

Question d'Europe
n°474
22 Mai 2018

Défense: Le réveil de l'Europe

Jean-Dominique GIULIANI
Arnaud DANJEAN
Françoise GROSSETÊTE
Thierry TARDY

Executive summary

« Davantage de résultats ont été atteints au cours des 2 dernières années qu'au cours des 60 dernières », écrivait la Commission européenne en juin 2017, dans un document consacré à l'avenir de la défense européenne. En effet, l'Union européenne a longtemps été critiquée pour son apathie en matière de défense, notamment pour la réticence de ses États membres à intervenir militairement en temps de crise et la faiblesse des dépenses militaires. Pourtant, la nécessité de réagir face aux nouvelles menaces internationales et à la dégradation de la sécurité en Europe, conjuguée à un ensemble de facteurs favorables à une affirmation de l'Union dans le domaine de la défense, ont permis de fortes avancées ces dernières années. Elle y répond avec sa lenteur consubstantielle, certes, mais force est de reconnaître qu'elle commence réellement à investir le champ de la défense. Mais si un consensus se dessine progressivement entre les États membres pour une politique de défense européenne affirmée, les obstacles à cette « Europe de la défense » restent importants. Ce dossier permet de faire état de l'actualité récente de la « défense de l'Europe » entre avancées concrètes et défis persistants, et suggère un cap à poursuivre pour ne pas laisser cet élan s'essouffler.

1. L'ÉMERGENCE HÉSITANTE D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE

- En 1992, le Traité de Maastricht, qui créait l'Union européenne, posait les bases d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), laquelle comprenait la définition à terme d'une « politique de défense commune » (PSDC). Depuis la signature de ce texte, l'Union a indéniablement développé ses capacités dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, et notamment à travers la création de multiples opérations.
- Les actions menées dans ce cadre sont majoritairement des missions civiles de gestion de crises. Le lent processus né avec la PSDC a donc davantage mis l'accent sur un agenda élargi de sécurité que sur une identité de défense. La PSDC s'essouffle et pâtit de l'absence de volontarisme politique des États membres, et l'Union européenne ne s'impose pas comme canal privilégié de leurs politiques de sécurité.
- Mais une conjonction de facteurs favorise, ces dernières années, un nouvel élan du projet de défense européenne. Les nouveaux défis contemporains (terrorisme, cyber sécurité), l'instabilité

croissante de l'ordre mondial, l'incertitude de la relation transatlantique et la remise en cause du multilatéralisme, la pression migratoire et le départ du Royaume-Uni sont susceptibles de favoriser l'accroissement de l'Union européenne en matière de défense.

- Parallèlement, la nomination en 2014 de Federica Mogherini comme Haute Représentante de l'Union et sa « stratégie globale » concernant les questions de politique étrangère et de sécurité » présentée en juin 2016, ainsi que l'élaboration par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) d'un « Plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense » sont autant d'étapes qui ont relancé le débat européen sur la défense. A la même période, les attentats à Paris du 13 novembre 2015 avaient conduit la France à invoquer, pour la première fois, la « clause de défense » du Traité de Lisbonne (article 42.7)

2. UN NOUVEL ÉLAN RÉCENT DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

- En juin 2017 est créée au sein du SEAE une Capacité de planification et de conduite des opérations militaires non-exécutives, destinée à assurer le commandement stratégique des trois missions

de formation en Somalie, au Mali et en République centrafricaine.

- La création en décembre 2017 de la Coopération structurée permanente (CSP) par le Conseil, conformément aux dispositions du Traité de Lisbonne (Articles 42.6 et 46). Elle réunit 25 des 28 États membres dans une structure permanente visant à faciliter la coopération dans les domaines capacitaires et des opérations. En rejoignant la CSP, les États participants s'engagent à respecter 20 « engagements communs » et à coopérer au sein de 17 « projets capacitaires ».

- L'entrée en lice de la Commission européenne dans le champ de la défense grâce à une vision « plus politique » voulue par son Président Jean-Claude Juncker, avec son Plan d'action européen de la défense, en novembre 2016, et sa proposition d'un Fonds européen de la défense (FED) en juin 2017, première initiative pour laquelle des fonds communautaires seront utilisés pour soutenir directement des projets de défense. Ce Fonds s'articule avec l'accord intergouvernemental sur la coopération structurée permanente qui inscrit que les États membres devront consacrer 20% au minimum de leur budget de défense aux équipements, et 2% au développement technologique. Au total, le budget dédié à la politique industrielle de défense dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 avoisinera 13 milliards €, comme annoncé par la Commission européenne le 2 mai 2018.

3. DES DISPOSITIFS CONFRONTÉS À UNE SÉRIE D'OBSTACLES POLITIQUES ET CULTURELS PERSISTANTS

- La définition même de l'expression de « défense européenne » est l'un des obstacles majeurs. Les questions de défense étant majoritairement abordées sous l'angle des capacités à développer et non pas sous l'angle des opérations à conduire. Les concepts employés d'« autonomie stratégique » et de « niveau d'ambition » restent flous sur les finalités de ces objectifs en termes de défense. Quant au champ de la défense européenne, il reste également à définir. Si

l'on considère que la défense collective n'est pas du ressort de l'Union qui, par ailleurs, est la prérogative de l'OTAN et que les opérations militaires telles que mises en place depuis 2003 dans le cadre de la PSDC relèvent davantage de la sécurité que de la défense, la politique de défense de l'Union doit alors s'inscrire entre ces deux espaces.

- L'hétérogénéité des cultures stratégiques entre pays européens et l'absence, par conséquent, d'une « culture stratégique commune », soulignée par le Président français Emmanuel Macron dans son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017. Les États membres continuent de diverger quant à leurs perceptions de ce qui les menace, de la nature des réponses à apporter et des canaux institutionnels à privilégier dans leur gestion. L'un des clivages les plus marquants étant celui entre la France et l'Allemagne, apparu au moment de la conclusion de la CSP, et sans qui le développement d'un rôle pour l'Union dans le domaine de la défense pourra difficilement se faire.

- Pour plusieurs États, l'Union européenne reste secondaire par rapport à l'OTAN dans la définition et la mise en œuvre de leur politique de défense, et ils se montreront réticents vis-à-vis des volontés d'autonomie stratégique exprimées par certains États membres. C'est particulièrement vrai pour l'Allemagne qui estime lui être redevable de son retour sur la scène internationale après la Seconde Guerre mondiale, et dont les forces armées n'ont longtemps été mises en œuvre que dans le cadre de l'Alliance atlantique. Mais également pour les États d'Europe centrale et orientale, dont le premier réflexe a été d'intégrer l'OTAN, avant même l'Union européenne, pour garantir leur sécurité après l'effondrement de l'URSS.

- La réalité de la mise en œuvre des décisions prises et des propositions avancées par les institutions communes reste une incertitude, car le financement partiel de l'industrie de défense européenne par le budget communautaire nécessite que les États membres acceptent à l'unanimité un projet de budget ambitieux, contraint par le Brexit qui le privera à terme de 14 milliards € de recettes annuelles.

4. PROPOSITIONS POUR CLARIFIER LA PLACE DE L'UNION DANS UN DISPOSITIF ÉLARGI DE DÉFENSE DE SES ETATS MEMBRES

- Définir une typologie claire de champs d'intervention possibles pour l'Europe de la sécurité et de la défense, afin d'établir un cadre dans lequel l'Union pourrait conduire des opérations militaires ou maritimes ouvertement coercitives, ou contribuer à des opérations de renforcement de capacités militaires d'Etats partenaires. En 2016, le Conseil mentionnait la protection et la résilience de ses réseaux et infrastructures critiques, la sécurité de ses frontières externes, la garantie d'accès et d'utilisation des biens communs, la lutte contre les menaces hybrides, la cyber-sécurité, le contre-terrorisme, la lutte contre le trafic des personnes et le crime organisé.
- Travailler sur la gouvernance de la Coopération structurée permanente et l'éligibilité des projets aux financements communautaires.
- Résoudre la question de l'hétérogénéité des cultures stratégiques par une approche flexible et pragmatique entre complémentarité des engagements militaires, efforts capacitaires et politique de développement/prévention d'une part, et initiatives conjointes opérationnelles entre quelques pays, d'autre part, idéalement dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune.
- Une réflexion, dans le plus long terme, sur un nouvel arrangement institutionnel pour la défense, conforme aux impératifs d'efficacité dans la chaîne de commandement, de sûreté dans le soutien financier aux projets lancés, de légitimité et de contrôle démocratique.

Table des matières

4

Executive Summary	
1. « Défense : Le réveil de l'Europe », Jean-Dominique GIULIANI	
2. « Défense européenne : après les annonces, des actes ! », Arnaud DANJEAN	
3. « L'Europe reprend en main sa défense », Françoise GROSSETÊTE	
4. « Le retour de la défense européenne ? », Thierry TARDY	
Auteurs	

Défense : Le réveil de l'Europe

Depuis la fin du Second conflit mondial, l'Europe cherche à se doter d'une politique étrangère et de sécurité qui lui soit propre. La mise en commun des moyens de ses Etats membres est certainement l'un des plus vieux « serpents de mer » de la politique européenne.

Au fil des ans, au gré des circonstances, au prix d'initiatives et d'efforts inlassables souvent déçus, cette très délicate question, qui relève de la première mission des Etats, assurer la sécurité de ses citoyens, a très lentement progressé. L'OTAN a été la réponse à la guerre froide, les soubresauts de la dissolution de l'Union soviétique ont été l'occasion d'une première prise de conscience, notamment du fait des guerres dans les Balkans, les changements rapides du contexte géopolitique au tournant du siècle l'ont directement interpellée.

Elle se trouve désormais dans un environnement stratégique complètement nouveau, sur l'échiquier mondial comme à ses frontières.

La nature même de l'Union européenne ne la prédispose pas aux adaptations rapides. Union d'Etats souverains aux histoires et aux identités différentes, elle doit en permanence s'accorder avant d'agir. Son action internationale est par ailleurs limitée par ses fondements : construite pour garantir l'harmonie entre les nations du continent, elle est le contraire d'un empire et s'est refusée jusqu'ici à se penser en puissance. La nouvelle donne internationale l'interpelle donc dans son essence. Elle y répond avec sa lenteur consubstantielle, mais force est de reconnaître qu'elle commence à le faire. Dans la défense, elle s'ébroue.

Depuis 2013, date d'un premier Conseil européen consacré à la Défense^[1], les questions concernant sa sécurité font l'objet de discussions et désormais de décisions concrètes. Avec retard, la prise de conscience des Européens est réelle. On constate une accélération indéniable de l'organisation de la Défense européenne. Elle reste à confirmer dans les faits. Elle permet d'envisager de nouvelles perspectives.

UNE INDÉNIABLE ACCÉLÉRATION

Le contexte géopolitique international n'a plus grand-chose à voir avec celui hérité de l'immédiat après-guerre.

Les rapports de force dans le monde ont considérablement évolué. Le réveil asiatique les a transformés et le développement mieux partagé a fragilisé les institutions internationales, c'est-à-dire les règles acceptées d'un ordre mondial organisé autour de pôles de puissance stables. L'explosion du commerce international, de la circulation des personnes et de l'information ont accru les interdépendances, les innovations scientifiques et leurs rapides diffusions technologiques ont

profondément modifié les demandes des opinions publiques et, par voie de conséquence, les contraintes qui pèsent sur l'action des gouvernements.

Pour l'Europe, qui a systématiquement poursuivi son intégration et son élargissement, renforçant sa puissance économique et commerciale, cela s'est traduit par une plus grande implication dans les grands enjeux mondiaux, qu'ils soient commerciaux, environnementaux, politiques ou sociaux. Lui a manqué jusqu'ici les volets diplomatiques et militaires qu'elle s'efforce dorénavant de compléter en urgence.

En effet, aux incertitudes ou surprises stratégiques globales s'ajoutent, pour elle, des pressions

Jean-Dominique GIULIANI

¹. Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013,

à ses frontières. Les conflits, civils ou gelés s'en rapprochent, au Sud, comme à l'Est. Ils questionnent sa capacité à assurer sa sécurité ; ils ont des conséquences directes et indirectes sur sa stabilité interne. Le révisionnisme russe l'interpelle directement, l'islamisme extrémiste porte ses tourments en son sein, la stabilité de l'Afrique, continent voisin, est devenue prioritaire, le terrorisme, la question migratoire, l'interpellation démographique font désormais partie de son quotidien.

La prise de conscience des Européens a été lente. Bien que tardive, elle est pourtant réelle. Par exemple, tous les Etats membres ont augmenté leurs budgets de défense en 2016[2], à l'exception de six d'entre eux[3] alors que le financement de la défense en Europe ne cessait de diminuer depuis les années 90[4]. Certains d'entre eux, comme l'Estonie, la Lituanie ou la Suède ont rétabli le service militaire obligatoire, que 17 pays européens avaient récemment abrogé, d'autres ont modifié leurs Constitutions ou leurs lois relatives à la défense.

Au niveau des institutions communes, c'est à un véritable réveil qu'on assiste.

Le référendum du 23 juin 2016 demandant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a eu pour principal effet politique de « libérer » les Européens, jusqu'ici empêchés de toute avancée commune en matière de défense par une position britannique dogmatique considérant les velléités européennes comme des remises en cause de l'Alliance atlantique. Plus forte encore fut l'influence du relatif désintérêt et des hésitations américaines. Barack Obama avait déjà théorisé le « pivot asiatique » qui portait le regard américain davantage à l'Ouest qu'à l'Est. Donald Trump, semblant remettre en cause la clause de défense mutuelle du Traité de l'OTAN[5] et déclinant son programme « America first », a achevé de semer le doute sur le « parapluie américain » derrière lequel les Européens s'étaient confortablement abrités depuis 1949.

En outre, les conflits survenus entre-temps, deux guerres en Irak, guerre en Libye, intervention française au Mali se sont déroulées en l'absence de toute position commune européenne et a fortiori d'implication commune sur le terrain. Ils ont relevé de la seule volonté des Etats membres et ont contribué à marginaliser l'échelon européen dans les questions sécuritaires.

Sous la pression de certains Etats membres et grâce à une vision « plus politique » voulue par son Président, la Commission européenne et la Haute Représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune, Federica Mogherini, ont opéré un véritable changement de vision, une quasi-révolution pour les institutions européennes, que les traités confinaient soigneusement à l'écart des questions de défense et au sein desquelles le mot était quasi-tabou.

La stratégie européenne de sécurité, révisée en 2016 introduisait, pour la première fois dans un texte communautaire, la nécessité pour l'Union de viser à une « autonomie stratégique » de l'Europe.

Lui emboitant le pas, le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement décidait de se réunir régulièrement pour examiner les questions de sécurité et approuvait fin 2016 un plan d'action proposé par la Commission européenne. Cette dernière, conformément à ses compétences, apporta alors sa pierre par la voie de propositions concrètes de financement de la recherche de défense, du développement de projets et de soutien aux programmes d'équipement réalisés en coopération. Une Action préparatoire expérimentale était alors lancée pour financer entre 2018 et 2020 des projets coopératifs, un Fonds européen de Défense était proposé, faisant appel à des crédits communautaires, le financement partiel, par le budget européen, d'équipements réalisés en commun par plusieurs Etats membres était proposé. Un règlement, loi européenne, était proposé et devrait être adopté au printemps 2018. Enfin, la Commission européenne, après avoir accepté de financer l'Action préparatoire à concurrence de 90 millions €, envisageait de

2. Pour un montant cumulé de 231 milliards € (source, SIPRI, 2016) sur un total mondial de 1 570 milliards \$.

3. Croatie, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, République tchèque. Voir Rapport Schuman sur l'état de l'Union 2018, p 142, Editions Marie B, Paris, 2018

4. Selon le consensus des études, les dépenses de défense des pays européens augmentent désormais en moyenne de 1,6% par an et devraient approcher en 2020 les 250 milliards \$.

5. Article 5 : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord ».

consacrer dans la période budgétaire 2021-2027, près de 13 milliards € au financement de la recherche de défense, au développement de démonstrateurs et au co-financement de réalisations coopératives.

En abordant les questions de défense par l'économie et le financement, les institutions de l'Union européenne respectent les traités et se cantonnent à leurs compétences. Ces évolutions constituent néanmoins une avancée majeure, rendue possible par l'invocation en 2015, par la France frappée de graves attentats terroristes, pour la première fois aussi, de la clause de solidarité européenne de l'article 42.7 du Traité[6]. En invoquant cette disposition, elle s'impliquait résolument dans la construction d'une défense européenne, volonté revendiquée de manière très volontariste par Emmanuel Macron, le nouveau président qu'elle s'est donnée en 2017. De son côté, l'Allemagne poursuivait ses efforts pour assumer davantage des responsabilités internationales plus conformes à son poids économique. Elle répondait à la demande de la France par l'envoi d'une frégate et de moyens aériens en Méditerranée ; elle augmentait sa présence au Mali où 350 de ses soldats participaient à l'opération européenne de formation (EUTM) et plus de mille autres à l'opération de maintien de la paix de l'ONU (MINUSMA). On ne mesure pas assez ce que ces évolutions représentent pour une Allemagne qui a perdu 54 de ses militaires en Afghanistan alors que son armée demeure sous le contrôle de son Parlement et que son opinion publique reste très réticente à toute intervention extérieure.

Dès lors s'accéléraient les initiatives et 25 Etats membres mettaient en place en décembre 2017, pour la première fois, une « Coopération structurée permanente »[7], possibilité offerte par le Traité d'Union européenne de décider à quelques-uns de renforcer leur coopération en matière de défense. 17 projets de recherche et de développements étaient décidés et répartis entre chefs de file et nations intéressées.

D'autres devraient suivre en 2018 où une deuxième liste est attendue.

Portées par un couple franco-allemand re-légitimé et plus volontaire, au moins du côté français, ces innovations ont été rendues possibles par l'exemple donné par les deux principales puissances continentales européennes. Dès 2016, elles annonçaient une initiative commune, notamment dans le transport aérien militaire. En 2017, elles affichaient une attitude plus volontariste, bien que non sans nuances. L'Allemagne s'était engagée au sein de l'OTAN dans l'organisation de clusters (Nation Framework Concept), concept essentiellement industriel, destiné à partager avec des pays de plus petite taille des équipements et à compléter les capacités manquantes des uns et des autres. Elle a poursuivi dans cette voie en souhaitant une Coopération structurée permanente « inclusive », c'est-à-dire rassemblant le maximum de participants, ce qui est contradictoire avec l'idée, l'esprit et la définition de Coopération structurée. La France espérait, de son côté, des décisions plus opérationnelles, c'est-à-dire dotant l'Union de capacités opérationnelles qu'elle n'a jamais réellement su constituer. La force de l'entente entre les deux pays, la satisfaction de la France devant des évolutions européennes qu'elle appelait de ses vœux depuis longtemps ont permis un compromis qui a eu des effets d'entraînement sur les autres Etats membres, aucun d'entre eux ne prenant le risque de rester à l'écart d'un processus qui débutait. Finalement seuls le Royaume-Uni, le Danemark et Malte s'en tenaient à l'écart.

Ces premiers pas constituent une réelle nouveauté pour l'Union européenne, qui reste à confirmer dans les faits et dans la durée. Plusieurs incertitudes demeurent en effet sur la volonté des Etats membres de poursuivre leurs efforts de défense.

UNE VOLONTÉ À CONFIRMER

Trois incertitudes pèsent encore sur la réalité des avancées européennes en matière de défense, qui relèvent de la relation avec les Etats-Unis, de la mise en œuvre effective des décisions annoncées et des divergences stratégiques qui subsistent entre les Européens.

6. « 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, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies... »

7. Article 42.6 du Traité d'Union européenne : 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.

L'Europe s'en est longtemps remise aux Etats-Unis pour sa sécurité. C'est particulièrement vrai pour l'Allemagne qui estime lui devoir son retour dans le concert des nations après la tragédie de la dernière guerre et dont les forces armées n'ont longtemps été mises en œuvre que dans le cadre de l'Alliance atlantique.

C'est aussi vrai pour les Etats membres d'Europe centrale et orientale, particulièrement ceux qui ont avec la Russie une frontière ou une histoire commune. Leur retour à la souveraineté a été rendu possible par l'effondrement de l'Union soviétique à qui ils ont payé un lourd tribut. Les Etats baltes ont été occupés illégalement par elle pendant 45 ans et le Pacte de Varsovie avait emprisonné les autres dans un empire totalitaire dont ils se sont tous libérés par des mouvements insurrectionnels populaires. Leur premier réflexe a donc été d'intégrer l'OTAN, avant même l'Union européenne, pour garantir leur sécurité.

En outre, le Royaume-Uni a toujours considéré que l'OTAN était la seule organisation habilitée à s'occuper de la défense de l'Europe et n'a jamais cessé de contester tous les efforts européens pour constituer un « pilier européen de défense » crédible.

S'il est vrai que l'Alliance assure la défense effective de l'Europe, rôle qu'il ne lui est pas contesté, rien n'interdit en revanche aux Européens de s'organiser en son sein pour davantage assumer leur part du fardeau, ce qui est d'ailleurs une demande récurrente des Etats-Unis, qui estiment, notamment avec D. Trump, qu'ils en supportent trop (près de 70%). La posture de désengagement américain entamée par deux présidents américains successifs a semé le doute sur la réalité de l'engagement de la première puissance militaire mondiale aux côtés de ses alliés[8], malgré un programme de réassurance qui a vu des troupes américaines stationner aux frontières orientales de l'Union. La multiplication des différends des deux côtés de l'Atlantique, qu'ils soient commerciaux ou diplomatiques (Iran), a réveillé la volonté des Etats membres de renforcer leur propre autonomie et mis en évidence

l'anachronisme de l'exclusivité « otanienne » en matière de défense, qui n'a jamais été éloigné des intérêts d'une industrie américaine de défense profitant très largement de l'OTAN.

L'impératif d'autonomie stratégique de l'Europe n'est donc en rien contraire au maintien de l'Alliance. Il prend acte de l'évolution américaine, des changements stratégiques et répond aux besoins du continent.

Les circonstances, comme les intérêts réciproques, ont en outre permis de dépasser les oppositions entre OTAN et Union européenne, qui ont signé plusieurs documents conjoints sur leur articulation et leur coopération.

Il n'en demeure pas moins que plusieurs Etats membres considèrent toujours que leurs impératifs de sécurité sont garantis par l'Alliance atlantique et se montreront réticents aux volontés d'autonomie de l'Union. C'est l'un des points faibles à surmonter pour la défense européenne naissante.

La deuxième incertitude à laquelle elle doit faire face est la réalité de la mise en œuvre des décisions prises et des propositions avancées par les institutions communes. Le financement partiel de l'industrie de défense européenne par le budget communautaire nécessite que les Etats membres acceptent à l'unanimité un projet de budget ambitieux, contraint par le Brexit qui le privera à terme de 14 milliards € de recettes annuelles et suggère par ailleurs des redéploiements douloureux. Pour bénéficier à plein du Fonds européen de défense, les Etats devront non seulement financer par eux-mêmes entre 70 et 80% des projets coopératifs, mais ils devront aussi accepter d'augmenter le budget commun dont la négociation s'avère pour le moins délicate.

De même, les procédures qui seront adoptées pour le financement communautaire des projets d'équipement devront-ils être simples, efficaces et ne pas empiéter sur les compétences des Etats. Les premières discussions au Parlement et au Conseil laissent entrevoir à ce propos quelques difficultés.

8. Déclaration d'Angela Merkel le 10 mai 2018 à l'occasion de la remise du prix Charlemagne à Emmanuel Macron : « (...) car les conflits se jouent à nos portes et les Etats-Unis ne vont pas simplement nous protéger, (...) 9. "L'UE ne doit pas se substituer à ce que fait l'Otan" et surtout elle ne doit pas fermer ses marchés de défense aux Américains et aux autres pays non membres de l'UE, a déclaré Jens Stoltenberg le 13 février à l'ouverture d'une réunion ministérielle de l'OTAN.

Par ailleurs, des hésitations sont apparues dans les discussions parlementaires et intergouvernementales, notamment quant à l'accès aux marchés de défense des entreprises des pays tiers, qui ne pourront évidemment pas être financées par des crédits communautaires. Le Secrétaire général de l'OTAN, dans un dérapage malheureux[9], pas vraiment démenti ni sanctionné, a plaidé ainsi vigoureusement pour que le marché européen reste ouvert aux entreprises étrangères, c'est-à-dire financé aussi par le budget européen, ce qui serait un comble !

L'attitude américaine et de ceux des Etats membres qui estiment ne pas pouvoir s'en dissocier, conditionnera donc aussi la réussite des efforts européens.

Il est aussi permis de s'interroger sur les rôles respectifs des institutions européennes dans les financements communs envisagés. La Commission jouera-t-elle le même rôle que pour les autres marchés ? Le Parlement sera-t-il en mesure, compte tenu de sa composition, de comprendre et d'accepter une vraie stratégie de puissance alors qu'il s'est montré jusqu'ici plus idéaliste et pacifiste ? Les Etats membres sauront-ils s'entendre et comment ? L'Agence européenne de défense, organisme intergouvernemental mais désormais lié à la Commission pour ces programmes, sera-t-elle un outil crédible ? Autant d'incertitudes qui pèsent sur la réalisation des ambitions européennes.

Restent enfin les vraies divergences stratégiques entre les Etats membres.

Elles sont importantes et tiennent à l'histoire autant qu'aux différences constitutionnelles et juridiques.

Elles sont apparues entre l'Allemagne et la France au moment de la conclusion de la Coopération structurée permanente. Pour les Allemands, l'Union européenne a longtemps été un espace de coopération d'abord économique, voire industriel, tandis que les partenaires français y plaçaient beaucoup d'espoirs stratégiques et politiques. La première vague de projets de la CSP est donc consacrée à des sujets

capacitaires incluant le maximum d'Etats membres. La France aurait aimé que, conformément au Traité, ils concernent aussi l'aspect opérationnel de la coopération de défense avec ceux des Etats désireux et capables de s'engager sur le terrain. Le compromis trouvé fait la part belle aux premiers et se contente, pour le second, de déclarations d'intentions.

Nombreux sont les partenaires européens encore trop suspicieux envers la France, soupçonnée de vouloir se servir de l'Europe pour ses propres intérêts, appuyée sur une armée efficace et une diplomatie ambitieuse.

En outre, la défense rapprochée du territoire européen, assurée par l'OTAN, sous forte influence américaine, redevenue une préoccupation réelle, occulte la dimension globale des intérêts européens.

Beaucoup ont du mal à comprendre, et surtout à expliquer à leurs opinions, que la sécurité de l'Afrique a des conséquences immédiates sur celle du continent, que la paix au Moyen Orient, pourtant si proche, concerne vraiment les Européens, que la liberté de navigation en mer de Chine, le libre passage dans les détroits d'Ormuz ou de Bab-el-Mandeb, comme d'ailleurs tous les grands détroits internationaux (Malacca, Bosphore, etc.) sont des questions certes globales, mais qui interfèrent au premier chef et directement sur les intérêts européens et qu'il convient donc de s'y impliquer résolument, diplomatiquement, c'est-à-dire avec une crédibilité militaire, pour défendre nos conceptions et nos intérêts.

Enfin l'usage de la force dans les relations entre Etats, dont les Européens ne sont pas des partisans, demeure un point de divergence. L'Union compte cinq Etats neutres (Autriche, Chypre, Irlande, Malte, Suède), ses citoyens sont réticents envers les engagements militaires et les institutions européennes, à commencer par le Parlement, peu sensibles, peu armées et peu compétentes en matière de raisonnement stratégique.

Si les changements récents tendent à gommer ces divergences et suscitent une prise de conscience

générale des impératifs de sécurité, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour rapprocher des points de vue qui ne peuvent faire l'objet, pour l'instant, que de compromis partiels. Ceux-ci vont donc encore rester pour un temps la règle qui présidera à la construction de l'Europe de la Défense.

A cet égard, la relation franco-allemande est déterminante. Elle sera la prescriptrice et la mesure des progrès ou des échecs de la défense européenne.

Les deux gouvernements en sont conscients et tentent d'initier des coopérations concrètes qui montrent la voie par l'exemple. Le Conseil franco-allemand de Défense et de Sécurité du 13 juillet 2017 a annoncé leur volonté de construire ensemble le futur avion de combat de 5ème génération, intention confirmée le 26 avril 2018 au salon aéronautique de Berlin par les deux ministres de la défense qui ont officialisé leur engagement par la signature d'un accord. Dassault-Aviation, l'entreprise française seule à même en Europe à l'heure actuelle, de construire et réaliser un système complet de combat aérien du futur, en sera le leader associé à Airbus, tandis que ce dernier continuera avec le même partenaire et l'italien Leonardo, à piloter la construction du MALE, le drone européen qui manque à nos armées et dont la maquette a été présentée au même salon.

Ces projets résultent de la volonté politique des deux gouvernements qui s'appuient sur les avancées européennes qui les faciliteront et pourront les financer partiellement. S'ils sont menés à bien, notamment par des financements réguliers et selon les méthodes nouvelles qui laissent les industriels organiser entre eux leur coopération, ces deux projets revêtiront un caractère historique. La fusion Nexter-KMW dans le domaine des blindés préfigure de son côté des collaborations profitables.

Associant les représentants les plus crédibles de l'industrie européenne de défense dans leur domaine, ils préfigurent des alliances de projet efficaces et des mutualisations économisant des ressources en abandonnant définitivement la désastreuse règle du « juste retour », qui

consistait pour chaque Etat à mesurer exactement ce qu'il gagne en termes d'emplois et de retombées industrielles avant que de s'engager dans une coopération.

Alors qu'aucun grand projet de réalisation d'équipement militaire commun à deux partenaires n'avait été envisagé depuis plus de 30 ans, il s'agit d'une véritable révolution, plus efficace que tous les discours, pour conforter une industrie européenne d'armement compétente et du meilleur niveau, en mal de commandes et de projets financés.

Le meilleur moyen de surmonter les divergences stratégiques est de poursuivre le lancement de coopérations concrètes de ce type et sur ce mode. Cela permet d'ouvrir de nouvelles perspectives.

NOUVELLES PERSPECTIVES ?

Les décisions prises ensemble par les Européens doivent maintenant se déployer.

Les initiatives d'études et de recherches déjà actées doivent être mises en œuvre, plus rapidement que d'habitude. La crédibilité de l'ensemble en dépend, de même que ses financements communautaires à venir. Une nouvelle vague de projets rédigés par les membres de la Coopération structurée permanente est attendue pour l'automne, qui devrait vraisemblablement être plus ambitieuse que la précédente, notamment quant à son contenu. Elle pourrait marquer l'engagement plus résolu d'Etats et d'industriels de poids démontrant l'utilité de la procédure, dont certains doutent encore.

Financement

Les propositions budgétaires (perspectives financières pluriannuelles) présentées le 2 mai 2018 par la Commission européenne pour les années 2021-2027 confirment l'engagement des institutions communes et sont conformes aux efforts annoncés. Elles restent soumises à l'accord unanime des Etats membres et feront vraisemblablement l'objet d'âpres et longues négociations, mais elles marquent un réel engagement dans le financement de la défense et de la sécurité.

Le Fonds européen de Défense se verrait gratifié de 13 milliards € et le Plan de mobilité militaire, demandé par l'OTAN, de 6,5 milliards €. L'Union consacrerait au cours de la même période 120 milliards € à l'action extérieure, ce qui comprend l'aide au développement et l'aide alimentaire, piliers indispensables à une politique de stabilisation à nos frontières et au-delà. Une Facilité européenne pour la Paix est créée, dotée de 10,5 milliards €, qui permettra de financer les opérations d'assistance, de formation et de soutien aux armées déjà accompagnées dans le cadre d'opérations extérieures. Elle devrait permettre aussi de contribuer à la protection de nos forces projetées au loin et leur donner les moyens financiers indispensables à l'accompagnement de leurs tâches.

D'autres réformes doivent maintenant être accomplies, notamment celle du mécanisme Athena, une procédure complexe de soutien financier aux Etats membres engagés dans des opérations et qui a pour principal effet de mettre à leur charge les dépenses résultant de leur bonne volonté ! La nouvelle facilité devrait permettre de compenser partiellement cette anomalie, mais une procédure nouvelle devrait voir le jour. Cela pourrait ouvrir la possibilité de mettre en œuvre les dispositions du Traité^[10] qui donnent au Conseil le pouvoir de confier à un groupe d'Etats membres la réalisation d'une mission de l'Union et d'envisager la conduite de véritables missions d'intervention impliquant éventuellement l'usage de la force, ce qui est resté jusqu'ici marginal.

Le rôle de la France

Longtemps la France a plaidé seule pour une « Europe puissance » qui s'assume et se dote des outils militaires lui permettant de peser diplomatiquement à la hauteur de sa force économique. Elle trouve dans ces premières décisions européennes des premiers sujets de satisfaction. L'affirmation de la nécessité d'une autonomie stratégique de l'Europe et le financement commun d'efforts militaires de certains qui profitent à toute l'Union se voient reconnus et acceptés dans leur principe, en attendant que suivent leur réalisation et leur financement concret.

Pour autant, elle souhaite aller plus loin et compléter le Coopération structurée permanente à 25 et ses programmes capacitaires en suggérant à ses partenaires qui le souhaitent de s'unir pour mieux préparer les réponses aux surprises stratégiques et aux besoins opérationnels.

C'est la raison pour laquelle elle lance l'Initiative européenne d'intervention, proposée par le Président Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017 et formalisée par une proposition de Florence Parly, ministre française des Armées, à certains de ses collègues début janvier 2018.

Dans l'esprit des actions menées au sein de l'Union européenne et de l'OTAN, la France propose à ses partenaires qui le souhaitent de participer à la construction d'une véritable autonomie stratégique et opérationnelle de l'Europe.

Cette « communauté de volontés » devrait permettre de forger peu à peu une culture stratégique commune, destinée à préparer d'éventuels engagements opérationnels conjoints en partageant plus systématiquement les analyses de situation, en échangeant des informations qui ne peuvent pas toujours être partagées à 28, en travaillant de concert sur des scénarios de crise et d'intervention.

Il s'agit de renforcer les échanges entre nos états-majors et nos cellules opérationnelles pour accélérer les décisions d'intervention que l'échelon politique pourrait être conduit à prendre.

Sans structure nouvelle, ce club de partenaires, souple et agile, présenterait l'immense avantage, hors Union, mais conformément à ses objectifs, d'intégrer des Etats volontaires, y compris le Royaume-Uni après le Brexit ou le Danemark qui ne fait pas partie de la Politique étrangère et de sécurité commune. Ce réseau d'anticipation stratégique inédit favorisera une ouverture des structures opérationnelles nationales et renforcera l'ensemble des politiques développées dans le cadre européen ou de l'Alliance.

10. Article 44 : Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces Etats membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

Cette initiative devrait voir le jour au mois de juin, être formalisée d'ici la fin 2018 et constituer, par la liste de ceux qui y adhéreront, une preuve supplémentaire du volontarisme des Européens en matière de défense.

La France d'Emmanuel Macron, qui pourrait se contenter de disposer de la première armée et de la première marine d'Europe, s'ouvre résolument à la coopération européenne. La Revue stratégique élaborée sous la présidence du député européen Arnaud Danjean et rendue publique en octobre 2017, embrasse les grands enjeux globaux dans un esprit d'ouverture et de coopération exemplaire. L'ensemble de sa communauté stratégique est désormais focalisé sur des accomplissements européens. De nombreux actes concrets en témoignent. Elle propose, par exemple, avec l'Espagne de prendre le relais, après le Brexit, des missions du quartier général de l'opération anti-piraterie Atalante, qui pourrait être localisé en Espagne, le Centre d'information maritime de Brest regroupant les opérations de contrôle et de surveillance du trafic maritime. Elle multiplie ses efforts pour partager avec ses partenaires son savoir-faire, ses analyses et nombre d'actions sur le terrain, en participant à l'Est aux opérations de réassurance et de contrôle aérien. C'est un changement notable, un véritable engagement qui constitue un apport positif aux efforts communs, dans un esprit nouveau et avec des moyens réels. Il devrait rendre possible une continuité durable dans le nouveau souffle qui gonfle les voiles de la défense européenne.

Ces premiers pas tardifs des Européens dans l'organisation d'outils de défense plus communs doivent, en effet, s'inscrire dans la durée. Or l'Union n'est pas équipée pour cela. Ses traités limitent l'action des institutions communes pendant que les Etats souhaitent légitimement garder le contrôle de leur défense. Une réflexion sera donc nécessaire, dans le long terme, pour trouver un nouvel arrangement institutionnel conforme aux impératifs d'efficacité dans la chaîne de commandement, de sûreté dans le soutien

financier aux projets lancés, de légitimité et de contrôle démocratique.

La Commission est allée aussi loin que lui permettaient les traités. Ceux-ci sont mêmes dépassés par l'intervention du Parlement européen. La politique de défense relève depuis l'origine du domaine intergouvernemental et les subtilités juridiques des institutions ayant permis ces débordements ne peuvent trop longtemps occulter qu'elles ne sont pas totalement conformes à la lettre et à l'esprit du Traité[11].

Il est bien trop tôt pour imaginer des solutions nouvelles en la matière mais il pourrait être utile de commencer à y réfléchir. La Commission pourra-t-elle trouver les compétences et gérer le Fonds européen de défense dans le cadre de la comitologie, c'est-à-dire en assurant le rôle de secrétariat entre les Etats, mais quelle serait alors la marge de manœuvre de ceux-ci ? Doit-elle avoir un rôle, et lequel, dans un domaine où les décisions ne peuvent être prises selon les procédures, la lenteur et la transparence appliquée ailleurs ? Le Parlement européen est-il en mesure d'intervenir dans ces questions régaliennes tant que sa composition n'en fait pas une assemblée au sein de laquelle la représentation des citoyens est égalitaire ? Et ses orientations majoritaires présentes ne constituent-elles pas des risques de le voir s'immiscer dans les politiques d'exportation de matériels militaires, les interventions militaires d'Etats membres ou de groupes d'Etats, ou de le voir préférer les postures morales et idéologiques ? Voudra-t-il contrôler l'opportunité de l'affectation des crédits communautaires abondant le Fonds ? La Cour des comptes européenne voudra-t-elle les contrôler ? L'Agence européenne de Défense se relèvera-t-elle des efforts britanniques tenaces et constants pour en limiter l'action, le budget et les moyens et trouvera-t-elle sa voie dans ces avancées nouvelles ? La construction d'une industrie de défense financée en partie par des crédits européens n'implique-t-elle pas l'établissement d'une règle de « préférence européenne » pour l'achat d'équipements dont les contribuables européens assument le coût et donc des mesures de protection de ce marché si particulier dépendant d'abord de crédits publics ? Autant de questions difficiles ou nouvelles

11. Article 24.2 : La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les Etats membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions...(...).

pour l'Union, qui obligent à l'imagination et, très certainement, légitiment en l'état l'Initiative européenne d'intervention voulue par la France hors du cadre de l'Union.

On sait que par ailleurs se sont multipliés les accords et traités non communautaires qui devront soit réintégrer le cadre commun (cas du Traité budgétaire^[12]) soit trouver à survivre dans un cadre solennel et juridiquement plus sûr. On connaît aussi les souhaits de certains Etats membres de disposer de bases juridiques solides pour garantir notamment les mesures d'exception prises pour assurer la sortie de la crise des dettes publiques.

Il sera donc un jour nécessaire d'élaborer un nouvel arrangement institutionnel pour les Etats européens qui souhaitent concrétiser une Europe de la Défense. C'est la raison pour laquelle semble s'imposer un traité spécifique sur la défense de l'Europe, réaffirmant l'engagement solidaire des Etats qui le souhaitent, à agir en commun, dans le respect de l'Alliance atlantique et des traités européens, pour préserver, garantir et assurer plus effectivement la défense de l'Europe^[13].

Le réveil de l'Europe est réel. La multiplication des incertitudes, des menaces et des surprises stratégiques l'a poussée à réagir. Elle l'a fait à sa manière et

fidèle à son essence, avec retard mais sérieux, avec lenteur mais dans un relatif consensus, par la voie de l'économie, mais qui entraîne aussi la politique. Il lui reste à confirmer ces intentions, à mettre en œuvre ses décisions.

Elle ne pourra pas en rester là car les bouleversements stratégiques la bousculent et la contraignent à accélérer. Elle devra se doter de capacités d'intervention et de vrais outils de défense indispensables à la crédibilité de sa voix diplomatique.

Beaucoup d'efforts restent donc à faire pour atteindre son autonomie stratégique.

Le contexte semble être favorable, y compris les mauvaises nouvelles venues de la remise en cause du multilatéralisme, dont elle devient l'un des gardiens, les agressions dans les domaines commercial ou technologique, les surprises et les dérapages sur la scène internationale. Elle est brutalement interpellée par les changements géopolitiques. De ses réponses dépend vraiment son destin.

¹². Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, mars 2012.

¹³. Projet de Traité pour la défense et la sécurité de l'Europe, rendu public par la Fondation Robert Schuman, Jean-Dominique Giuliani, Paris, octobre 2016.

Jean-Dominique GIULIANI

Président de la Fondation Robert Schuman.

Défense européenne : après les annonces, des actes !

RÉVEIL STRATÉGIQUE DURABLE OU EUPHORIE PASSAGÈRE ?

Arnaud DANJEAN

« Davantage de résultats ont été atteints au cours des deux dernières années qu'au cours des 60 dernières » peut-on lire dans un document de la Commission européenne de juin 2017 consacré à l'avenir de la défense européenne. Avec des échelles comparatives légèrement plus modestes, la Haute-Représentante pour la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC), Federica Mogherini, met elle-même fréquemment en avant des résultats plus probants « depuis un an qu'en une dizaine d'années ». Quelle que soit la référence temporelle retenue, l'euphorie semble avoir gagné les responsables européens, qui ont rivalisé de superlatifs tout au long de l'année 2017 pour souligner l'étape historique qu'aurait enfin franchie une politique européenne de défense digne de ce nom.

Il faut admettre que, depuis la publication de la « Stratégie globale de l'Union européenne » en juin 2016 par la Haute-Représentante, les annonces et initiatives se sont effectivement succédées à un rythme sans précédent, jusqu'au lancement, en décembre dernier, de la fameuse « Coopération Structurée Permanente » (CSP ou PESCO), ce serpent de mer du Traité de Lisbonne sans cesse évoqué depuis 2009 mais qu'aucun État membre n'était pressé de vraiment débusquer des limbes juridico-institutionnelles dans lesquelles il sommeillait tranquillement.

Quelle mouche a donc piqué les Européens, responsables des institutions bruxelloises comme autorités gouvernementales dans la plupart des capitales? Ce réveil stratégique, qui va de pair avec une inversion de tendance significative des budgets de défense, à la hausse dans la plupart des États membres, procède-t-il d'une réelle prise de conscience, profonde, argumentée de l'environnement international et des défis de sécurité auxquels le

continent européen doit durablement faire face ? Ou ne doit-il pas plus à une réaction politique certes bienvenue mais plus conjoncturelle aux évolutions qui affectent, sous l'effet de l'erratique présidence Trump, les relations transatlantiques ?

La question est moins anecdotique et provocatrice qu'elle ne le paraît. Car elle renvoie à la pérennité de cet apparent tournant et à son éventuelle réversibilité. Si la nouvelle détermination affichée par les Européens procède vraiment d'une lecture lucide et approfondie du contexte stratégique, les probabilités d'un effort soutenu et coordonné pour y faire face sont plus fortes. Et un certain optimisme est donc de mise. De nombreuses déclarations vont dans ce sens plutôt rassurant. Il est d'ailleurs vrai que le travail d'identification et d'une forme de hiérarchisation (ce qui est toujours le casse-tête rédhibitoire à 28) des risques et des menaces avait été bien entamé par les services de la Haute-Représentante dans la préparation, puis la finalisation de la stratégie globale. Federica Mogherini peut donc plaider, à bon droit, que son volontarisme n'est pas le fruit de circonstances.

Mais ceci est tout de même plus contestable quand on considère le calendrier des impulsions intervenues ces derniers mois. Car il aura bien fallu attendre la fin 2016 et surtout la mi-2017 pour que les ambitions s'affichent explicitement. Alors même que les défis de sécurité majeurs auxquels ces avancées sont censées répondre existent et sont identifiés depuis bien plus longtemps. Les convulsions du flanc Sud projettent une instabilité structurelle depuis 2011, le Sahel fait l'objet d'une attention prioritaire depuis au moins 2013, la vague terroriste jihadiste frappe massivement le continent européen depuis janvier 2015 et le conflit en Ukraine fait rage depuis 2014. Si ces phénomènes devaient objectivement être considérés comme les déclencheurs d'une prise de conscience de la vulnérabilité européenne et de l'impérieuse nécessité d'une réponse collective, on

peut alors s'étonner qu'il ait fallu attendre le milieu de l'année 2017 pour qu'une réponse européenne soit enfin formulée. Il pourra certes être objecté que les processus européens sont toujours longs et qu'un tel délai, sur des sujets touchant si profondément la corde sensible des souverainetés nationales, n'est pas si démesuré. Pour autant, ce calendrier a en fait moins été façonné par les événements stratégiques majeurs qui se succèdent depuis 2011 que par la conjonction de deux événements politiques ayant profondément affecté la vision que les Européens ont de leur propre identité, singulièrement en matière de sécurité: le Brexit puis l'élection de Donald Trump ont sans doute été plus déterminants dans le réveil stratégique européen que les crises moyen-orientales, ukrainienne et terroriste réunies.

Le Brexit a non seulement soulevé une profonde interrogation existentielle dans toute l'Union, mais sur le plan spécifique de la politique de défense, il a levé des hypothèses qui s'étaient avérées paralysantes depuis plus d'une décennie. L'élection de Trump, suivie de déclarations souvent intempestives, a donné du corps à l'hypothèse jusqu'alors jamais pleinement intégrée par les Européens d'une distanciation, voire d'une possible divergence stratégique entre le vieux continent et son « protecteur » américain. Le pivot vers l'Asie d'Obama avait déjà suscité beaucoup de débats en Europe sur la place accordée à la sécurité européenne par Washington. Mais il s'agissait plus de spéculations intellectuelles, certes non sans fondement, que d'un véritable tournant, la crise ukrainienne ayant vite rappelé combien l'investissement américain en Europe restait déterminant, particulièrement au sein d'une OTAN retrouvant soudainement les vertus de sa raison d'être à travers de nouvelles postures de défense collective sur le flanc Est européen. Avec la présidence Trump, une forme d'incertitude profonde saisit l'ensemble des acteurs européens. Il ne s'agit pas seulement de doutes sur la fiabilité des engagements américains au sein de l'Alliance, mais également sur les orientations d'une politique étrangère américaine erratique pouvant, par isolationnisme comme par aventurisme, heurter plus ou moins directement les intérêts de sécurité européens ou, en tout cas, ne pas les prendre en considération dans des décisions plus unilatérales.

Plus que l'avènement constaté de menaces parfaitement identifiées depuis plusieurs années, c'est bien l'irruption soudaine de l'imprévisibilité stratégique, interne et transatlantique qui a convaincu les dirigeants européens de réagir et de redonner de la vigueur à des instruments de politique de défense jusqu'alors virtuels et très loin des priorités politiques. Ce qui introduit donc une nuance importante quant à la pérennité de ce mouvement. Il suffit de voir comment certains dirigeants européens se raccrochent aux moindres signaux « rassurants » de Washington sur la solidité des engagements transatlantiques pour comprendre combien la tentation reste forte, dans de nombreuses capitales européennes, de revenir dès que les conditions le permettraient, à un « business as usual » sous parapluie américain. Cette posture de volontarisme très relatif s'illustre également dans la référence à « l'autonomie stratégique » européenne. Percée sémantique et conceptuelle importante dans les textes européens élaborés en 2016, elle n'a pas figuré systématiquement dans tous les textes produits en 2017 et son inscription dans les objectifs fondamentaux d'une politique de défense fait toujours l'objet d'âpres discussions. Preuve que nombre d'Européens espèrent toujours que le surcroît d'efforts en matière de défense procède plus d'un cycle conjoncturel potentiellement réversible que d'une évolution structurelle vouée à être constitutive d'une Union renouvelée et adaptée aux défis stratégiques de notre temps.

DES AVANCÉES INCONTESTABLES...

Il serait toutefois injuste de faire la fine bouche face aux progrès réalisés alors que l'apathie a prévalu pendant quasiment une décennie. En soi, le volontarisme politique qui émane des institutions européennes sur les questions de défense est à saluer. On a trop glosé sur la naïveté et l'absence totale de vision stratégique des instances de Bruxelles pour critiquer désormais le fait que, dans les discours comme dans les actes, la dimension sécuritaire soit pleinement reconnue comme une priorité.

Cette disposition nouvelle s'est surtout concrétisée dans l'entrée en lice de la Commission européenne

dans le champ jusqu'alors hermétiquement fermé de la défense. Le Plan d'Action Défense présenté fin 2016 rompt avec le tabou juridique et politique majeur d'une politique de défense exclusivement située dans le champ d'action intergouvernemental. Nous sommes loin cependant des caricatures souverainistes présentant déjà un Commissaire européen présidant aux destinées des forces armées nationales! La Commission s'invite au débat dans le respect de ses prérogatives premières et sous un angle résolument économique. Le lancement d'un Fonds Européen de la Défense obéit à une double logique de rationalisation d'une économie de la défense trop fragmentée et redondante à l'échelle continentale et d'optimisation des investissements publics en matière de recherche et d'acquisition de capacités par les États membres. Les deux volets de ce fonds - la partie « recherche » et la partie « capacités » - se verraient dotés de respectivement 500 millions et de 1 milliard € annuels pour la période 2020-2027, avec un effet de levier du milliard communautaire pouvant permettre d'envisager des investissements à hauteur de plus de 5 milliards € annuels par les États membres sur des projets d'acquisition de capacités.

L'autre avancée majeure tient au lancement, fin 2017, de la fameuse Coopération Structurée Permanente. Disposition introduite dans le Traité de Lisbonne de 2009 (article 46 TFUE) pour permettre à ceux qui le souhaitaient de progresser plus vite sur des projets de défense communs, cette forme de « coopération renforcée » s'était vite avérée un casse-tête politique et juridique. Sa mise en œuvre n'avait, depuis près de dix ans, jamais dépassé le stade de discussions conceptuelles dans d'obscurs ateliers hyperspécialisés. La principale difficulté, avant même de définir les objets d'une coopération potentielle, était de nature politique et tenait à la définition des contours de ce « noyau dur ». Inclusivité ou sélectivité, telle était le dilemme. Avec ce paradoxe toujours étrange que de nombreux États membres peu pressés de voir progresser la politique de sécurité et de défense commune n'envisageaient pour autant pas une seule seconde ne pas intégrer un « club » précisément plus ambitieux pour cette politique.

Quelques concessions françaises sur la fameuse « inclusivité » du processus, l'absence de blocage britannique pour cause de Brexit et un nouveau volontarisme allemand ont finalement permis de débloquent le processus et de formaliser l'établissement de la Coopération Structurée Permanente lors du conseil des ministres du 11 décembre 2017. 25 États membres se sont mis d'accord sur une liste de 17 projets capacitaires et d'engagements contraignants en matière d'effort de défense.

A ces dispositions phares du fonds de défense et de la Coopération Structurée Permanente peuvent s'ajouter d'autres processus en cours (examen annuel coordonné des politiques de défense - CARD -, amélioration significative de la coopération UE-OTAN à partir de 42 initiatives portant sur des sujets d'intérêt commun, révision des dispositifs de financement des groupes tactiques, etc.) attestant d'un regain d'intérêt certain vis-à-vis du champ de la défense européenne.

L'absence de volontarisme politique - principalement du côté des capitales mais également dans certains cénacles bruxellois - a longtemps été justement pointée comme la principale entrave au développement d'une politique de sécurité et de défense commune pourtant explicitement inscrite dans les textes fondateurs et dotée, sur le papier, d'instruments identifiés. Cette volonté politique existe désormais et la convergence rare entre Bruxelles (Haute-Représentante, Président de la Commission, Président du Conseil) et les principales capitales (Paris et Berlin, dont le rôle moteur est évident en la matière, surtout avec le Brexit) offre une fenêtre d'opportunité inédite. C'est cette dynamique, enrayée depuis plus de dix ans, qui est à l'œuvre depuis quelques mois.

MAIS ENCORE FRAGILES ET INACHEVÉES

L'euphorie qui accompagne ce réveil ne doit toutefois pas supplanter la lucidité. Outre la possible réversibilité des analyses et des engagements ayant conduit à ce renouveau dans un certain nombre d'États membres, deux considérations de fond doivent inciter à garder la tête froide: d'une part, le caractère encore largement virtuel des dispositifs annoncés; d'autre part, la persistance de cultures stratégiques très hétérogènes dans l'espace européen.

2017 a été l'année faste des annonces ambitieuses. Mais tous les dispositifs présentés doivent désormais être mis en œuvre. Et la course d'obstacles pourrait s'avérer moins facile que les déclarations enthousiastes ne le laissent imaginer. Concernant le fonds européen de défense, sa mise en œuvre requiert l'adoption de règlements soumis au Parlement européen, particulièrement pour le volet « développement de l'industrie de défense », qui devra être voté idéalement avant le printemps 2018 si on espère une entrée en vigueur concrète en 2019. Or, les débats préliminaires au sein d'une assemblée européenne qui n'a, jusqu'alors, que très rarement eu à statuer sur des problématiques de défense et ne dispose donc que d'une expertise très limitée en la matière, incitent à un peu de prudence. Non que les parlementaires européens, dans leur immense majorité, ne perçoivent pas l'impérieuse nécessité à ce que l'Union européenne intègre la sécurité et la défense dans ses priorités. Mais le diable est dans les détails et certaines discussions récentes, sur des dispositifs beaucoup plus modestes que le fonds européen envisagé, ont montré les limites du consensus. Sans m'attarder sur les hostilités idéologiques de principe exprimées par certains groupes politiques (par pacifisme intégral voyant dans les processus en cours une insupportable « militarisation » de l'Union européenne ou par souverainisme intégral considérant tout effort communautaire comme une insupportable incursion dans un domaine relevant strictement du domaine national), je ne soulignerais que deux objections fréquemment relevées et pouvant trouver d'ailleurs des échos lors des prochaines discussions budgétaires jusqu'au sein des autres institutions européennes, voire des gouvernements eux-mêmes : D'une part - et cela va plus loin que l'aspect technique fréquemment évoqué - quels seront les critères d'éligibilité des projets pouvant bénéficier de financements communautaires ? L'ouverture à des consortiums intégrant des investisseurs issus d'États tiers est-elle envisageable, voire inévitable ? Il y a là une application concrète du concept « d'autonomie stratégique » qui révèle des clivages lourds au sein de l'Union européenne. D'autre part, comment ce fonds européen sera-t-il financé alors que, mécaniquement, le Brexit induira une baisse substantielle du budget

communautaire et qu'aucun des 27 États membres n'envisage sérieusement d'augmenter sa quote-part au budget commun ? Abonder un fonds de défense supposera donc des redéploiements internes et des arbitrages jusqu'à présent peu détaillés mais qui donneront inévitablement lieu à d'épiques négociations à l'approche des échéances budgétaires de 2019-2020.

Les procédures seront également importantes dans toutes les définitions de gouvernance de ces instruments. Quel sera le rôle de la Commission européenne ? Devra-t-elle se doter d'une Direction Générale spécifique ? Quelle articulation avec l'Agence Européenne de Défense ? Quel sera le rôle du Parlement européen ? Et dans la Coopération Structurée Permanente, comment s'exercera concrètement le leadership dévolu à certains États membres sur les projets présélectionnés ? Autant de questions qui ne sont pas qu'anecdotiques et qui pourraient fortement contrarier la mise en œuvre rapide des ambitions annoncées. D'autant que, pour ce qui concerne le fonds européen comme la coopération structurée, il s'agit de projets essentiellement, pour ne pas dire exclusivement, capacitaires, c'est à dire reposant sur une interaction très étroite avec les industriels. Dont beaucoup craignent que la vertu des dispositifs de financement ne cède la place au vice des procédures complexes paralysantes. Ou que les annonces de financement communautaire ne conduisent, de façon plus ou moins pernicieuse, à des effets d'éviction sur les budgets nationaux, qui restent la principale composante des efforts de recherche et d'acquisition.

Ces difficultés essentiellement « techniques » et procédurales ne peuvent être sous-estimées, même si on peut raisonnablement considérer qu'elles ne sont pas de nature à contrarier profondément un volontarisme politique dont nous avons souligné la convergence et la vigueur entre les acteurs clés. Mais l'ultime tabou tient moins aux chicayas de procédures (encore que, dans les processus européens, les contrariétés de forme révèlent et alimentent trop souvent les divergences de fond !) qu'à la persistance de cultures stratégiques très hétérogènes. Sans aller jusqu'aux ressorts historiques, institutionnels, voire

philosophiques profonds qui expliquent légitimement les approches différenciées des Européens sur les questions de défense, force est de constater que la portée des initiatives actuelles pourrait en être affectée.

Ainsi, la France place sa priorité dans ses engagements opérationnels, particulièrement en Afrique, dont tout laisse à penser qu'en dépit d'ajustements qualitatifs réguliers, ils resteront quantitativement prégnants pour la décennie à venir. C'est un euphémisme de dire que cet effort, pour des raisons qui s'expliquent d'ailleurs fort bien, n'est pas près d'être consenti par d'autres Européens, quand bien même la solidarité tend à s'exprimer plus fortement ces derniers mois. L'Allemagne, dont les contraintes sont connues, mise principalement sur des développements et des coopérations industriels et capacitaires. Cela ne rend pas les approches totalement et durablement incompatibles. Mais il serait naïf de penser que ces orientations profondes, qui participent de la culture stratégique des deux pays, sont sans conséquences sur la façon d'envisager les évolutions d'une politique européenne de défense. Ces différences ont irrigué les discussions sur la Coopération Structurée Permanente, à l'approche inclusive et capacitaire allemande répond une exigence plus sélective et plus opérationnelle de Paris. La solution finalement trouvée (mélange d'inclusivité géographique et de sélectivité sur des projets à finalité plus opérationnelle) prouve que des compromis sont - heureusement - toujours possibles. Mais les logiques qui sous-tendent les orientations stratégiques des principaux Etats membres resteront très prégnantes à chaque étape « technique » de mise en œuvre des initiatives européennes.

Le pari de la convergence stratégique peut se prendre. Mais il reste très aléatoire et peu opératoire à court et moyen terme. L'option de la complémentarité est souvent mise en avant. La priorité opérationnelle méridionale française pouvant s'articuler avec des efforts civils et de développement plus soutenus par d'autres Etats membres moins endins à s'engager militairement et dont les priorités de sécurité obéissent à d'autres logiques géographiques. Il s'agirait là d'un partage du fardeau entre Européens non dénué de logique

et de vertus, mais générant beaucoup d'effets pervers. La spécialisation qu'il induit ne permet pas une véritable équité face à la prise de risque et cantonnerait à terme chacun dans des politiques cloisonnées totalement contraires à une digne solidarité européenne.

Le compromis repose sans doute sur la flexibilité, combinaison pragmatique entre, d'une part, une forme de complémentarité entre engagements militaires, efforts capacitaires et politique de développement/prévention plus affirmée et, d'autre part, des initiatives conjointes très opérationnelles entre quelques pays, idéalement dans les cadres offerts par les outils de la politique de sécurité et de défense commune, mais potentiellement sur un mode plus ouvert (le Brexit rendant d'ailleurs cette ouverture inévitable tant il est hors de propos d'envisager des coopérations en matière de défense excluant systématiquement les Britanniques).

Le réveil stratégique européen, même provoqué par des raisons qui ne sont pas forcément celles qui en assurent la solidité et la pérennité, peut constituer un tournant dans l'histoire du continent et dans la transition en cours d'un environnement international fragmenté et incertain. Les Européens ont la possibilité de montrer qu'ils entendent enfin assumer des responsabilités plus fortes dans leur propre sécurité. La traduction dans des initiatives ambitieuses constitue un premier pas qui ne doit pas être négligé ou méprisé. Tout en étant parfaitement lucide sur les efforts colossaux qui restent à accomplir et sur les limites évidentes des exercices en cours, qui rendent les efforts nationaux fondamentaux et le volontarisme politique indispensable.

Arnaud DANJEAN

Député européen (PPE) depuis 2009 et conseiller régional de Bourgogne depuis 2010. Il est président de la sous-commission "Sécurité et défense" du Parlement européen. Il a travaillé aux ministères français de la Défense et des Affaires étrangères.

L'Europe reprend en main sa défense

19

UNE VRAIE FENÊTRE DE TIR POUR L'EUROPE

L'Europe de la défense a longtemps été un vœu pieux. Il aura fallu un évènement européen tragique, le Brexit, pour permettre d'avancer sur cette question sensible de la défense. Le contexte international y a également participé, avec une Russie toujours plus offensive, un certain scepticisme entourant l'arrivée de Donald Trump, et l'évidente nécessité d'augmenter les moyens alloués à la lutte contre le terrorisme.

Les États membres ont ainsi pris conscience de l'utilité d'investir davantage et d'agir de manière plus coordonnée face à ces défis, au risque de voir lentement l'Europe perdre du terrain. La Commission européenne a donc donné corps à la neuvième priorité politique du Président Jean-Claude Juncker de renforcer l'Union européenne sur la scène internationale en développant notamment ses capacités militaires.

Le processus législatif est sans précédent pour le Fonds européen de défense. Proposé en juin 2017 par la Commission européenne, un accord final sur son volet « capacités » devrait être obtenu d'ici le mois de juin 2018, tandis que le volet « recherche » a déjà été lancé. Et cela dans un domaine où aucune proposition législative n'avait vu le jour jusqu'à présent. Une vraie volonté politique interinstitutionnelle, au Conseil, à la Commission et au Parlement a permis de respecter des délais serrés et de maintenir le niveau d'ambition.

UN BUDGET EUROPÉEN DE DÉFENSE INSUFFISANT

Le budget total de défense des États membres a longtemps baissé, contrairement aux autres acteurs mondiaux tels que la Chine ou la Russie.

La différence du montant du budget consacré à la défense entre l'Union européenne et les États-Unis est du simple au double. Cela devrait nous alerter, car les autres puissances ne nous attendront pas pour développer les meilleures technologies leur permettant de se défendre et d'être présentes là où leurs intérêts stratégiques sont en jeu.

Chaque Etat membre doit prendre conscience de la nécessité de prendre part à l'effort budgétaire de défense au niveau européen. La situation actuelle qui laisse à quelques grands pays, dont essentiellement la France, l'Allemagne et le Royaume Uni, l'effort de défense n'est pas soutenable sur le long terme. La paralysie de certains pourrait bien freiner tous les efforts entrepris. Nous avons donc besoin d'une ambition digne des moyens capacitaires que nous souhaitons développer. Avec le Fonds européen de défense, c'est la première fois que de l'argent communautaire sera utilisé pour soutenir directement, et en cofinancement, des projets dans le domaine de la défense. Ce cofinancement communautaire ayant pour finalité d'inciter les États membres à s'investir davantage financièrement dans des projets qui pourront leur être bénéfiques, sur les court et long termes.

Deux volets qui permettront de couvrir l'intégralité du cycle de développement industriel en matière de défense seront financés. Le premier volet finance la recherche collaborative dans les technologies de défense innovantes. Il représente 90 millions d'euros jusqu'en 2020 et atteindra plus de 500 millions par an après 2020. Le deuxième volet vise à l'acquisition de capacités de défense réalisées en coopération, c'est le programme européen de développement industriel qui aura un budget de 500 millions d'euros jusqu'en 2020 et de plus d'un milliard

Françoise GROSSETÊTE

par an après 2020, auxquels les États membres rajouteront deux milliards d'euros par an jusqu'en 2020 et 4 milliards d'euros par an après 2020. Au total, le budget dédié à la politique industrielle de défense dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 avoisinera les 13 milliards d'euros, comme annoncé par la Commission européenne le 2 mai 2018. Un effort inédit qui devra être confirmé par les États membres.

A nouvelle politique, nouveau financement. Les États membres devront s'engager à financer, avec de l'« argent frais », sans rogner sur tous les autres programmes européens si importants tels que Galiléo, Copernicus, ITER, le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe et bien d'autres. Au-delà du débat institutionnel classique entre le redéploiement à partir de lignes budgétaires existantes ou l'utilisation de la marge non allouée du cadre financier, c'est une question de responsabilité de la part des États membres qui doivent assumer cette nouvelle ambition et s'en donner les moyens.

LA RECHERCHE, NERF DE LA GUERRE

Les dépenses militaires en matière de recherche et de développement technologique ont diminué ces dernières années, passant de 13,5 milliards d'euros en 2006 à 9,5 milliards en 2013 selon une note du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité de mars 2016; cette recherche se concentrant à 90% en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Une sonnette d'alarme pour l'Union européenne à l'heure où les enjeux de défense et de sécurité refont surface, comme jamais auparavant. Sans politique de recherche ambitieuse, dans les domaines civils et militaires, l'Union européenne ne pourra pas acquérir d'indépendance d'action et mettra en péril des pans entiers de son industrie. Une industrie européenne qui emploie, selon la Commission, 1,4 million de travailleurs hautement qualifiés, directement ou indirectement, avec un chiffre d'affaires total de 100 milliards d'euros par an.

C'est pourquoi le Conseil européen de décembre 2013 avait invité « la Commission et l'Agence européenne de défense à coopérer étroitement avec les États membres afin d'élaborer des propositions visant à stimuler davantage la recherche portant sur les applications à double usage » et à mettre en place « une action préparatoire sur la recherche liée à la politique de sécurité et de défense commune » qui rechercherait des synergies avec les programmes de recherche nationaux.

Suite à cette demande explicite, la Commission européenne a précisé les modalités de cette action préparatoire dans son « Plan d'action européen de la défense » publié en novembre 2016 en prévoyant un budget de 90 millions d'euros jusqu'en 2020 (25 millions en 2017, 40 millions en 2018 et 25 millions en 2019) et a adopté, le 11 avril 2017, une décision de mise en œuvre de cette action préparatoire. Trois axes de recherche prioritaires ont été retenus : les drones, les systèmes individuels de protection et une méthodologie pour une vision stratégique de la technologie. L'Agence européenne de défense a été chargée de la mise en œuvre.

Les prémices de cette politique de recherche à visée clairement militaire sont encore difficiles à évaluer. Éviter le saupoudrage dans sa mise en œuvre devra, quoiqu'il en soit, être un objectif constant si l'on veut obtenir des résultats tangibles.

UN BESOIN DE RATIONALISATION DES CAPACITÉS

Le président Jean-Claude Juncker rappelle souvent que « l'Union européenne compte actuellement 178 systèmes d'armes différents contre 30 seulement aux États-Unis ». L'Union européenne, pour rester dans la course internationale, doit donc être plus compétitive en développant les technologies clés innovantes qui lui donneront un avantage sur ses partenaires internationaux. Elle doit aussi mieux coopérer pour fédérer les

compétences européennes et éviter les doubles emplois, améliorer l'interopérabilité, et mettre fin à l'inefficacité budgétaire en réalisant de meilleures économies d'échelle dans l'industrie et la production. Un travail de titan qui se révèle indispensable : sans investissements durables dans la défense, l'industrie européenne risque de ne pas avoir la capacité technologique de construire la prochaine génération de capacités critiques de défense.

Certes, la coopération coûte souvent plus chère à court terme. D'où l'idée de ce Fonds européen de défense qui vise à compenser le surcoût de la coopération et à inciter à ces nouvelles coopérations entre entreprises de différents États membres, avec le soutien financier de ces derniers.

L'enjeu est de ne pas retomber dans les anciens travers des programmes faits en coopération. Ils n'ont pas toujours donné le résultat escompté. Retards, coûts supplémentaires, exigences différentes selon les États... La mise en place difficile de certains projets pourtant emblématiques doit nous servir de leçon pour ne pas reproduire les mêmes erreurs.

SOUTENIR L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE PAR L'INDUSTRIE

L'article 173 du TUE est la base juridique du règlement établissant le programme industriel. Cet article appelle l'Union et les États membres à veiller à « ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées ». L'absence de référence à la défense a provoqué quelques questionnements juridiques : on entre dans la défense par l'industrie. Mais c'était le seul moyen de pouvoir distribuer directement de l'argent communautaire à de tels projets. L'article 42 du TUE, sur la politique de sécurité et de défense commune, ne l'aurait pas permis. Ce sont d'ailleurs bien des projets industriels qui sont soutenus pour accroître la compétitivité et la capacité d'innovation de l'Union.

L'Union européenne gagnerait à clarifier ses compétences en matière de défense mais les réticences des États membres l'obligent à utiliser les moyens juridiques à disposition. Ce nouveau rôle de co-législateur pour le Parlement européen en matière de défense n'est pas chose facile à accepter pour certaines capitales, plus habituées au processus purement intergouvernemental, et voyant d'un mauvais œil ce qui est perçu comme une perte de souveraineté.

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE POUR PLUS D'EFFICACITÉ

L'avantage du Fonds européen de défense réside dans le soutien à des projets pouvant réunir peu d'États membres, mais avec des conditions bien définies dès le départ. Les priorités communes des États membres en matière de capacité en constituent la base. Nous n'avons heureusement pas attendu d'avoir une politique étrangère commune pour commencer à développer des projets d'envergure dans le domaine de l'industrie de la défense. C'est cette politique de petits pas qui a prévalu dans ce programme, une approche qui a toujours porté ses fruits au cours de l'histoire de l'Union européenne.

L'existence d'un cahier des charges commun entre États membres participants sera particulièrement déterminante pour la réussite du projet industriel soutenu financièrement. Il ne s'agissait surtout pas de créer une usine à gaz qui aurait découragé les États membres et les industriels. Trois entreprises issues de trois États membres suffiront à constituer un consortium, avec une certaine flexibilité permettant un cofinancement du projet par seulement deux États membres. Il fallait trouver ici un compromis entre ceux qui voulaient se tenir à l'objectif de créer de nouvelles coopérations et ceux qui souhaitaient s'adapter à la réalité des projets industriels en cours.

L'approche pragmatique se traduit aussi par une absence de règle de « retour géographique » qui impliquerait que chaque État membre voit le juste

retour de son investissement communautaire via la participation d'une de ses entreprises dans un projet. Autrement dit, les chaînes d'approvisionnement des industriels de la défense ne devront pas sélectionner une entreprise au seul motif qu'elle se situe dans un État membre de l'Union. C'est l'excellence technologique et la compétitivité de cette entreprise qui lui permettra d'être sélectionnée dans un processus non-discriminatoire, transparent et ouvert, permettant une réelle mise en concurrence.

L'enjeu est évidemment d'avoir une panoplie de projets rassemblant le maximum d'États membres différents mais cela se fera d'abord en fonction de la capacité d'innovation des entreprises. C'est pourquoi le traitement réservé aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux entreprises de taille intermédiaire, a fait l'objet d'une attention particulière. Des incitations, via des bonus financiers, ont été instaurées afin de récompenser les projets ayant une certaine part de leurs coûts éligibles dédiée aux PME ou aux ETI. C'est un moyen de ne pas rajouter des contraintes excessives aux programmes industriels déjà très complexes.

Enfin, le programme de défense se caractérise par un soutien au processus d'intégration européen des industriels de la défense, tout en maintenant une incitation aux nouvelles coopérations.

VERS UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

L'autonomie stratégique européenne a enfin le vent en poupe. Ce concept n'est certes pas clairement défini au niveau européen mais il a été employé dans la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », où l'on voit que l'Union européenne ne veut pas se contenter d'être un « soft power » mais une puissance complète, pouvant être autonome et libre de son action. Il a été rajouté à l'article 2 sur les objectifs du programme industriel.

Les réticences idéologiques des pays nordiques et d'Europe centrale et de l'Est à accepter le renforcement de l'autonomie européenne en la matière sont évidentes. D'abord en raison d'un prisme très orienté vers l'OTAN, ensuite par une crainte de voir la France et l'Allemagne dominer la définition de cette autonomie stratégique.

Pourtant, l'Union européenne est encore très dépendante de technologies et de produits achetés à des pays tiers. Or, les produits et les technologies étant de plus en plus connectés, acheter un produit « sur étagères » aux États-Unis, par exemple, peut être lourd de conséquences en termes de protection de nos informations sensibles. N'attendons donc pas d'avoir des intérêts stratégiques complètement harmonisés pour lancer des projets à la carte de renforcement de nos capacités qui contribuent à l'indépendance de l'Union européenne. L'autonomie stratégique favorise également notre base industrielle et technologique de défense européenne. Nous devons nous assurer que l'argent communautaire mis à disposition pour ce programme industriel bénéficie bien à notre industrie. C'est toute la question de l'éligibilité des entreprises en discussion dans l'élaboration de ce programme. La Commission et le Parlement européen ont joué un rôle particulièrement important à cet égard.

Les États membres ont naturellement une tendance à vouloir faire ce qu'ils veulent de l'argent communautaire pour en faire bénéficier leurs entreprises, sans aucune garantie particulière. Cela n'est pas rassurant concernant certains États membres peu regardants sur les garanties d'indépendance de leur défense nationale.

Seules les entreprises installées sur le sol européen et étant contrôlées par des pays ou des entités européens pourront donc bénéficier des financements. Dans certains cas bien encadrés, des entreprises installées sur le sol européen mais sous contrôle de pays ou d'entités tiers pourront également être éligibles, sous des conditions très

strictes liées à l'accès aux informations sensibles, à la propriété intellectuelle et à la gouvernance liée à l'action financée.

En revanche, aucun financement ne sera accordé à une entreprise située hors de l'Union européenne, même dans le cas où elle coopérerait avec une entreprise éligible. Une évidence pas si facile à défendre, face à des cultures bien éloignées de la conception française d'autonomie stratégique.

Avec ce programme industriel de défense, c'est aussi la volonté d'inciter les États à produire et à acheter européen qui est traduite de manière concrète. Les États membres devront en effet s'engager à acheter le produit ou la technologie issus de l'action financée par le programme. C'est donc une nouvelle approche proposée par ce règlement qui, il faut l'espérer, fera évoluer les pratiques dans les années qui viennent.

ARTICULER L'INTERGOUVERNEMENTAL ET LE COMMUNAUTAIRE

Le Fonds européen de défense devra à terme trouver une articulation harmonieuse avec les évolutions intergouvernementales réalisées en parallèle. L'accord de coopération structurée permanente qui a réuni, en décembre 2017, 25 États membres, et a sélectionné 17 projets, a

été un pas important, utilisant enfin les outils du traité de Lisbonne. Selon cet accord, les États membres devront consacrer 20% au minimum de leur budget de défense aux équipements, et 2% au développement technologique.

Dans le programme industriel de défense, un bonus financier sera accordé aux projets s'ils sont réalisés dans le cadre d'une coopération structurée permanente. C'est une manière de relier l'intergouvernemental et le communautaire dans un domaine où les États gardent une place prépondérante.

La montée en puissance du Fonds européen de défense dépendra d'ailleurs de l'engagement des États membres à apporter les meilleurs projets au niveau européen pour créer un cercle vertueux d'investissements. L'Europe a besoin de projets fédérateurs et de succès pour assurer son avenir, et la politique de défense pourra en constituer un pilier solide, à condition que les États membres s'y engagent sans fébrilité.

Françoise Grossetête

députée européenne (PPE-FR), rapporteur du Fonds européen de défense au Parlement européen

Le retour de la défense européenne ?

Thierry TARDY

L'Union européenne a longtemps été critiquée pour son apathie dans le domaine de la défense ou la frilosité de ses Etats-membres à intervenir militairement pour contribuer à la stabilisation des zones de crise. Face au retournement du monde, aux menaces terroriste, russe, cyber ou hybride, l'Union serait restée une puissance civile imprégnée de valeurs kantienne peu adaptées aux défis contemporains. Certains Etats-membres s'impatientent régulièrement de cette prudence, et ce d'autant plus que les traités sont ambitieux en matière de Politique de sécurité et de défense commune de l'Union.

Depuis quelques années pourtant, un certain nombre d'avancées ont été faites dans le domaine de la défense, en amont de l'élaboration d'une nouvelle Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (sortie en juin 2016), puis dans sa mise en œuvre. L'Union a ainsi créé une Capacité de planification pour les opérations militaires, la France a invoqué la clause de défense du Traité de Lisbonne, et les projets relatifs à la Coopération structurée permanente ou au Fonds européen de Défense ont vu le jour.

Ce nouvel élan rompt avec la période passée et semble augurer d'un soutien étatique pour un rôle plus affirmé de l'Union dans le domaine de la défense. Mais les défis restent grands. D'abord, ce que recouvre la notion même de défense dans un cadre européen doit être clarifié ; ensuite, la mise en œuvre des décisions prises ces dernières années demandera un effort continu de la part de nombreux acteurs, étatiques et institutionnels ; enfin, le nouvel élan ne saurait cacher des divergences fortes dans les perceptions qu'ont les Etats des vertus de recourir à l'Union pour contribuer à leur défense.

L'UNION, LA SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE

En 1992, le Traité de Maastricht, qui créait l'Union européenne, définissait pour elle une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), laquelle comprenait la définition à terme d'une « politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (article J.4).

Vingt-cinq années plus tard, l'Union a indubitablement développé des capacités dans le domaine de la politique étrangère et de la défense. Elle a créé plus de 30 opérations dont une douzaine de nature militaire, et est devenue un vecteur des politiques de sécurité de ses Etats-membres.

Que ces actions soient constitutives d'une politique de défense n'est pourtant pas évident. De fait, la dimension « défense » de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union reste sous-développée, et

l'Union demeure, en dépit des avancées récentes, une institution dominée par une culture civile au sein de laquelle l'agenda sécuritaire tend à prendre le pas sur l'agenda de défense^[1].

Au moins trois séries de développements attestent de la relative faiblesse de la défense dans l'action extérieure de l'Union.

D'abord, les opérations relevant de la PSDC ont été, depuis l'origine, majoritairement de nature civile, remettant en cause l'objectif initial de construire une défense européenne. Plus de vingt missions civiles ont été créées par l'Union, et dix sont en cours en mars 2018, contre six opérations militaires. Comme le relève la Stratégie Globale, la gestion civile des crises « caractérise » la PSDC et a façonné la culture stratégique de l'Union.

Par ailleurs, l'Union a développé une expertise dans les domaines de la prévention des conflits et de la médiation,

1. Voir sur ce point D. Keohane, « EU Military Cooperation and National Defense », Policy Brief No.4, German Marshall Fund, 2018.

de la réforme du secteur de la sécurité, de l'Etat de droit, de la police, ou de la consolidation de la paix. Ceci s'est fait par les missions de la PSDC, mais aussi par la Commission européenne, et plus récemment via les agences Justice et Affaires intérieures, lesquelles sont devenues des acteurs croissants de la gestion des crises.

Troisièmement, et de façon plus symptomatique, les opérations militaires de l'Union n'ont que faiblement marqué son positionnement dans le domaine de la défense. Par nature, ces déploiements militaires ont relevé davantage de ce que l'ONU appelle le « maintien de la paix », c'est-à-dire une approche consensuelle et peu coercitive, que d'un usage de la force armée en opposition à un ennemi politique déclaré. Certaines opérations, telles les deux opérations maritimes de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden (opération Atalante) et contre les réseaux de passeurs en mer Méditerranée (opération Sophia), ont été dotées de mandats relativement robustes (au moins en théorie) ; sans comparaison toutefois avec ce que certains Etats font nationalement ou au sein de l'OTAN, et finalement sans conférer à l'Union un rôle central dans l'établissement d'une politique de défense.

En résumé, la majeure partie des activités de l'Union dans le domaine de la PSDC ont pris place en marge de l'ambition posée par les traités successifs en matière de défense. L'Union n'est certes plus l'acteur civil de l'immédiat après-Guerre froide, mais le lent processus né avec la mise en place de la PSDC a mis davantage l'accent sur un agenda élargi de sécurité que sur une identité de défense.

LE NOUVEL ÉLAN

Parallèlement au débat sur la réalité de la politique de défense européenne, le début de la décennie 2010 fut marqué par une crise structurelle de la PSDC. A peine dix années après la création en 2003 de ses premières opérations, la PSDC s'essouffle, pâtit d'un faible soutien de la part des Etats-membres, et semble inadaptée à des menaces en constante évolution. Les mandats des opérations créées suscitent des attentes inaccessibles, leur impact est difficile à mesurer, et souvent mis en cause, à tel point que l'Union ne parvient pas à s'imposer comme canal privilégié des politiques de sécurité de ses Etats-membres.

Dans ce contexte pourtant, une conjonction de facteurs va, au cours des quatre dernières années, permettre un nouvel élan du projet de défense européenne.

En premier lieu, l'évolution de l'environnement sécuritaire à la périphérie de l'Union et en son sein conduit à une prise de conscience de la part des Etats membres de la nécessité d'une plus grande réactivité. Les printemps arabes à partir de 2011, la résurgence de la menace russe aux portes de l'Union, le terrorisme au cœur des Etats et les effets potentiellement déstabilisants des migrations irrégulières matérialisent la dégradation de la sécurité en Europe. En parallèle, l'effet conjugué de la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'Union, de l'affirmation plus forte de l'Allemagne sur la scène internationale combinée à l'arrivée au pouvoir en France d'un président ouvertement pro-européen[2], et des incertitudes de la relation transatlantique, laisse entrevoir un rôle croissant pour l'Union en réponse à l'instabilité montante.

En décembre 2013, le Conseil européen tient un débat thématique sur les questions de défense pour la première fois depuis 2008 et depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, et fait débiter ses conclusions par les mots « La défense est une question importante »[3].

Ce Conseil marque le début d'une relance du débat européen sur la défense. Un an plus tard, Federica Mogherini est nommée Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (1er novembre 2014), et exprime sa volonté de s'investir sur les questions de sécurité et de défense, en rupture avec son prédécesseur. Sur le plan conceptuel, cet investissement prend la forme d'une réflexion stratégique sur l'environnement sécuritaire auquel l'Union fait face[4], avant que le Conseil européen de juin 2015 ne mandate la Haute Représentante d'élaborer « une stratégie globale de l'UE concernant les questions de politique étrangère et de sécurité. »[5] Celle-ci est présentée au Conseil européen de juin 2016,[6] quelques jours après le référendum britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union.

Dans l'intervalle, les attentats à Paris du 13 novembre 2015 avaient conduit la France à invoquer, pour la première fois, la « clause de défense » du Traité de Lisbonne (article 42.7), laquelle prévoit qu' « Au cas où un Etat membre

2. Cf. T. Tardy, « Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand », Question d'Europe n°455, Fondation Robert Schumann, Paris, 11 décembre 2017.

3. « Defence matters » dans la version anglaise.

4. Haute Représentante, « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – Un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe », Conseil européen, Bruxelles, 25-26 juin 2015.

5. Conclusions of the European Council, Brussels, 25-26 June 2015.

6. High Representative, "Shared vision, common action: a stronger Europe. Global Strategy for the Foreign and Security Policy of the European Union," June 2016.

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, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. » En pratique, la mise en œuvre de la clause n'a pas donné lieu à une assistance massive des États membres de l'Union à la France. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont répondu aux demandes d'appui de la France dans la lutte contre l'État islamique en Irak et en Syrie, et tel était l'objectif pour Paris. L'invocation de la clause n'en a pas moins eu une portée symbolique, marquant le renouveau de ce que l'on appelle à Paris l'« Europe de la Défense », et un positionnement de l'Union sur ces questions plus évident qu'auparavant.

Dans cette lignée, la mise en œuvre de la Stratégie globale de l'Union à partir de l'automne 2016 a permis une série d'avancées notables. En novembre, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) produit un « Plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense », lequel place ces questions au cœur de la mise en œuvre de la Stratégie globale, concomitamment aux questions relatives au renforcement de la résilience, à l'approche intégrée des crises et conflits, et à une meilleure prise en compte du nexus entre sécurité intérieure et extérieure.

Le Plan de mise en œuvre définit un niveau d'ambition pour l'Union et trois priorités stratégiques, que sont la protection de l'Europe et de ses citoyens, la gestion des crises et conflits externes, et le renforcement des capacités des États partenaires.

Sur cette base, des avancées sont produites dans au moins trois domaines.

Premièrement, en juin 2017, est créée au sein du SEAE une Capacité de planification et de conduite des opérations militaires non-exécutives, destinée à assurer le commandement stratégique des trois missions européennes de formation des forces armées locales (EU Training Missions en Somalie, Mali et République centrafricaine). La création de cet état-major revêt une portée symbolique dans la mesure où le Royaume-Uni s'était dans le passé opposé à la mise en place de ce type de structures.

Deuxièmement, en décembre 2017, le Conseil de l'Union a créé, conformément aux dispositions du Traité de Lisbonne

(Articles 42.6 et 46), la Coopération structurée permanente (CSP). Celle-ci réunira 25 des 28 États membres – seuls le Royaume-Uni, le Danemark et Malte n'en feront pas partie – dans une structure permanente visant à faciliter la coopération dans les domaines capacitaires et des opérations.[7] En rejoignant la CSP, les États participants promettent de respecter 20 « engagements communs ambitieux et plus contraignants »[8] dans les trois domaines des dépenses de défense, du développement capacitaire, et de la participation aux opérations militaires de l'Union. Les États s'engagent par ailleurs à coopérer au sein de 17 « projets capacitaires », dans les domaines de la formation, de la mobilité des forces, de l'établissement de forces de réponse aux crises ou de développement de système d'armes.

Telle qu'établie, la CSP ne correspond pas à l'idée initiale du Traité de Lisbonne, qui prévoyait la mise en place d'une avant-garde constituée de quelques pays répondant à des critères d'adhésion stricts et s'engageant à participer aux « missions les plus exigeantes ». A cette approche d'intégration différenciée a été préférée une logique plus inclusive où les engagements contraignants ont remplacé les critères d'adhésion.

Troisièmement, la Commission européenne, qui traditionnellement était restée en dehors du débat sur la défense, s'octroie un rôle déterminant sur ces questions par sa capacité de financement. Sous l'impulsion de son président Jean-Claude Juncker, la Commission produit en novembre 2016 un Plan d'action européen de la défense qui introduit l'idée d'un Fonds européen de la défense.[9] Ce dernier doit financer le développement d'équipements et de technologies de défense par deux « volets », un « volet recherche » et un « volet capacitaire ».

Le volet recherche doit financer (au titre du budget de l'Union) la recherche de défense à hauteur de 500 millions d'Euro par an au cours du Cadre financier pluriannuel 2021-2027, 90 millions d'Euro d'ici à 2020. Quant au volet capacitaire, il doit agir comme levier pour faciliter le développement et l'acquisition d'équipements militaires par les États membres. A terme, l'idée est de financer ce développement à hauteur d'1 milliard d'Euro par an (au titre du budget UE), complété par 4 milliards d'Euro apportés par les États membres. Les projets réunissant

7. Cf. D. Flott, A. Missiroli et T. Tardy, « Permanent Structured Cooperation : What's in a name ? », Cahier de Chaillot n°142, EUISS, Paris, novembre 2017.

8. « Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative », 13 novembre 2017.

9. Cf. European Commission, "European Defence Action Plan", 30th November 2016.

au moins trois sociétés basées dans au moins deux Etats membres seront éligibles à ce financement. Enfin, les projets capacitaires prenant place au sein de la CSP bénéficieront d'un bonus de 10% par rapport aux projets hors-CSP, donnant un ratio de financement de 30% pour le budget UE contre 70% pour les Etats membres.

Le fait que la Commission devienne l'un des acteurs de la défense européenne est symptomatique des évolutions en cours. Ceci ne va pas sans créer des tensions, notamment dans la répartition des rôles, avec les Etats-membres d'une part, et surtout avec l'Agence européenne de défense (AED), dont les prérogatives en la matière sont définies par le Traité de Lisbonne.

Comparées à la période précédente et l'apathie qui la caractérisait, ces différentes initiatives marquent un changement certain des politiques étatiques et institutionnelles à l'égard de la défense. Un an après la sortie de la Stratégie Globale, la Haute Représentante allait jusqu'à affirmer que « davantage a été accompli [dans le domaine de la sécurité et de la défense] au cours des dix derniers mois qu'au cours des dix dernières années ».[10]

DES DÉFIS RÉCURRENTS

Les évolutions décrites précédemment sont inédites dans la construction d'une politique de défense pour l'Union européenne, à tout le moins depuis que les premiers jalons de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été posés à la fin du siècle dernier.

Certes, les initiatives récentes restent à concrétiser, et rien ne garantit que l'élan actuel va s'inscrire dans la durée, et survivra aux différents changements de gouvernements, de collège de Commissaires, et de parlementaires européens.

D'une façon générale, l'affirmation de l'Union comme acteur de la défense reste contingente, et se heurte à une série d'obstacles de nature politique ou culturelle dont il n'est pas certain qu'ils puissent être surmontés. Au moins deux de ces obstacles sont à considérer dans l'analyse du processus en cours : l'un relève de la signification même du terme « défense » ; l'autre tient aux divergences de cultures stratégiques des Etats membres de l'Union, et de l'attachement de certains à la centralité de l'OTAN.

Le sens de la défense

L'un des paradoxes de la politique de défense de l'Union européenne est la sous-conceptualisation du terme même de défense. La Haute Représentante écrivait en 2015 dans la revue stratégique qui précéda la Stratégie globale que « l'Union européenne n'est pas une alliance militaire » et que, par conséquent, il ne s'agit pas pour elle de couvrir la défense collective ou territoriale, qui est par ailleurs la prérogative de l'OTAN. Et la Haute Représentante d'ajouter que l'Union ne pouvait malgré tout pas se permettre d'ignorer le « D » de la « PSDC ».[11]

Dans ce contexte, si l'on considère que, d'une part la défense collective n'est pas du ressort de l'Union, et que d'autre part, les opérations militaires telles que celles mises en place depuis 2003 dans le cadre de la PSDC relèvent davantage de la sécurité que de la défense, alors la politique de défense de l'Union doit s'inscrire entre ces deux espaces.

En 2016, précisant ce que recouvre la priorité stratégique « protection de l'Europe et de ses citoyens » pour la sécurité et la défense, le Conseil affaires étrangères mentionnait la protection et la résilience de ses réseaux et infrastructures critiques, la sécurité de ses frontières externes, la garantie d'accès et d'utilisation des biens communs, la lutte contre les menaces hybrides, la cybersécurité, le contre-terrorisme, et la lutte contre le trafic des personnes et le crime organisé. Toutes ces activités ne relèvent pas obligatoirement de la défense, mais une typologie des champs d'intervention possible est définie. Plus précisément, on peut envisager que, dans le cadre ainsi posé, l'Union pourrait être amenée à conduire des opérations militaires expéditionnaires ou des opérations maritimes ouvertement coercitives, ou contribuer à des opérations de renforcement de capacités militaires d'Etats partenaires. Des exemples de ce type d'opérations conduites dans d'autres cadres que l'Union incluent : les opérations de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999 ou contre la Libye en 2011, ou en Afghanistan depuis 2003 ; la coalition contre l'Etat islamique depuis 2014 ; ou encore les opérations françaises au Mali (opération Serval) puis au Sahel (opération Barkhane) depuis 2013.

Les processus concomitants d'élaboration de la Stratégie globale (année 2015-2016) et d'invocation de la clause de

10. Haute Représentante, « From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Year 1 », Bruxelles, 2017, p.5.

11. Haute Représentante, « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – Un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe », Conseil européen, Bruxelles, 25-26 juin 2015, p.17.

défense (novembre 2015) auraient pu fournir une occasion pour mieux définir la notion de défense dans un cadre européen. Pourtant tel a été le cas à aucun de ces deux moments.

La réflexion autour de la Stratégie globale fait certes une place importante aux questions de défense, mais celles-ci sont presque toujours abordées sous l'angle des capacités à développer et quasiment pas sous l'angle des opérations à conduire. Même les concepts d'« autonomie stratégique » et de « niveau d'ambition » restent flous sur les finalités de ces objectifs en termes de défense.

Et s'agissant de la clause de défense, le fait est que l'UE en tant qu'institution n'a pas été partie prenante dans sa mise en œuvre. Non seulement l'Union n'est pas mentionnée dans l'article 42.7 (seuls les Etats le sont), mais l'invocation de la clause n'a pas conduit à une réflexion sur la place de l'Union dans un dispositif élargi de défense de ses Etats membres.[12]

Enfin, si les négociations autour de la CSP auraient dû inclure des débats sur la signification des « missions les plus exigeantes » auxquelles les dispositions du Traité de Lisbonne se réfèrent (art.42.6), en pratique les Etats se sont montrés réticents à s'engager dans de telles discussions, et la CSP a finalement largement évacué la question de sa finalité en termes opérationnels. Et qu'il s'agisse des 17 projets retenus ou des 20 engagements contraignants, l'idée maîtresse relève davantage de ce que l'Union fait déjà que d'une conception plus ambitieuse (et mieux assumée) de la défense de l'Europe.

Cultures stratégiques

Dans son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017, le président Macron affirmait que « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune. »[13] La culture stratégique s'entend comme la conception que nourrit un Etat et/ou une population à l'égard des conditions et des vertus du recours à la force armée en lien avec la défense d'intérêts dits stratégiques. Un pays qui a une forte culture stratégique établira un lien évident entre l'expression de sa politique étrangère et l'utilisation de la force armée et à l'inverse, un pays peu enclin à participer à des opérations militaires aura une culture stratégique peu développée.

Le constat des cultures stratégiques divergentes entre pays européens n'est certes pas nouveau. Dès les années 90, l'idée que les nouveaux Etats membres ne partageraient pas nécessairement les conceptions ouest-européennes en matière de défense était présente, qu'il se soit agi d'Etats non-alignés ou des Etats d'Europe de l'Est. Au-delà de ces Etats, et dans le contexte du Brexit, le clivage marquant est celui qui oppose la France et l'Allemagne. Le développement d'un rôle pour l'Union dans le domaine de la défense ne se fera pas sans ces deux Etats, et sans une convergence entre eux sur l'ambition à porter. Or, le fossé reste grand entre d'un côté une conception extravertie de la puissance au sein de laquelle la défense joue un rôle central, et de l'autre une approche qui se veut plus inclusive et moins enthousiaste quant aux vertus des interventions militaires. Les deux situations constituées par la réponse à apporter à l'instabilité au Sahel d'une part, les négociations sur la Coopération structurée permanente d'autre part, ont fourni des exemples de ces divergences franco-allemandes.

Dans ce contexte, le renouveau observé ces dernières années atteste sans doute d'une lente convergence de vues, par laquelle l'Union acquiert, davantage que précédemment, une compétence en matière de défense. Il demeure toutefois que les Etats membres de l'Union divergent aux trois niveaux de leurs perceptions de ce qui les menace, de la nature des réponses à apporter à ces menaces et des canaux institutionnels à privilégier dans leur gestion. Dans cet écheveau, l'idée que des politiques de défense (plutôt que de sécurité), de surcroît mises en œuvre par l'Union européenne (plutôt que par l'OTAN ou par des Etats) aient les faveurs de la majorité des Etats membres, n'est pas exacte. Pour de nombreux pays, l'UE reste secondaire par rapport à l'OTAN dans la définition et la mise en œuvre de leur politique de défense, et la perspective que les rôles puissent être inversés à la faveur des hésitations américaines sur la solidarité transatlantique reste très lointaine. Il en ressort que l'équation selon laquelle la défense européenne doit être le fait de l'Union européenne ne recouvre pas la réalité. [14] Même un pays comme la France, qui a longtemps poussé pour un rôle plus affirmé de l'Union dans la défense, exprime aujourd'hui assez ouvertement, dans une forme d'« agnosticisme institutionnel », que la défense de l'Europe est la responsabilité de différents acteurs, dont les Etats, seuls ou en coalition, l'OTAN, et l'Union, sans que cette

12. Cf. S. Biscop, « The European Union and mutual assistance: more than defence », *The International Spectator*, Vol.51, No.2, 2016.

13. Président Macron, « Pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, La Sorbonne, 26 septembre 2017.

14. On this point see M. Drent, E. Wilms, D. Zandee, "Making sense of European Defence", *Clingendael Report*, La Haye, December 2017.

dernière ne jouisse d'une quelconque priorité. C'est ce que recouvre l'idée d'Initiative européenne d'intervention telle que proposée par la France à ses partenaires européens, et qui ne s'inscrit a priori dans aucun cadre institutionnel prédéfini.

Les trois ou quatre dernières années ont indéniablement modifié l'état d'esprit européen sur les questions de défense, et l'Union a su tirer vers elle une attention dont elle n'avait pas fait l'objet précédemment.

Les initiatives prises devront être concrétisées, et testées, notamment sur le plan opérationnel, c'est-à-dire au niveau de la capacité des Européens à construire une identité de défense par une présence

là où les intérêts européens sont menacés. Dans le contexte actuel, une forme de passivité face à une situation qui appellerait une réponse collective des Européens conformément aux engagements qu'ils ont pris, dans le cadre de la CSP par exemple, serait dommageable à l'élan observé ces derniers temps. Le fait que l'ambition soit élevée n'est pas en soi nouveau, et certaines avancées vont au-delà de la déclaration d'intention. Mais la démonstration d'une Europe qui protège, y compris par sa défense, reste à faire.

Thierry TARDY

Directeur, Division Recherche, Collège de défense
de l'OTAN

DEFENSE : LE REVEIL DE L'EUROPE

AUTEURS

Jean-Dominique GIULIANI

Président de la Fondation Robert Schuman

Arnaud DANJEAN

Député au Parlement européen (PPE-FR), membre de la commission des Affaires étrangères, de la sous-commission « Sécurité et Défense » ainsi que de la commission spéciale sur le Terrorisme. En 2017 il a présidé le comité de rédaction de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale française

Françoise GROSSETETE

Députée européenne (PPE-FR), rapporteur du Fonds européen de défense au Parlement européen

Thierry TARDY

Directeur, Division Recherche, Collège de défense de l'OTAN

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.