'en sortir tous seuls, avec un petit effort budgétaire supplémentaire. Ils préfèrent continuer à se payer de mots et lâcher la proie de l'indépendance réelle pour l'ombre de la souveraineté virtuelle.

Cette attitude est suicidaire. Si elle était poursuivie, elle condamnerait non seulement la défense commune, mais tout aussi sûrement les défenses nationales.

En 2016, les autorités européennes sont allées aussi loin qu'elles le pouvaient. La balle est désormais dans le camp des États membres. Comment les convaincre de la saisir au bond et d'exercer en commun une souveraineté qu'ils ne sont plus capables d'exercer tout seuls ?

Frédéric MAURO
Avocat au barreau de Paris,
établi à Bruxelles

ANNEXE

Les dispositions du Traité sur l'UE relatives à la PSDC (analyse littérale)

I.- Un dispositif juridique complexe

La PSDC est régie par cinq articles du TUE auxquels il convient d'ajouter un protocole additionnel, le protocole n° 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la « coopération structurée permanente ». Il est possible de distinguer deux éléments au sein de ce dispositif : d'une part, un article clef, l'article 42, qui contient à lui seul l'entièreté de la PSDC, ce qu'elle est, ses objectifs et ses principales modalités de mise en œuvre et, d'autre part, les quatre autres articles ainsi que le protocole n° 10, qui ne font qu'en compléter et préciser l'application.

A. Le cœur du dispositif : l'article 42

L'article 42 est composé de sept paragraphes, lesquels prévoient pour mémoire :

(1) ***ce qu'est la PSDC*** : c'est une partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires fournis par les États membres ; l'Union peut avoir recours à ces capacités dans des missions en dehors de l'Union et, en simplifiant, à des fins de gestion de crise.

(2) à quoi elle vise : à une « politique de sécurité et de défense commune » de l'Union, applicable immédiatement, laquelle conduira, lorsque le Conseil européen statuant à l'unanimité en aura décidé ainsi à une « défense commune ». Ces deux objectifs ne devront pas affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres (sont visés ici les États dont la Constitution impose la neutralité) ni les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord pour les États dont la défense commune est essentiellement réalisée au travers de l'OTAN (le Royaume-Uni notamment).

(3) ***ses conditions de fonctionnement :*** un double engagement de la part des États membres :

- un engagement à mettre à la disposition de l'Union des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil, que ce soit au niveau national, ou même dans le cadre de forces multinationales (on pense évidemment à la brigade franco-allemande ou à l'Eurocorps) ;
- un engagement à améliorer leurs capacités militaires, et ce sous le contrôle de l'Agence européenne de défense (AED), qui, entre autres missions, « participe à la définition d'une politique européenne des capacités de l'armement et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires ».

(4) ***ses modalités de décision*** : toutes les décisions prises dans le cadre de la PSDC sont prises à l'unanimité des États membres.

(5) la possibilité de déléguer à un groupe d'États membres, l'une des ***missions*** de la PSDC, telles que définies à l'article 44

(6) le fait pour 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 », d'établir entre eux une **coopération permanente structurée**, telle que régie par les dispositions de l'article 46.

(7) enfin, le paragraphe 7, qui pose le principe d'une **clause de défense mutuelle** qui prévoit que : « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir », à condition qu'il s'agisse d'un acte de légitime défense (article 51 de la Charte des Nations unies) et sans préjudice de l'application du traité de l'Atlantique nord (dont l'article 5 s'applique en cas « d'attaque armée » sur le territoire européen).

B. Les articles d'application

L'article 43 donne compétence à l'Union pour conduire des missions en dehors de l'Union à des fins de gestion de crise. Ces missions sont essentiellement celles qui avaient été définies au sommet de Petersberg. Pour simplifier, il s'agit de missions de gestion de crise (donc à l'exclusion de missions destinées à assurer la protection du territoire de l'Union) en dehors du territoire de l'Union. L'article définit également les conditions dans lesquelles ces missions peuvent être décidées.

L'article 44 donne compétence à l'Union de confier à un groupe restreint d'États membres (et non pas à l'ensemble des États membres) la responsabilité de conduire les missions décidées en vertu de l'article 43.

L'article 45 définit les missions de l'Agence européenne de défense (AED), sa composition (restreinte aux États membres, mais à tous ceux qui le souhaitent). Il est important de noter que le traité prévoit que le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence soient décidées par une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée et non à l'unanimité et que par ailleurs, l'Agence accomplit ses missions, en liaison avec la Commission, en tant que de besoin.

Enfin, ***l'article 46*** définit les conditions dans lesquelles la CSP est établie et la façon dont les décisions y sont prises. La décision « d'établir » la coopération structurée revient au Conseil de l'UE, qui la prend à la majorité qualifiée et non pas à l'unanimité (article 46 paragraphe 2) et après consultation du haut représentant. En revanche, les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la CSP, sont prises par les seuls États participants, mais à l'unanimité (article 46 paragraphe 6).

II.- Désormais, seule la CSP n'a pas été mise en œuvre

Depuis l'invocation par la France de la clause de défense mutuelle, et si on met de côté les dispositions de la deuxième phrase du paragraphe 2 relative à la « défense commune », seul le paragraphe 6 de l'article 42 n'a pas encore reçu d'application.

S'il est bien une disposition pour laquelle la simple lecture du traité est peu claire, c'est bien celle-là. Le traité mentionne en effet deux conditions, cinq engagements et détaille de façon précise les conditions de sa mise en œuvre.

A. Deux conditions

La coopération structurée permanente ne peut être établie que ***par les États qui*** :

1. « ***Remplissent des critères plus élevés de capacités militaires*** »

Ces critères sont plus élevés que ceux auxquels il est fait référence au paragraphe 3 de l'article 42, à savoir : « les États s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires ».

En d'autres termes, tous les États s'engagent à mettre à la disposition de l'Union des capacités militaires pour contribuer aux objectifs de la PSDC et à améliorer leurs capacités militaires mais seuls ceux qui en font davantage peuvent établir la CSP.

Cette condition est reprise au point (a) de l'article premier du protocole n° 10 du TFUE sur la CSP, qui précise qu'il s'agit, dès la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de s'engager à :

« Procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense) ».

et

2. « ***Qui ont souscrit des engagements plus contraignants en matière militaire en vue des missions les plus exigeantes*** ».

Pour savoir de quels engagements il s'agit il faut se référer au point (b) de l'article premier du protocole n°10 qui pose comme condition de :

« Avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées (il ne peut s'agir que des missions de l'article 43), configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union européenne, en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours. »

B. Cinq engagements

Une fois admis dans la CSP, l'article 2 du protocole n° 10 prévoit que États membres participants s'engagent à :

a) Coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'***atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense***, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ;

b) Rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en ***harmonisant l'identification des besoins militaires***, en mettant en commun et, le cas échéant, ***en spécialisant*** leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la ***coopération*** dans les domaines de la ***formation*** et de la ***logistique ;***

c) Prendre des mesures concrètes pour ***renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces***, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales ;

d) ***Coopérer*** afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires ***pour combler***, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, ***les lacunes constatées*** dans le cadre du « Mécanisme de développement des capacités » ;

e) Participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

C. Des conditions d'application précises

a) Les États qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements doivent notifier leur intention au Conseil et au haut représentant ;

b) Dans les trois mois suivant la notification, **le Conseil, statuant à la majorité qualifiée** (de tous les États, y compris donc ceux qui n'y participent pas), après consultation du haut représentant, **décide ou non d'établir la coopération structurée permanente et fixe la liste des États qui y participent ;**

c) Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant ; il doit évidemment remplir les critères et souscrire aux engagements ci-dessus ; le Conseil statue à la majorité qualifiée, mais seuls les États membres participants prennent part au vote ;

d) Si, à un stade ultérieur, un État membre participant ne remplit plus les critères ou n'est plus en mesure d'assumer les engagements, il peut voir sa participation suspendue par décision du Conseil statuant dans les mêmes conditions, à savoir à la majorité qualifiée, seuls les États participants prenant part au vote ;

e) Enfin, si un État membre participant décide de quitter la CSP, il notifie sa décision au Conseil, qui en prend acte.

LES RAPPORTS DU GRIP

2013/10 **Un New Deal pour le marché européen de la défense ? La position de la Commission en vue du Conseil européen de décembre 2013**, Quentin Genard et Sabine Sarraf, 24 p., 6 €

2013/11 **Groupes armés actifs en R. D. Congo – Situation dans le « Grand Kivu » au 2e semestre 2013**, Georges Berghezan, 36 p., 6 €

2014/1 **L'Iran et la question syrienne – Des « Printemps arabes » à Genève II**, Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 32 p., 6 €

2014/2 **Le programme nucléaire iranien : Rétrospective sur les accords conclus avec l'AIEA et le « P5+1 »**, Bérangère Rouppert, 35 p., 6 €

2014/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – compendium 2014**, Sophie Durut et Luc Mampaey, 52 p., 8 €

2014/4 **Répertoire des entreprises du secteur de l'armement en Belgique**, Louis Discors et Luc Mampaey, 48 p., 7 €

2014/5 **Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères : vers une meilleure coordination**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €

2014/6 **Le traçage des armes sur les lieux de conflits : leçons et perspectives**, Claudio Gramizzi, 22 p., 6 €

2014/7 **Au vent mauvais : Comment la vente des Mistral à la Russie sape les efforts de l'Union européenne**, Roy Isbister et Yannick Quéau, 20 p., 6 €

2015/1 **Quelle place occupe la Turquie sur les marchés de défense ?**, Yannick Quéau, 28 p., 7 €

2015/2 **Armes artisanales en RDC : enquête au Bandundu et au Maniema**, Georges Berghezan, 44 p., 7 €

2015/3 **Groupes armés au Katanga : épicentre de multiples conflits**, Georges Berghezan, 38 p., 7 €

2015/4 **Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la première commission ?**, Jean-Marie Collin, 32 p., 6 €

2016/1 **Conseil de coopération du Golfe, une politique de puissance en trompe-l'œil**, Léo Géhin, 32 p., 6 €

2016/2 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2015**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 56 p., 8 €

2016/3 **Armes nucléaires américaines en europe : les raisons du statu quo**, Maïka Skjønsberg, 48 p., 8 €

2016/4 **Contrôle de l'utilisation finale des armes: pratiques et perspectives**, An Vranckx, 36 p., 6 €

2016/4 **Containing diversion: arms end-use and post-delivery controls**, An Vranckx, 40 p., 6 €

2016/5 **Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques** Bruno Hellendorff, 48 p., 8 €

2016/6 **Résumé du SIPRI Yearbook 2016 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit

2016/7 **Rapport de forces au Haut-Karabakh Frictions, dissuasion et risque de déflagration**, Léo Gehin, 36 p., 6 €

2016/8 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2016**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 51 p. , 8 €

2016/9 **Crise nord-coréenne : diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile,** Bruno Hellendorff et Thierry Kellner, 44 p. , 8 €

2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial**. **Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires,** Michel Luntumbue, 28 p., 6€

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
10 numéros par an pour 60 € (frais de port inclus)

DÉFENSE EUROPÉENNE :
l'enjeu de la coopération structurée permanente

L'année 2016 a été marquée par de multiples initiatives des autorités de l'Union européenne en faveur de la défense : stratégie globale, plan de mise en œuvre, plan d'action, action préparatoire de recherche de défense et feuille de route pour accroître la coopération avec l'OTAN.

La question que tout le monde se pose est de savoir si ces initiatives ne constituent qu'un feu de paille ou si elles marquent un authentique renouveau. En d'autres termes, seront-elles suivies de prolongements institutionnels et si oui lesquels ?

Afin d'inscrire ces initiatives dans un cadre durable et générateur d'effets de structures, l'idée la plus simple est d'appliquer le traité de Lisbonne. Or de toutes les dispositions du traité relatives à la défense, celle ayant trait à la « coopération structurée permanente » est la dernière à ne pas avoir été mise en œuvre.

C'est pourquoi les institutions de Bruxelles en réclament l'établissement à cor et à cri et que la Haute Représentante a été chargée de faire des propositions en ce sens.

Le problème est que personne ne se souvient de l'intention des rédacteurs des traités, ni de ce qu'est vraiment la « coopération structurée permanente ». Sa compréhension nécessite un important travail d'analyse et un gros effort de synthèse.

En outre, ne nous faisons pas d'illusions, il ne suffira pas de cocher la case la concernant pour voir s'évanouir les derniers obstacles à la mise en place d'une véritable défense européenne. En effet, dérivée de l'idée d'Euro-zone, la coopération structurée permanente est affectée des mêmes vices de conception que les critères de Maastricht.

Mais si la coopération structurée n'est pas la solution miracle et que sa mise en œuvre s'avère trop compliquée, que faire d'autre ?



Frédéric Mauro est avocat au barreau de Paris et au barreau de Bruxelles, spécialisé dans les questions de stratégie et de défense européenne, ainsi que celles relatives à l'équipement des forces armées.

GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP
2017/1

ISBN 978-2-87291-078-6
9 782872 910786