



**LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET
DE DEFENSE COMMUNE (PSDC)**

*Table ronde organisée par Mme Deschaux-Dutard et le
Professeur Schneider*

Grenoble, le 12 mars 2018



**Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean
Monnet
Université Grenoble Alpes (France)**

Travaillant depuis de nombreuses années sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et son volet défense (PSDC), le CESICE d'une part et le Centre d'excellence Jean Monnet (CEJM) de Grenoble, qui rassemble quant à lui l'ensemble des européenistes, politistes et juristes notamment, de l'université de Grenoble Alpe, ne pouvaient rester insensibles à la relance la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union depuis 2013¹ et surtout à son accélération depuis 2016.

La table ronde qui s'est tenue à Grenoble le 12 mars 2018, a rassemblé des chercheurs du CESICE et du CEJM (D. DESCHAUD-DUTARD, C. SCHNEIDER et F. TERPAN) auxquels se sont joints des invités et des partenaires traditionnels du CEJM (A. DUMOULIN de l'Institut royal de défense de Belgique et N. GROS VERHEYDE rédacteur en chef du blog Bruxelles 2).

Elle a été l'occasion de dresser un historique des grandes étapes du développement de la PSDC, de rappeler le contexte géopolitique particulier de la relance de la PSDC, et de proposer différents éclairages de son accélération récente : du point de vue du couple franco-allemand, de l'irruption massive de la Commission dans une politique considérée longtemps comme le pré carré de l'intergouvernementalisme, et de la création de la coopération structurée permanente.

Ce fascicule rassemble le texte de trois des interventions faites dans le cadre de cette table ronde

Delphine DESCHAUX DUTARD, Catherine SCHNEIDER

¹ J. AUVRET FINCK (dir.), *Vers une relance de la Politique de défense et de sécurité commune ?*, Larcier 2014

Du Conseil européen de décembre 2013 au Conseil européen de décembre 2017

André Dumoulin²

Lors du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, il fut décidé de consacrer le thème principal de celui des 19 et 20 décembre 2013 à la sécurité et à la défense européenne, dès l'instant où la PSDC était en voie d'affaiblissement capacitaire et de crédibilité politique. Cette politique sectorielle au service de la politique étrangère de l'UE semblait faire du surplace et témoignait de lourdeurs organisationnelles sur fond de réticences de certains États à améliorer son fonctionnement, ses moyens et ses ambitions.

Nous pouvons nous rappeler le contexte général qui a poussé à ce calendrier diplomatique. D'une part, les questions de défense n'ont plus été à l'agenda depuis cinq ans. D'autre part, la crise économique et bancaire a eu des effets délétères sur l'économie de défense et sur la base industrielle et technologique de défense (BITD). Ensuite, plusieurs Conseils européens sur d'autres thématiques eurent lieu entre fin 2012 et l'automne 2013, ce qui a permis de consacrer celui de décembre 2013 prioritairement à ce sujet particulier. Enfin, le traité de Lisbonne permet au Conseil d'avoir un rôle d'orientation politique en matière de défense ; ce qu'il s'est autorisé à faire, sous l'influence de certaines capitales souhaitant aller de l'avant en matière de PSDC. Il y a donc bel et bien eu une fenêtre d'opportunité, tout comme en décembre 2008 avec le sommet franco-britannique à Saint-Malo, sans que l'on sache si le Conseil de décembre allait accoucher « d'une souris », serait un « simple soufflé vite dégonflé » aboutissant au plus petit commun dénominateur ou, au contraire, allait créer les conditions d'une prise de conscience avec de futures avancées « stratégiques » au profit d'une PSDC passant de l'adolescence à l'âge adulte.

Trois thèmes (*clusters*) furent dès lors sélectionnés par le président du Conseil, le Belge Herman Van Rompuy, comme sujets d'approfondissement : l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC, le renforcement du développement des capacités en matière de défense et celui de l'industrie européenne de la défense. L'objectif principal était de faire « *le point sur les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs* », d'évaluer la situation et, sur la base des recommandations de son président de fournir « *des orientations, notamment par la fixation de priorités et d'échéances, en vue d'assurer l'efficacité des efforts que déploie l'UE pour permettre à l'Europe de s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité* ».

Deux documents institutionnels furent déposés officiellement : celui de la Commission³ et celui de l'AED⁴, à partir du mandat inscrit dans les conclusions du sommet de décembre 2012.

² Attaché à l'Institut royal supérieur de défense (IRSD) et chargé de cours/maître de conférences à l'Université de Liège.

Ces documents officiels ont fait l'objet d'analyses et d'échanges diplomatiques entre capitales, y compris, selon leurs compétences, avec l'État-major militaire de l'UE et différents services et agences européennes. Un avant-projet fut préparé par le cabinet Van Rompuy (en concertation avec les États membres), avant d'être transmis aux ambassadeurs et aux ministres des Affaires étrangères, afin de prendre en compte avis et remarques et de réduire d'autant les parties entre crochets symbolisant les divergences nationales.

Tableau 1: Extrait des recommandations de décembre 2012

§23. Le Conseil européen invite la Haute Représentante, notamment au travers du Service européen pour l'action extérieure et de l'Agence européenne de défense, ainsi que la Commission, agissant tous dans le cadre de leurs compétences respectives et coopérant étroitement le cas échéant, à élaborer de nouvelles propositions et actions visant à renforcer la PSDC et à améliorer la disponibilité des capacités civiles et militaires requises, et à faire rapport, au plus tard en septembre 2013, dans la perspective du Conseil européen de décembre 2013, sur les initiatives prises en la matière. Les États membres seront étroitement associés aux travaux tout au long de ce processus.

§24. À cette fin, le Conseil européen insiste notamment sur les questions suivantes :

Augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC

– en poursuivant le développement d'une approche globale en matière de prévention des conflits, de gestion des crises et de stabilisation, y compris par un renforcement de la capacité à répondre à de nouveaux défis en matière de sécurité ;

– en renforçant la capacité de l'UE à déployer de manière rapide et efficace les capacités et le personnel civils et militaires appropriés, et ce dans tout l'éventail des actions en matière de gestion des crises.

Renforcer le développement des capacités en matière de défense

– en recensant les doubles emplois actuels et les lacunes en matière de capacités, et en établissant un ordre de priorité pour les besoins futurs dans le domaine des capacités civiles et militaires européennes ;

– en facilitant une coopération européenne plus systématique et à long terme en matière de défense, y compris par le recours à la mutualisation et au partage des capacités militaires ; et, à cet égard, en envisageant de manière systématique une coopération en amont dans le cadre de la planification effectuée par les États membres en matière de défense

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace*, COM(2013) 542 final, Commission européenne, Bruxelles, 24 juillet 2013.

⁴ *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, 15 October 2013.

nationale ;

- en facilitant les synergies entre les initiatives sur le plan bilatéral, sous-régional, européen et multilatéral, y compris l'initiative de l'UE portant sur la mutualisation et le partage et celle de l'OTAN portant sur la défense intelligente.

Renforcer l'industrie européenne de la défense

- en développant une base industrielle et technologique de défense européenne qui soit plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive ;

- en créant des synergies accrues entre les aspects civils et militaires de la recherche et du développement ; en œuvrant, notamment par la mise en œuvre effective des directives relatives aux marchés publics et aux transferts intracommunautaires, au bon fonctionnement d'un marché de la défense, ouvert aux PME et bénéficiant de leurs contributions.

La réunion des ministres de la Défense en septembre et celle, informelle, des ministres des Affaires étrangères permirent aussi de débattre les positions des chancelleries. Le président du Conseil européen demanda à l'automne 2013 à ce que le Conseil Affaires étrangères/Défense lui présente ses conclusions autour des deux premiers volets du mandat (PSDC et capacités) (*cf.* tableau 1 supra). Parallèlement, M. Van Rompuy a également demandé à la présidence lituanienne, via le Conseil Compétitivité qui devait se réunir le 2 décembre, de lui donner ses conclusions à propos du 3^e volet (industrie de défense). Cependant, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense choisirent « d'outrepasser » leur mandat, car ils préparaient, depuis le 4 novembre 2013, une conclusion intégrant les trois volets.

Toutefois, la réunion formelle des ministres européens de la Défense organisée le 18 novembre 2013 tenta de répondre aux questions non résolues et à « penser » les conclusions finales, mais des divergences ont imposé un retour au Comité des représentants permanents avec une adoption du texte « défense » lors d'un Conseil Éducation prévu le 25 novembre ! À cette date, une très large partie des conclusions du sommet spécial défense de décembre 2013 était finalisée.

1. Débats préalables

À ce processus de négociations tout en amont, d'autant plus nécessaire que la durée du Conseil fut assez courte⁵, s'ajoutèrent bon nombre⁶ de documents, rapports, avis et autres *focus papers* qui furent rédigés en analysant et en proposant des recommandations autour des thèmes retenus, mais également au-delà.

⁵ À savoir, entre 17 h le jeudi 19 décembre (incluant un dîner) et la fin de matinée du vendredi 20 décembre 2013. Notons que, de source informelle, les discussions portant sur la défense n'auront lieu que le jeudi !

⁶ *Cf.* les différentes notes de bas de pages de références pour l'accès à leurs contenus.

Qu'il s'agisse de réactions médiatiques de certaines autorités politiques et militaires⁷ œuvrant dans les institutions européennes.

Qu'il s'agisse de rapports, avis, conclusions et recommandations de l'IESUE⁸, du Parlement européen⁹, de la conférence interparlementaire¹⁰ sur la PSDC, du Conseil économique et social européen¹¹, de parlements nationaux¹², de groupes de pression¹³, de centres de recherche et autres think tanks¹⁴, de groupes politiques¹⁵, mais aussi provenant directement de certaines capitales¹⁶.

Qu'il s'agisse encore de publications en revues spécialement éditées et des conférences organisées pour enrichir le débat de décembre prochain.

Qu'il s'agisse enfin d'analyses des journalistes spécialisés¹⁷.

Au vu des différentes propositions et recommandations, nous pûmes distinguer trois grandes « écoles » avec des recoupements et autres chevauchements, car certaines initiatives intègrent aussi des avis couvrant la thématique générale des autres « courants ».

⁷ Points de vue du général français Rousiers (*Fondation Schuman*, 14 janvier 2013), du général allemand Bentler (*La Lettre de la RMF UE*, mars 2013), du général néerlandais Van Osch, alors directeur général de l'EMUE (*EDD*, Agence Europe, 5 mars 2013), du général suédois Syren, alors CMUE (www.bruxelles2.eu, 14 juillet 2012), du général autrichien Wosolsobe, directeur général de l'EMUE (*La Lettre de la RMF UE*, septembre 2013).

⁸ Cf. Antonio Missiroli, *Strategic foresight-and the EU*, Brief issue, Paris, February 2013 (www.iss.europa.eu); Eva Gross and Anand Menon, *CSDP between internal constraints and external challenges*, Report 17, ISSUE, Paris, October 2013.

⁹ Marietta Giannakou, Rapport sur les structures militaires de l'UE : situation et perspectives d'avenir, document A7-0205/2013, Bruxelles, 6 juin 2013 ; Michael Gahler, Motion for a European Parliament resolution on the European Defence Technological and Industrial Base, 2013/2125 (INI), Bruxelles, 28 août 2013 ; Arnaud Danjean, Rapport sur la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune), document A7-0357/2012, Bruxelles, 31 octobre 2012.

¹⁰ Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, Conclusions, Vilnius, 4-6 septembre 2013.

¹¹ Van Iersel et Hrušková, Avis sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, Comité économique et social européen, Bruxelles, 17 octobre 2013.

¹² Par exemples, la proposition de résolution relative à l'avenir de l'armée belge dans un cadre européen, Chambre des Représentants de Belgique, 26 avril 2013, le rapport de l'Assemblée nationale de Marie Récalde sur la relance de l'Europe de la défense (avril 2013), et celui de Cornut-Gentile et autres sur la mission d'évaluation et de contrôle sur la conduite des programmes d'armement en coopération (juillet 2013). Cf. le rapport de Daniel Reiner et autres sur « Quelle Europe, pour quelle défense ? » (Sénat français, juillet 2013).

¹³ « Dépenser mieux en coopérant davantage », Document de réflexion du Kangaroo Group en vue du sommet sur la défense, Bruxelles, juillet 2013; rapport de Willem van Eekelen et Jean-Paul Perruche (présidents) d'Eurodéfense au président du Conseil européen Herman Van Rompuy, août 2013.

¹⁴ Cf. les apports de Sven Biscop et de Jo Coelmont en 2013 (Egmont Institute), le groupe *Notre Europe Jacques Delors Institute* et les travaux regroupant 16 think tanks (« Think Global-Act European IV »); Hilmar Linnenkamp et Christian Mölling, « A Double Agenda for the European Defence Council 2013 (www.swp-berlin.org); Olivier de France and Nick Witney, *Europe's strategic cacophony*, Policy Brief, ECFR, 2013; Clara Marina O'Donnell, *The trials and tribulations of European defence co-operation*, Centre for European Reform, London, July 2013; Les Notes de l'IRIS, Paris, septembre 2013.

¹⁵ Arnaud Danjean, Michael Gahler and Krzysztof Lisek, "Towards a stronger Union defence policy", EPP Group in the European Parliament, Brussels, 3 September 2013.

¹⁶ Cf. échange de vues avec le ministre de la Défense, Pieter De Crem, sous-commission sécurité et défense, Parlement européen, 26 septembre 2013 Cf. aussi le chapitre européen dans le Livre blanc français de la défense 2013, le non-papier autrichien de l'été 2013 (voir aussi www.boehlau-verlag.com) ; le non-papier fino-germano-italo-hollando-espagnol sur le soutien européen aux organisations régionales (« Enable & Enhance Initiative »), etc.

¹⁷ Cf. par exemple, Olivier Jehin, Éditoriaux, « Carton jaune à l'AED », « De l'importance du dialogue direct entre les États membres et la Commission », « Du caractère impératif des capacités communes », dans *Europe diplomatie & défense*, Agence Europe, 11 et 18 juin et 29 octobre 2013; Nicolas Gros-Verheyden, articles sur le site blog www.bruxelles2.eu.

La première école fut celle des « doctrinaires ». Ils proposèrent la rédaction d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense dont la pertinence fut régulièrement soulignée, mais sans que cela n'aboutisse par le passé à une prise en compte officielle¹⁸. Plusieurs instituts de recherche¹⁹ l'ont proposé, tout comme le groupe Kangaroo, le Parti populaire européen (PPE) et certains travaux du Parlement européen. Dans le même cadre, nous pouvons aussi relever ceux qui suggérèrent de lancer une réflexion stratégique visant à la refonte de la stratégie européenne de sécurité de 2003, mise à jour en 2008, tout comme ceux qui souhaitèrent à terme l'aboutissement d'une « Union de défense commune ».

La deuxième école fut celle des « institutionnels ». Il s'agissait ici de proposer une réforme des structures organisationnelles de l'UE dans le cadre de sa PSDC. Nous pouvions y intégrer ceux qui voulaient activer la CSP inscrite dans le traité de Lisbonne, mettre en place à moyen terme un quartier général civil et militaire européen avec des lignes de commandement distinctes, intégrer davantage les personnels civils et militaires et réunir plus régulièrement les Conseils Défense.

La question de la clarification de la clause de défense mutuelle et de la clause de solidarité fut également posée, tout comme l'amélioration des liens entre le SEAE, les différentes DG de la Commission et les États membres. Plusieurs « groupes » (PPE) mirent en avant un plus grand soutien à l'AED et aux règles associées au marché intérieur de la défense, tout comme la nécessaire intégration de la défense dans le programme-cadre communautaire de la recherche (Horizon 2020), le rapprochement entre l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et l'AED et la meilleure utilisation de la Commission, de l'Agence spatiale européenne, de l'AED face aux objectifs civilo-militaires de la PSDC. Enfin, pour cette école, la notion de pilier européen fort dans l'Alliance ne pourra aboutir que par une avancée politique et institutionnelle autour du contentieux chypriote.

Quant à la troisième école, celle des « pragmatiques », elle proposa des réformes de structure et de fonctionnement dans un esprit de crédibilisation capacitaire. C'est dans cette école que nous pouvons retrouver les documents officiels (parfois concurrents) de la Commission et de l'AED. D'autres se sont intégrés à cette vision « pratique » à savoir celle de construire une base technologique et industrielle européenne solide, créer des forces européennes en *stand-by* sous commandement de l'UE (PPE) ainsi que les propositions de ministres de la Défense, dont celles du ministre belge de la Défense de l'époque, Pieter De Crem, sur l'usage des *Battlegroups* et l'application des coopérations renforcées à quelques-uns.

Dans ce cadre, pouvaient également s'inscrire les propositions du groupe *Eurodéfense* ou les propositions franco-allemandes de l'été 2013 autour de la finalisation de la stratégie

¹⁸ Cf. *European defence. A proposal for a White paper. Report of an Independent task Force*, EUISS, Paris, mai 2004 ; André Dumoulin, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre "objet non identifié" et fenêtre d'opportunité », dans *DSI*, Bruxelles, février 2007. En 2013, la Suède, la Belgique, l'Espagne et l'Italie auraient évoqué, mais « du bout des lèvres », ledit thème comme sujet de discussion en vue du sommet de décembre 2013.

¹⁹ Cf. European Council on Foreign Relations (www.ecfr.eu).

européenne de sécurité maritime, la capacité globale d'observation, les synergies dans le domaine dual²⁰ et l'éradication des compensations économiques.

2. Résultats du sommet et premières réactions

En ce qui concerne la PSDC, le sommet de décembre 2013 aboutit au final à l'adoption...d'un rapport d'étape ! Son contenu n'est en aucune manière audacieux. Ainsi est-il écrit qu'il sera nécessaire de multiplier les synergies entre la PSDC et les acteurs du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice pour s'attaquer aux problèmes horizontaux tels que la migration illégale, la criminalité organisée et le terrorisme ; de continuer à développer le soutien qu'apporte la PSDC aux États et régions tiers afin de les aider à mieux gérer leurs frontières ; et enfin de renforcer davantage la coopération pour relever les défis en matière de sécurité énergétique.

Le Conseil européen invita la Haute Représentante à évaluer, en coopération étroite avec la Commission, les conséquences des changements intervenus sur la scène internationale et à rendre compte au Conseil, dans le courant de 2015 et après consultation des États membres, des défis qui attendent l'Union et des possibilités qui s'offriront à elle. Au final, le Conseil européen de décembre 2013 invita le Conseil, la Commission, la Haute Représentante, l'Agence européenne de défense et les États membres, dans leurs domaines de compétence respectifs, à prendre des mesures résolues et vérifiables pour mettre en œuvre les orientations présentées dans les conclusions de décembre 2013. Le Conseil européen devra évaluer en juin 2015 les progrès concrets accomplis sur toutes ces questions et fournira de nouvelles orientations, sur la base d'un rapport du Conseil fondé sur des contributions de la Commission, de la Haute Représentante et de l'AED.

Pour le reste, les conclusions « défense » mirent l'accent sur les problèmes récurrents de la PSDC. Il s'agit, pour l'UE et ses États membres d'être en mesure de planifier et de déployer les moyens civils et militaires appropriés rapidement et efficacement. L'objectif est dès lors d'améliorer les capacités de réaction rapide de l'UE, notamment en accroissant la flexibilité et la déployabilité des groupements tactiques de l'UE, en fonction de ce que décident les États membres. Le Conseil souhaite que l'on examine sans tarder les aspects financiers des missions et opérations de l'UE, y compris dans le cadre de la révision du mécanisme *Athéna*²¹, en vue d'en améliorer le système de financement, sur la base d'un

²⁰ 70% des recherches qui peuvent être financées sur la base du programme cadre de recherche « Horizon 2020 » ont des applications civiles et militaires.

²¹ Le 3 novembre 2014, le service juridique du Conseil de l'Union européenne et le SEAE – ainsi que certains États membres - ont défendu l'idée selon laquelle il serait préférable que la Commission accepte de transférer des crédits à des missions ou opérations militaires de la PSDC sous le couvert d'Athéna plutôt que de financer des projets civils dans les pays tiers où opèrent ces missions ou opérations, en passant par des intervenants extérieurs et relevant, le cas échéant, de pays tiers ou d'organisations partenaires. Cette proposition s'est heurtée au service juridique de la Commission gardienne des traités, considérant que cela était incompatible avec l'article 41.2 du traité sur l'Union européenne qui interdit tout financement des « dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » par le budget général de l'Union. Le 5 décembre, les chefs de cabinet adjoints des membres de la Commission acceptèrent finalement (Le Conseil devant encore donner son feu vert à ce moment) l'inclusion à l'article 29 (portant révision du mécanisme Athéna) de la possibilité pour ce mécanisme de gérer des projets civils de l'UE dans les zones ou pays où des opérations militaires sont en cours. Cependant, la gestion par *Athéna* de financements provenant du budget général de l'UE devra respecter les règles de procédures du règlement financier et des instruments financiers de l'Union relatif à l'action extérieure : comitologie, gestion, audit et contrôle ; la Commission conservant l'initiative et la Cour des comptes européenne, le contrôle. Reste que cette ouverture fut un instant fermée car le Royaume-Uni et la Lituanie ne souhaitaient pas la prise en compte automatique du

rapport de la Haute Représentante. En effet, la faible budgétisation commune et partagée du financement des activités militaires de la PSDC pèse sur les budgets nationaux et est un facteur non négligeable dans la décision de certaines capitales à ne pas s'engager en opération ; outre le fait qu'il persiste une fragmentation des sources de financement civiles et militaires.

Le Conseil européen invita aussi la Commission, la Haute Représentante et les États membres à veiller à ce que les procédures et les règles applicables aux missions civiles offrent plus de souplesse à l'Union et lui permettent d'accélérer le déploiement de ces missions.

Les autres champs abordés traitèrent de l'augmentation de l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC, en insistant sur les nombreuses missions et opérations civiles et militaires de gestion de crises menées dans le monde entier qui témoignent concrètement de l'attachement de l'Union à la paix et la sécurité internationales. Et de rappeler l'approche globale consistant, pour l'UE et les États membres, à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et à la justice. La priorité de l'UE est de rendre cette approche globale de l'UE encore plus efficace et effective, y compris dans le cadre de son application à la gestion de crises par l'UE, tout en travaillant, dans un esprit de renforcement mutuel et de complémentarité, en étroite coopération avec ses partenaires mondiaux, transatlantiques et régionaux.

Le Conseil européen souligna qu'il importe d'apporter un soutien aux pays et organisations régionales partenaires, en mettant à leur disposition, selon les besoins, des actions de formation, des conseils, des équipements et des ressources, afin qu'ils puissent améliorer progressivement leur capacité à prévenir ou à gérer des crises par eux-mêmes. La cohérence est nécessaire dans ce cadre entre les actions menées par l'Union et celles menées par les États membres à cet effet, tout en tenant compte de l'imbrication croissante entre la dimension intérieure et la dimension extérieure de la sécurité de l'Europe.

Pour que l'UE et ses États membres puissent faire face, en concordance avec les efforts de l'OTAN, le Conseil européen préconisa d'accroître le développement des capacités, ceci afin de maintenir les capacités essentielles, remédier aux lacunes et éviter les doublons. Et d'insister sur la mutualisation de la demande, la consolidation des exigences et la réalisation d'économies d'échelle qui permettront aux États membres d'utiliser plus efficacement les ressources disponibles et de garantir l'interopérabilité, y compris avec les principales organisations partenaires telles que l'OTAN.

Il s'agit dès lors d'imaginer des approches coopératives, dans le cadre desquelles les États membres ou les groupes d'États membres qui le souhaitent développent des capacités sur la base de normes communes ou arrêtent des modalités d'utilisation, de maintenance ou de

déploiement stratégique des GT-1500 au titre des coûts communs. Le 28 mars 2015, l'article 30 autorisa finalement Athéna à gérer un projet de nature civile et son financement sur la base d'une contribution financière provenant du budget général de l'Union européenne (*Europe diplomatie & défense* n°758, 777 et 783, Agence Europe, Bruxelles, 13 janvier, 12 mars et 2 avril 2015).

formation communes, tout en ayant accès aux capacités en question et qui permettront aux participants de bénéficier d'économies d'échelle et d'une efficacité militaire accrue. Nous pourrions citer l'exemple réussi qu'est le commandement européen du transport aérien (EATC) qui pourrait être un modèle à reproduire dans d'autres domaines.

Plus précisément, le Conseil européen restait déterminé à assurer la disponibilité des capacités essentielles et à combler certaines « insuffisances critiques » grâce à des projets concrets élaborés par les États membres avec l'appui de AED²². Et de rappeler aussi le code de conduite de l'AED, la préconisation de nouvelles mesures incitatives et approches novatrices en faveur de la coopération, y compris par l'examen de mesures fiscales ne créant pas de distorsions sur le marché, en conformité avec la législation européenne existante. La pleine mise en œuvre du plan de développement des capacités civiles devrait être aussi engagée, vu les spécificités de la PSDC. Ledit code de conduite pour la planification de défense déjà avalisé par les chefs d'état-major en novembre 2013 est censé faire en sorte que les États membres se tournent vers une meilleure gestion de leurs propres ressources – à défaut de garantir un niveau moyen de dépenses autour de 2% du PIB (souhait OTAN). L'objectif n'est pas non plus d'avoir un processus européen unique de planification de défense mais d'atteindre un calendrier d'acquisition le plus homogène possible avec tout l'intérêt pour l'AED « *de s'intéresser à la capacité que produisent des équipements tout au long de leur vie* »²³.

Quant à l'industrie européenne de défense, il est répété que l'Europe doit disposer d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) plus intégrée, plus durable, plus innovante et plus compétitive pour pouvoir assurer le développement et le soutien de ses capacités de défense, ce qui pourra aussi lui permettre d'accroître son autonomie stratégique et sa capacité à agir avec des partenaires. La BITD devrait être renforcée afin de garantir aussi l'efficacité opérationnelle et la sécurité d'approvisionnement, tout en préservant sa compétitivité à l'échelle mondiale et en stimulant la création d'emplois, l'innovation et la croissance dans l'ensemble de l'UE.

Le Conseil de décembre 2013 avait accueilli avec intérêt la communication de la Commission européenne intitulée « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus

²² Les conclusions du Conseil de décembre 2013 citent plusieurs initiatives :

- mise au point de systèmes d'aéronefs télépilotes (RPAS) à l'horizon 2020-2025: travaux préparatoires en vue d'un programme relatif à une nouvelle génération de RPAS européens de moyenne altitude et longue endurance; mise en place d'une communauté d'utilisateurs de RPAS entre les États membres participants qui possèdent et exploitent ces RPAS; synergies étroites avec la Commission européenne dans le domaine réglementaire (en vue d'une première intégration des RPAS dans le système aéronautique européen d'ici 2016); financement approprié des activités de R&D à partir de 2014;

- développement de la capacité de ravitaillement en vol : réalisation de progrès en vue d'accroître la capacité globale et de réduire la fragmentation, en particulier dans le cadre de la création d'une capacité d'avions multirôle de ravitaillement en vol et de transport, s'accompagnant de synergies dans les domaines de la certification, de la qualification, du soutien en service et de la formation ;

- télécommunications par satellite : travaux préparatoires en vue de la prochaine génération de télécommunications gouvernementales par satellite, dans le cadre d'une étroite coopération entre les États membres, la Commission et l'Agence spatiale européenne ; création d'un groupe d'utilisateurs en 2014 ;

- cyberspace : élaboration d'une feuille de route et de projets concrets axés sur la formation et les exercices, amélioration de la coopération civilo-militaire sur la base de la stratégie de cybersécurité de l'UE, ainsi que protection des moyens dans le cadre des missions et opérations de l'UE.

²³ Intervention du général Patrick de Rousiers, Sous-commission sécurité et défense du Parlement européen, Bruxelles, 24 septembre 2015.

compétitif et plus efficace » et a noté que la Commission entend élaborer, en étroite coopération avec la Haute Représentante et l'AED, une feuille de route concernant sa mise en œuvre. Nonobstant le fait qu'il importe de mettre en œuvre et d'appliquer correctement et dans leur intégralité les deux directives de 2009 dans le domaine de la défense, l'objectif était entre autres d'ouvrir le marché pour les sous-traitants de toute l'Europe, de réaliser des économies d'échelle et de permettre une meilleure circulation des produits liés à la défense.

Les conclusions de décembre 2013 abordèrent aussi la question de la recherche. Dès lors qu'il faut garantir la compétitivité à long terme de l'industrie européenne de la défense et se doter des capacités modernes nécessaires, il est essentiel de conserver l'expertise en recherche et technologie (R&T) dans le domaine de la défense, en particulier en matière de technologies critiques. Le Conseil européen invita les États membres à accroître leurs investissements dans des programmes de recherche en coopération, en particulier les investissements communs, et à développer au maximum les synergies entre la recherche au niveau national et celle qui est menée au niveau de l'UE. Les activités de recherche dans le domaine civil et dans le domaine militaire sont considérées comme complémentaires, y compris en ce qui concerne les technologies clés génériques (*key enablers*) et les technologies en matière d'efficacité énergétique. Il invite encore la Commission et l'AED 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. Le Conseil annonce qu'une action préparatoire²⁴ sur la recherche liée à la PSDC sera mise en place ; parallèlement, et dans toute la mesure du possible, des synergies avec les programmes de recherche nationaux seront recherchées²⁵. La future action préparatoire aurait plusieurs objectifs : stimuler la coopération industrielle, créer des réseaux d'entreprises, contribuer à développer ou maintenir des capacités technologiques, répondre aux besoins capacitaires de la PSDC pour garantir sa sécurité, renforcer les synergies entre les différentes capacités des États membres. Le projet d'action préparatoire devra être finalisé pour juin 2015. L'idée serait qu'un premier projet puisse être intégré courant 2016 dans la programmation budgétaire de la Commission pour un lancement effectif début 2017²⁶.

Les PME sont également abordées comme maillon important de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur de la défense ; constituant une source d'innovation et un catalyseur essentiel de la compétitivité. Le Conseil européen insista sur l'importance que revêt pour les PME l'accès transfrontière aux marchés et souligna qu'il convient d'exploiter pleinement les possibilités qu'offre la législation de l'UE en matière de sous-traitance et de délivrance de licences générales de transfert. Il invita la Commission à étudier les possibilités de mesures additionnelles en vue d'ouvrir les chaînes d'approvisionnement aux PME de tous les États membres, tout en considérant que les réseaux régionaux de PME et autres

²⁴ Une action préparatoire est un petit programme pilote de recherche doté de quelques dizaines de millions d'euros sur une période de deux ou trois ans, établi en vue de démontrer la valeur ajoutée d'un éventuel futur programme de recherche thématique, dans le contexte du futur programme cadre post-2020.

²⁵ Dans le domaine de la certification et de la normalisation, le Conseil européen précise que la mise au point de normes et de procédures de certification pour les équipements de défense permet de réduire les coûts, d'harmoniser la demande et d'accroître l'interopérabilité.

²⁶ *Europe Diplomatie & Défense* n°738, Agence Europe, Bruxelles, 14 octobre 2014, p. 3.

groupements ("clusters") stratégiques revêtent également une importance primordiale²⁷. Relevons que la Commission a publié un manuel à l'attention des PME pour les aider à rechercher des synergies entre différentes formes de financement : fonds structurels, programme cadre, programme *Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized* (COSME).

Les premières réactions au sommet de décembre 2013 furent mitigées, la déception étant au rendez-vous par rapport aux espoirs et attentes très fortes d'une rupture conceptuelle, d'une décision intégrative majeure et audacieuse. Bien des propositions déposées durant cette année-là par différents *think tanks* restèrent lettre morte et les commentaires déposés dès novembre par la plupart des acteurs de la préparation du Conseil européen, annoncèrent qu'il ne fallait rien attendre de spectaculaire dudit sommet. Ainsi, malgré le soutien au rapport Ashton, le caractère impératif de déployer un *Battlegroup* et l'importance de coordonner les planifications nationales de défense, la ministre néerlandaise de la Défense, Jeanine Hennis-Plasschaert, ne put que rappeler les restrictions budgétaires et l'impossibilité de créer une véritable armée européenne²⁸.

Plus généralement, il est plutôt question de souhaiter que le dossier PSDC reste à l'agenda et que le Conseil respecte le nouveau rendez-vous de... mi 2015. Aussi, le Conseil de décembre 2013 ne fut pas un aboutissement, tel que souhaité par les contenus des multiples documents déposés dans bien des enceintes par les « privés », les institutionnels et certaines capitales. Il fut au final défini comme un commencement et jugé, souvent avec déception, comme tel. Le peu de temps qui y fut consacré en décembre 2013 marqua également les esprits²⁹, quand bien même la thématique fut néanmoins mise en avant après 5 ans de silence au Conseil européen des chefs d'États et de gouvernements. Reste que les conclusions (aux 37 paragraphes) furent préparées bien en amont avec des réunions à géométrie variable : Groupe politico-militaire (GPM) ; Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom) ; GPM et CivCom ensembles ; Comité politique et de sécurité (COPS) ; Comité des représentants permanents (COREPER) ; Conseil ministériels des Affaires étrangères et Défense. Réunions qui imposèrent des aller et retour au vu des divergences entre autres autour du paragraphe 30 (BITD) et qui durèrent 20 jours et dont le texte final fut adopté par...le Conseil Education, jeunesse, Culture et Sport le 24 novembre 2013. Ajoutons la réunion du Conseil compétitivité du 2 décembre dont les débats ont en partie nourri le projet de conclusions du Conseil dans sa partie consacrée à la PSDC. Le texte définitif fut ainsi le fruit de plusieurs amendements afin d'obtenir l'assentiment du Royaume-Uni, dont plusieurs références à l'OTAN, la disparition des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne (dont la CSP) et l'insistance sur la détention des capacités par les États membres (au détriment de capacités acquises par l'AED). De même, la France a réussi à faire adopter le principe selon lequel le Haut représentant devra préparer un rapport sur les aspects financiers des missions et

²⁷ Le Conseil européen accueille avec satisfaction les propositions de la Commission visant à promouvoir un meilleur accès des PME aux marchés de la défense et de la sécurité et à encourager une forte participation de celles-ci aux futurs programmes de financement de l'UE.

²⁸ *Europe Diplomatie & Défense*, n°651, Agence Europe, Bruxelles, 7 novembre 2013, p. 1.

²⁹ Les sujets qui dominèrent réellement furent ceux de la crise bancaire et monétaire et la question des grands postes à pouvoir au sein de l'UE. Le caractère technique du dossier PSDC fut également mis en avant pour réduire le temps passé à débattre/entériner ces matières.

opérations de l'UE, alors que la Pologne fut satisfaite de l'introduction de l'idée de participation des PME à la BITD.

Nous pouvons déjà noter que les commentaires associés à ce texte de conclusion furent ceux mettant en avant l'absence d'ambition, l'effacement de toute initiative autour d'une relance de la réflexion stratégique, à savoir l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité, ou des questions comme l'autonomie stratégique, les *Battlegroups*, la solidarité entre les 28 ou les budgets d'investissements. Le poids de l'intergouvernemental fut également mis en avant pour expliquer à nouveau cette distance entre les propositions ambitieuses et les conclusions déposées en décembre.

Une autre inquiétude fut celle de parvenir à organiser un suivi régulier, y compris au niveau des chefs d'État et de gouvernement : « outre la régularité, il faut donc des objectifs, des instruments pour vérifier dans quelle mesure ces objectifs sont atteints et, le cas échéant, ce qu'il faut ajuster »³⁰. Au vu du calendrier imposé, la tâche a été considérée comme immense tout en se concentrant principalement sur les questions capacitaires et industrielles, les aspects institutionnels et doctrinaux étant gommés politiquement.

3. La clause de rendez-vous de juin 2015

Les conclusions sur la PSDC adoptées jeudi 19 décembre 2013 par les 28 chefs d'États et de gouvernement de l'UE furent présentées sous la forme d'un programme de travail concret avec un calendrier précis, certaines échéances étant très rapprochées.

Le Conseil y a préconisé le calendrier suivant, à savoir :

- De définir en 2014 un cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense, sur la base d'une proposition élaborée par la Haute Représentante, en coopération avec la Commission et l'AED ;
- D'élaborer d'ici juin 2014 une stratégie de l'UE en matière de sécurité maritime, sur la base d'une communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante et compte tenu des avis des États membres, et d'élaborer ensuite des plans d'action pour relever les défis qui se posent dans le domaine maritime ;
- D'élaborer d'ici la mi-2014 (via l'AED et la Commission) une feuille de route pour l'élaboration de normes industrielles dans le domaine de la défense, sans double emploi avec les normes existantes, en particulier les normes de l'OTAN ;
- D'élaborer d'ici la mi-2014 (via l'AED, la Commission et les États membres) des options pour réduire le coût de la certification militaire, y compris en améliorant la reconnaissance mutuelle entre les États membres de l'UE ;

³⁰ Interview de Wolfgang Wosolsobe, directeur général de l'EMUE, dans *Europe Diplomatie & Défense*, n°657, Agence Europe, Bruxelles, 3 décembre 2013, p.3.

- De présenter d'ici la fin de 2014 (Haute Représentante et AED) un cadre d'action approprié autour d'une coopération plus systématique entre États membres de l'UE, en parfaite cohérence avec les processus de planification de la défense existants de l'OTAN mais aussi, à la même date, pour l'AED d'étudier et de faire rapport au Conseil au sujet des moyens permettant aux États membres de coopérer de façon plus efficace et rationnelle dans le cadre de projets de passation de marchés mutualisés.
- De faire le point à la mi-2015 sur les progrès réalisés.

Ainsi, le Conseil européen de fin 2013 a mandaté les institutions (Commission, AED, Conseil de l'Union européenne, HR et États membres) à partir de 49 objectifs (*taskings*) précis. Durant l'année 2014, les différents calendriers y associés qui doivent améliorer la PSDC à partir de décisions concrètes aboutissent à des résultats jugés encore trop maigres. Mais transformer les engagements politiques en action reste parsemé d'embûches. Plusieurs explications sont récurrentes à cet égard. D'une part, la difficulté à associer les institutions européennes concernées pour des efforts conjoints dès lors que les rivalités bureaucratiques demeurent³¹. D'autre part, les avancées dépendent toujours de la volonté des États membres et du degré de transparence dans bien des domaines :

- La sécurité d'approvisionnement entre les États membres (transferts intracommunautaires de biens de défense),
- Les achats de gouvernement à gouvernement qui peuvent être discriminatoires et qui contournent la directive européenne 2009/81/CE relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité,
- L'accès des PME aux marchés mais qui dépendent des compensations (offsets) que la Commission veut abolir car celles-ci renchérissent les coûts, constituent des distorsions de concurrence, créent de la discrimination et de la fragmentation, et sont illégales dans le marché intérieur,
- L'absence d'incitation permettant aux grands industriels de sous-traiter davantage aux PME,
- Le détournement potentiel des États à propos de l'article 346 du TFUE qui permet de conserver la possibilité de déroger aux règles européennes pour protéger leurs intérêts essentiels de sécurité³²,
- L'absence de coordination et de synchronisation des processus nationaux de planification de défense et de rationalisation de la demande,
- La fragmentation des processus de certification (normes industrielles),
- L'existence de variantes nationales coûteuses des équipements militaires,

³¹ Cf. à ce sujet, Didier Georgakakis (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris, 2012.

³² L'utilisation par les États de l'article 346 doit être systématiquement motivée, la charge de la preuve incombant à l'Etat membre qui devra démontrer le caractère essentiel de l'équipement concerné mais aussi en l'absence d'un transfert de technologie ou de la présence sur son territoire d'une installation de production, de service ou de maintenance, son autonomie stratégique sera remise en question.

- Le sous-financement de l'AED dont le budget reste bloqué à 30,5 millions d'euros depuis l'exercice 2010.

Or, ces ouvertures et changements de posture nationale doit permettre d'accroître la compétitivité de l'industrie européenne, créer un véritable marché intérieur³³ et faciliter la mise en chantier d'une action préparatoire en matière de recherche. L'objectif de la Commission en 2014 fut de tenter de réduire la fragmentation du secteur européen de la défense en mettant en avant les deux directives européennes de 2009 : celle associée aux conditions des transferts des produits liés à la défense et l'autre sur les marchés publics dans ce secteur. Relevons que l'action préparatoire en matière de recherche qui doit répondre aux besoins capacitaires des États membres aura pour référence le plan de développement des capacités élaboré par l'AED en coopération avec le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE). L'Agence est donc en première ligne dans l'identification des besoins prioritaires en coopération avec les États membres et l'industrie, tout en adoptant des règles en matière de propriété intellectuelle ; ce qui permettra « *aux États membres d'exploiter les résultats tout en garantissant les intérêts des entreprises* »³⁴.

Pour José Manuel Durão Barroso, alors président de la Commission européenne une PSDC renforcée par ces améliorations est une priorité politique, stratégique et économique clé pour l'Union européenne. L'objectif est pour l'UE de devenir un fournisseur de sécurité et d'associer l'engagement opérationnel, les capacités et l'industrie. Certains ministres ont également mis en avant durant l'informelle défense des 20 et 21 février 2014 sous présidence grecque l'importance à accorder aussi à la nouvelle stratégie européenne de sécurité maritime approuvée le 24 juin 2014³⁵, à la réaction rapide, à l'appui au renforcement des capacités des partenaires locaux et régionaux, tout comme à la coopération dans le long terme au sein de l'UE. Quant à l'AED, elle mit en avant les difficultés des États à coopérer en matière capacitaire alors que les lacunes³⁶ en ce domaine restent présentes. Une des solutions préconisées lors de la conférence annuelle de l'Agence du 27 mars 2014 est de ne pas distinguer les technologies civiles des technologies militaires dès l'instant où le flou existe à ce sujet. Il serait alors question d'améliorer le financement, à la fois avec le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 »³⁷ mais aussi éventuellement de recourir à la Banque européenne d'investissement (BEI)³⁸ à la fois dans la partie développement et acquisition, mais aussi éventuellement dans la partie « utilisation ». Dans ce cadre, l'AED pourrait devenir l'interface entre les États et la Commission européenne.

³³ Cf. la communication de la Commission de juillet 2013 intitulée « *Towards a more competitive and efficient defence and security sector* ».

³⁴ Intervention de Denis Roger, directeur « synergies et innovation » à l'AED, réunion de la Sous-commission sécurité-défense (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, 13 octobre 2014.

³⁵ Elle sera affinée au travers d'un plan d'action qui fut élaboré sous présidence italienne au deuxième semestre 2014.

³⁶ À savoir prioritairement le ravitaillement en vol, les drones, les télécommunications par satellites et la cybersécurité.

³⁷ La révision à mi-parcours en 2016 du cadre financier pluriannuel de l'UE pourrait aboutir à une augmentation du budget de ce programme-cadre 2020, avec la difficulté première que le budget doit être adopté à l'unanimité, que ce programme est actuellement limité aux activités civiles et duales et qu'au final les sommes annuelles restent très faibles, estimées autour de 15 millions d'euros par an !

³⁸ Relevons que les articles 308 et 309 TFUE et le protocole 5 sur la Banque européenne d'investissement (BEI) n'excluent pas a priori le financement de projets militaires d'intérêt commun à plusieurs États membres.

Il est à relever que la nouvelle structure de la Commission européenne et la constitution des cabinets des commissaires européens montre la toute-puissance de la DG « Industrie, Marché intérieur, Entrepreneuriat et PME » sous l'autorité de la Polonaise Elzbieta Bienkowska et qui englobe l'ensemble des unités chargées de l'aéronautique et de l'espace, y compris les systèmes *Galileo* et *Copernicus*. Effective dès janvier 2015, cette DG intègre ainsi des directions qui concernent aussi des dimensions militaires : aérospatiales et maritimes, navigations par satellite, marché intérieur.

Le 18 novembre 2014, les ministres européens de la Défense réunis en formation « Défense » du Conseil Affaires étrangères de l'UE, ont adopté un cadre politique (proposé par l'AED et le SEAE) pour la coopération systématique et à long terme en matière de défense. Il s'agit d'appliquer (de manière facultative pour les États) un système d'échange d'heures d'utilisation à des domaines autres que celui du transport aérien³⁹ comme la logistique ou la maintenance ou de créer un fond propre pour des projets communs de développement capacitaire dès l'instant où malgré la volonté de coopérer, il n'y aurait pas d'alignement des budgets nationaux. Le fond commun⁴⁰ géré par l'AED ou par les États coopérants permettrait d'y puiser en cas de manque temporaire de moyens financiers nationaux.

À ce sujet, et à défaut d'aboutir à une planification commune européenne de défense et d'alignement de ces processus et des budgets y associés, il s'agirait de rechercher des convergences, des synergies et des opportunités de coopération. Aussi, sur demande d'un État membre, l'AED pourrait soutenir les réévaluations régulières des planifications de défense par des conseils ad hoc, partage de bonnes pratiques et autres participation active à l'évaluation. Le plan de développement capacitaire de l'UE permettrait d'identifier des projets de coopération prioritaires. Bien évidemment, cela imposera une transparence des États et un partage systématique d'informations au sein du CMUE sur les planifications nationales afin de tenter de regrouper certains achats et réduire le nombre de versions d'un même équipement militaire.

Reste qu'à quelques mois de la grande échéance de fin juin 2015, nous avons pu constater que malgré le regain de tensions internationales (crise ukraino-russe, États faillis en Libye et en Syrie, Daesh, déstabilisation sahélienne, terrorisme islamiste en Europe), les États n'ont pas négocié un tournant stratégique aboutissant à un saut majeur en matière de politique intégrative dans le domaine de la sécurité. Or, l'espérance reposait sur l'idée que le « *Conseil européen de décembre ne soit pas considéré comme la fin de la route mais le début d'un nouveau chapitre, d'une nouvelle dynamique pour la PSDC* »⁴¹.

Pour Olivier Jehin de l'Agence Europe, la rigidité reste de mise, caractérisée par l'inertie naturelle des États membres, les logiques corporatistes des bureaucraties nationales et les querelles interinstitutionnelles stériles. Aussi, les conclusions attendues en juin 2015 ne

³⁹ Cf. le système ATARES (*Air Transport & Air to Air Refueling and other Exchange of Services*) dans le cadre du commandement européen de transport aérien (EATC).

⁴⁰ Ce fonds pourrait être aussi alimenté par la BEI, des partenariats public-privé (PPP) ou des initiatives de financement privé (PFI) ou devenir des solutions de rechange.

⁴¹ *Europe Diplomatie & Défense* n°682, Agence Europe, Bruxelles, 6 mars 2014, p. 3.

furent pas aux rendez-vous d'une PSDC mature et majeure. La désignation, le 17 février 2015, de l'ancien commissaire au Marché intérieur, le Français Michel Barnier⁴², en tant que Conseil spécial pour la PSDC auprès du président de la Commission européenne (Jean-Claude Juncker) et de la Vice-présidente de la Commission/Haut représentant pour les affaires européennes et la politique de sécurité (Federica Mogherini) ne put modifier le rapport de forces intergouvernemental.

Et tout comme durant l'année 2013, plusieurs documents de prises de position furent déposés par les acteurs institutionnels et les *think tanks* au sujet du rendez-vous de juin 2015 :

- Position Paper de l'Association des industriels du secteur de l'aéronautique, de l'espace, de la sécurité et de la défense (ASD) (8 décembre 2014)⁴³ ;
- Intervention du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, au Parlement européen, séance plénière, Strasbourg, 14 janvier 2015 ;
- Document de réflexion du groupe de Weimar sur les groupements tactiques et l'entrée en premier (février 2015) ;
- Lettre du groupe EURODEFENSE au président Jean-Claude Juncker (février 2015) ;
- Entretien de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, sur l'Armée européenne, Die Welt, mars 2015) ;
- Document de réflexion finlandais (mars 2015)⁴⁴ ;
- Projet de rapport du Parlement européen « sur le financement de la PSDC », Commission des budgets, Bruxelles, 26 février 2015 ;
- Document du *Center for European Policy Studies* (CEPS), Bruxelles, mars 2015 ;
- Projet de rapport du Parlement européen « sur l'incidence des évolutions des marchés européens de la défense sur les capacités de sécurité et de défense en Europe », Bruxelles, 24 mars 2015 ;
- *Non-paper* suédo-polonais auprès des autres États membres, mars 2015.

Ces différents non-papiers et autres propositions ont mis en avant plusieurs propositions structurelles :

- Lancement d'un processus pour disposer d'une nouvelle stratégie de sécurité de l'UE qui intègre la politique étrangère : stratégie de politique étrangère et de sécurité ;
- Mise en œuvre d'une approche plus coordonnée de la quasi-totalité des politiques européennes : politique étrangère, politique de défense commune, lutte contre le terrorisme, politique énergétique, migration, économie, changement climatique ;

⁴² Michel Barnier fut par le passé un des responsables de la task-force « Défense » à la Commission et a assuré la supervision de la communication de la Commission sur « un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace ».

⁴³ Cf. *Europe Diplomatie & Défense*, n°773, Agence Europe, Bruxelles, 26 février 2015, p. 4.

⁴⁴ Cf. *Europe Diplomatie & Défense*, n°777, Agence Europe, Bruxelles, 12 mars 2015, p.3.

- Amélioration des outils d'action et révision de la capacité de réaction de l'UE ;
- Intégration d'une nouvelle vision de l'extérieur et de l'intérieur de l'UE ;
- Création d'une sorte de superpuissance de la paix, pour la sécurité et les droits de l'Homme ;
- Liaison de l'utilisation potentielle des Battlegroups à une série de zones de crise concrètes ;
- Importance pour la Commission européenne de préparer la législation nécessaire, lancer des projets et réunir partenaires publics et privés autour des domaines que sont le marché intérieur, la R&D et la politique industrielle ;
- Accès garanti aux matières premières critiques (sécurité des approvisionnements) ;
- Répartition équitable du fardeau de la sécurité européenne ;
- Révision du financement d'Athéna en vue de l'utilisation des groupements tactiques ;
- Recherche d'une véritable autonomie stratégique européenne via les capacités militaires opérationnelles européennes associées aux compétences industrielles de défense ;
- Relance de l'intégration européenne, édification d'une « Union européenne de défense » avant la création à terme d'une Armée européenne commune en vue de la défense de ses États membres mais aussi pour répondre aux crises dans son voisinage ;
- Développement des instruments préexistants dans le traité de Lisbonne dans le domaine de la PSDC : CSP, article 44, révision du budget Athena ;
- Création d'un quartier général permanent à Bruxelles ;
- Développement d'une coopération en matière de sécurité avec les pays du partenariat oriental.

Plusieurs échanges entre les cabinets du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et de la présidente du Marché intérieur et à l'Industrie se sont multipliés en mars-avril 2015 afin de parvenir à poser les balises déjà lors de la réunion des ministres des AE et de la Défense, le 18 mai 2015. Il s'agissait de débattre d'un document rédigé par la HR avec un apport de la Commission, sur les groupements tactiques, une meilleure exploitation du potentiel du traité de Lisbonne, la mise en œuvre de l'article 44 et à la CSP, ainsi qu'un apport de la Commission (exclusion des dépenses de défense des règles du Pacte de stabilité, inclusion des projets capacitaires dans le domaine de la défense afin de pouvoir bénéficier du fond européen d'investissement stratégique, développement du potentiel « défense » du système Galileo). Ces différents sujets remettent en avant le concept de groupes pionniers et de défense davantage intégrés.

De même, la HR a présenté le 20 avril 2015 à Luxembourg devant les ministres européens des AE un document sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité. Dès la

mi-avril, certains observateurs⁴⁵ mirent en avant quatre thèmes principaux pouvant faire l'agenda du Conseil européen des 25 et 26 juin dans le volet défense : évaluation des changements dans l'environnement de sécurité et la révision de la Stratégie européenne de sécurité (SES) (1) ; amélioration des outils existants dont les groupements tactiques et le soutien accru en matière d'investissements en coopération (2) ; renforcement des liens avec les partenaires, y compris dans le voisinage et les alliés (3) et consolidation de la sécurité européenne au travers d'une meilleure intégration des dimensions intérieure et extérieure de la sécurité, relèvement du niveau de résilience et amélioration de la communication stratégique (4).

Au final, après 18 mois de réflexion, les deux rapports publiés conjointement le 8 mai 2015 par la Commission européenne et le Haut Représentant pour les affaires européennes et la politique de sécurité dans le cadre de la préparation du Conseil de juin 2015 consacré en partie à la PSDC furent considérés par certains observateurs comme « faiblard » ou « terne »⁴⁶ ou « complètement creux »⁴⁷. Les remèdes sont perçus comme des plus légers face au diagnostic. Les conclusions sur la PSDC adoptées le 18 mai 2015 en vue du Conseil européen de juin furent, pour l'essentiel, une « redite de décembre 2013 ». On y invite l'AED et la Commission européenne à continuer sur la voie prescrite, dont particulièrement la mise en place en 2017 d'une action préparatoire sur la recherche liée à la PSDC. Certes le Conseil soutient la démarche du HR en vue d'élaborer une « stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité »⁴⁸ mais l'ambition politique ne fut pas au rendez-vous avec une brève évocation lors de la réunion et, en final, une déclaration laconique⁴⁹. La PSDC restait « coincée » entre les réticences nationales, le tropisme rassurant nord-américain, l'importance réduite des questions de défense dans le champ électoral et les priorités autour de la crise migratoire et surtout de la dette grecque.

Depuis le sommet PSDC de décembre 2013 jusqu'aux résultats et la feuille de route de la clause de rendez-vous de juin 2015, les avancées en matière de PSDC furent mitigées. Les raisons furent encore et toujours associées aux différentiels de vision entre les États, les contraintes de l'intergouvernementalisme et ses freins nationaux et souverains en ces matières.

Cependant, les multiples recommandations ou engagements pris et les rapports associés venant de la présidence de la Commission européenne, de l'IESUE, du Parlement européen, d'initiatives de groupes d'États, de divers think tanks et de certains acteurs nationaux mirent le doigt sur les pistes à engager, souvent déjà répétées, pour asseoir une véritable politique de sécurité et de défense commune et partagée, à défaut d'être totalement intégrée.

⁴⁵ *Europe Diplomatie & Défense* n°786, Agence Europe, Bruxelles, 16 avril 2015, p. 1.

⁴⁶ Nicolas Gros-Verheyde, « La PESC : une horde de poules vaut mieux (Juncker) » et « L'Europe de la défense, les poules et Juncker », www.bruxelles2.eu, 7 et 8 mai 2015.

⁴⁷ Olivier Jehin, « Au renard prêchant », dans *Europe Diplomatie & Défense* n°793, Agence Europe, Bruxelles, 12 mai 2015, p. 1.

⁴⁸ Cf. Council conclusions on CSDP, Foreign Affairs Council, 18 May 2015.

⁴⁹ *Europe Diplomatie & Défense* n°807, Agence Europe, Bruxelles, 27 juin 2015, p. 1.

Il s'agit bien de propositions devant aboutir, à terme, à une armée européenne plus intégrée, plus efficiente, solidaire et crédible. Les notions de calendriers à géométrie variable selon les domaines, la feuille de route engagée, l'échéance d'une nouvelle Stratégie européenne de sécurité à l'horizon de juin 2016 et la volonté de dépassement des particularismes concourent à une nouvelle prise de conscience de l'importance à disposer d'une véritable autonomie capacitaire et stratégique.

4. Les messages de la Commission et du Parlement européen

Relevons que le président de la Commission européenne, le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker, a ressorti⁵⁰ l'idée de l'armée européenne⁵¹. Dans le contexte actuel, « une armée européenne à tous les Européens ferait comprendre à la Russie que nous sommes sérieux quand il s'agit de défendre les valeurs de l'Union européenne ». Cette armée commune aux 28 États membres permettrait de rationaliser les dépenses militaires, favoriser l'intégration militaire, aider à développer et crédibiliser la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et assumer conjointement les responsabilités de l'Europe dans le monde. Pour le président Juncker, « ce n'est qu'en disposant d'une telle armée que l'Europe sera crédible dans la défense de ses États membres et dans sa capacité de répondre aux crises dans son voisinage. ». Ce projet fédéral s'inscrit dans le paquet des propositions qui furent déposées afin de préparer le sommet défense de juin 2015.

Cinq rapports parlementaires peuvent être mis en exergue et qui concernent la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune).

D'une part, les propositions de résolution du rapporteur Arnaud Danjean datant du 31 octobre 2012 et du 21 mai 2015 qui appelle une nouvelle fois le Conseil européen à solliciter auprès de la Haute représentante/vice-présidente un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE⁵², qui insiste pour que l'approche globale repose sur la PSDC tout autant que sur les autres instruments de l'action extérieure et qui rappelle que le traité de Lisbonne a apporté des innovations qui doivent encore être concrétisées.

Il est à relever qu'Arnaud Danjean considère que le principal défi stratégique de l'Europe est de savoir si les États européens eux-mêmes « entendent assurer leur propre sécurité ou s'ils vont continuer à considérer qu'après tout, ils peuvent se contenter d'une

⁵⁰ L'idée d'armée européenne est ancienne et revient périodiquement au devant de la scène médiatique et diplomatique. Elle fut envisagée en 1948 (Traité de Bruxelles de l'Union occidentale), en 1952 (Communauté européenne de défense), en 1954 (à travers le traité de Bruxelles modifié de l'Union de l'Europe occidentale/UEO), dans les années 1960 (les Plans Fouchet), dans les années 1980 (concept du pilier européen dans l'OTAN) et dans bien des propositions provenant de capitales, de *think tanks* et de personnalités à titre individuel.

⁵¹ Interview dans l'édition dominicale du quotidien allemande *Die Welt am Sonntag*, 8 mars 2015.

⁵² Ce « Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE, qui définira les intérêts stratégiques de l'Union dans le contexte de l'évolution des menaces, à la lumière des capacités des États membres dans le domaine de la sécurité, la capacité des institutions européennes à agir efficacement en matière de politique de sécurité et de défense, et les partenariats de l'Union, notamment avec ses voisins et avec l'OTAN, et qui tiendra compte de l'évolution des menaces et du développement des relations avec nos alliés et partenaires, mais aussi avec les pays émergents ». Ce « Livre blanc devrait se fonder à la fois sur les notions introduites par les stratégies européennes de sécurité de 2003 et 2008 et sur les nouveaux concepts de sécurité qui sont apparus ces dernières années, tels que la "responsabilité de protéger", la sécurité humaine et le multilatéralisme effectif ».

posture minimaliste s'appuyant sur la protection américaine ». Et d'estimer que « tant qu'il n'y aura pas de prise de conscience et de décision essentielle sur ce point, la politique de Défense en Europe, tant individuellement au niveau des États que collectivement au niveau de l'Union, restera de la navigation à vue, pas forcément inutile ou inefficace, mais erratique, ballotée sans véritable cohérence au grès des crises et sujette aux susceptibilités des uns et des autres »⁵³.

Dans le second rapport adopté du parlementaire français sur la mise en œuvre de la PSDC, on met en exergue le manque d'ambition de l'UE « face au climat de plus en plus instable qui règne aux portes de l'Europe ». La coopération ne s'est pas renforcée et il serait nécessaire « d'accroître la pression sur les bureaucraties de la défense afin de mettre enfin concrètement en œuvres les engagements pris en 2013 », mais aussi d'améliorer la capacité de défense territoriale en complémentarité avec l'OTAN, d'investir nationalement davantage dans les moyens de défense et de tenter d'aboutir à une réforme du financement des missions et opérations PSDC (article 41 TUE) et dans le lancement de la CSP (article 46 TUE).

D'autre part, les propositions de résolution du rapporteur Maria Eleni Koppa daté du 31 octobre 2013 qui insiste à nouveau sur le potentiel des traités en matière de PSDC⁵⁴, la nécessité d'actualiser la SES établie en 2003 et étoffée en 2008, y compris l'élaboration d'un Livre blanc européen, tout en estimant que la clause de défense mutuelle et celle de solidarité renforcent l'idée de communauté de destin parmi les citoyens européens. Relevons aussi le rapport d'Eduard Kukan (PPE, Slovaquie) et Indrek Tarand (vert, Estonie) du 21 avril 2015 sur la question du financement de la PSDC où il ressort la nécessité d'effectuer une évaluation annuelle des dépenses afin de rendre plus transparent les procédures de passation des marchés publics afin de permettre une gestion plus efficace du budget PSDC. Quant au rapport d'Ana Gomes sur l'incidence des évolutions des marchés européens de défense sur les capacités de sécurité et de défense en Europe adopté le 21 mai 2015, il insiste sur la nécessité pour la Commission européenne de s'impliquer davantage dans la réalisation d'un marché unique de défense, à savoir par la mise en œuvre de deux directives de 2009 sur les transferts de produits liés à la défense et sur les marchés publics de défense et de sécurité. Toute la difficulté étant que les marchés de défense mettent en péril l'autonomie stratégique européenne (approvisionnements et dépendance aux exportations hors UE) et que la demande se réduit vu la réduction des dépenses militaires des États membres.

⁵³ Arnaud Danjean, *Entretien d'Europe* n°77, Fondation Robert Schuman, Paris, 25 novembre 2013, p. 3.

⁵⁴ A savoir : « la possibilité de mettre en place une coopération structurée permanente entre les États membres (article 46, paragraphe 6, du traité UE), de confier des instruments de la PSDC et des capacités militaires de planification et de conduite à ce groupe d'États membres en particulier (article 42, paragraphe 5, et article 44, paragraphe 1, du traité UE) et de créer un fonds de lancement pour les activités préparatoires des missions qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union (article 41, paragraphe 3, du traité UE) et ne sont pas intégrées dans le mécanisme *Athéna*; invite donc le président du Conseil européen et la vice-présidente / haute représentante à créer un fonds de lancement; souligne à cet égard qu'il importe d'intégrer les questions de PSDC dans les politiques européennes qui ont une incidence sur diverses facettes de la sécurité et de la défense ou contribuent à la PSDC, comme les politiques relatives au développement et aux droits de l'homme, à la recherche et à l'innovation industrielles, au marché intérieur, au commerce international, à la recherche spatiale et à d'autres politiques, afin d'aider les États membres qui sont engagés dans le renforcement de la PSDC ».

Quant au président du Parlement européen, Martin Schultz⁵⁵, il insiste sur le renforcement du volet préventif de la PSDC en jouant sur la puissance « d'influence » de l'Union européenne (prévention des conflits, réaction rapide aux crises et soutien à la stabilisation et à la démocratisation dans le voisinage) dans le cadre de l'approche globale. Il considère comme important de pouvoir disposer d'un quartier général pour les missions civiles et opérations militaires à Bruxelles, tout en unissant davantage les forces européennes afin de protéger les citoyens européens. Il relève aussi que trois Européens sur quatre se sont prononcés en faveur d'une politique européenne de défense, imposant dès lors une nouvelle stratégie de sécurité qui se concentre sur le cœur des intérêts, des missions et des capacités de l'UE, mettant en commun et partageant les ressources.

Le groupe ALDE au sein du Parlement européen a également déposé une note proposant d'intégrer les forces militaires européennes et les coopérations bi- et multinationales autour de l'Eurocorps afin d'aboutir à terme à une Union de défense européenne. Parallèlement, il s'agit d'intégrer davantage le marché de défense en l'assortissant d'un budget propre. De son côté, quelques personnalités issues du groupe PPE ont publié le 25 juin 2015, dans le quotidien belge *L'Echo*, une tribune collective intitulée « Une puissante armée européenne est plus nécessaire que jamais » en mettant en avant la nomination d'un commissaire européen à la Défense, le lancement de la CSP et la création d'un quartier général permanent.

5. La fenêtre d'opportunité 2016-2017

Si 2013 fut un simple rapport d'étape, si 2014 mit en place un cadre d'actions, des rapports d'étape et un suivi des calendriers, l'année 2015 fut celle d'une mise au point sur les avancées décidées en 2013. Malgré les redites et les rappels des décisions passées, les 28 donnèrent néanmoins mandat à la Haute Représentante pour élaborer une nouvelle stratégie globale sur la politique étrangère et de sécurité. Fin d'année 2015 qui fut aussi celle de la mobilisation de la clause d'assistance (article 42 § 7 traité UE) suite aux attentats de Paris.

L'année 2016 verra l'aboutissement le 28 juin de la stratégie dite globale qui sera saluée (et non adoptée au sens propre) par le Conseil. Document de réflexion à haute valeur symbolique et doctrinale (32 pages), ladite stratégie aborde :

- a) L'importance de la sécurité des citoyens européens et du territoire ;
- b) Les capacités requises pour se défendre et se montrer à la hauteur de leurs engagements en matière d'assistance mutuelle et de solidarité, entérinés dans les traités ;
- c) La sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont encore plus étroitement liées (prévention des conflits ; voisinage, sécurité humaine) ;
- d) Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique (capacitaire) : pas uniquement du soft ;

⁵⁵ Allocution prononcée lors du Conseil Européen, Bruxelles, 19 décembre 2013.

e) Le respect des engagements en matière d'assistance mutuelle et de solidarité ;

f) Le relèvement des défis dans la dimension à la fois intérieure et extérieure : le terrorisme, les menaces hybrides, la cybersécurité et la sécurité énergétique, la criminalité organisée et la gestion des frontières extérieures ;

g) L'interaction PSDC et gestion des frontières (réfugiés, Schengen, Frontex, EUNAFOR MED,...).

Cette stratégie globale deviendra « Stratégie intégrée à l'égard des crises et des conflits » en janvier 2018 ! Il s'agira de mieux coordonner et intégrer ensemble les différents instruments communautaires : implication des populations locales, multilatéralisme; question de genre ; politique de développement et d'aide humanitaire; justice transitionnelle; État de droit; libertés fondamentales; responsabilité de protéger; droit international humanitaire, etc.

La méthode choisie intégrera : Analyses conjointes des conflits (1) ; Coordination du mécanisme de réaction en cas de crise (SEAE, Commission, délégations) (2) ; Planification des actions de stabilisation (3) ; Meilleure visibilité de la prévention des conflits (4) ; Soutien à la réforme du secteur de la sécurité (5).

Le 14 novembre 2016, le Conseil approuva le plan de mise en œuvre sécurité-défense avec trois priorités :

- Réaction aux crises et conflits extérieurs (compréhension situation, prévention réactivité)
- Renforcement capacités des partenaires (pays tiers) (formation, conseil, encadrement domaine sécurité)
- Protection de l'UE et de ses citoyens (infrastructures critiques, cyber, hybride, assistance mutuelle, solidarité, mobilité militaire)

Quatre actions y seront associées : une Revue annuelle coordonnée matière de défense (CARD) ; la Mise en place d'une coopération structurée permanente (CSP) ; la Mise en place d'une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) et enfin le Renforcement du dispositif de réaction rapide de l'UE (y compris *Battlegroups* et capacités civiles).

Il sera aussi question d'un Plan de mise en place sur la sécurité et la défense via 8 scénarios d'intervention type :

- Opérations de gestion de crise à haut degré de risque ;
- Opérations conjointes interarmées (moyens aériens, forces spéciales) ;
- Réaction rapide militaire et civile (*Battlegroups*, modules) ;
- Missions civiles exécutives ;

- Opérations de sécurité aérienne (surveillance et soutien rapproché) ;
- Opérations de sécurité maritime ;
- Missions de conseil du secteur de sécurité (police, frontière, hybride, état de droit) ;
- Construction de capacités militaires (missions de conseil, formation, encadrement, observation (protection robuste).

Mais c'est bien l'année 2017 qui sera celle de toutes les audaces et de toutes espérances. Sorte de deuxième fenêtre d'opportunité pour la politique européenne de sécurité et de défense comme durant l'année 1999 (sommets de Cologne et Helsinki) qui vit la naissance de la PESD, la période 2017-2018 doit être considérée comme celle de bien des opportunités à saisir pour l'eupéanisation de la défense, Brexit le permettant aussi.

Le 1^{er} mars 2017, la Commission Junker présente 5 options générales sur la PSDC à partir du « Livre blanc sur le futur de l'Union européenne » :

- S'inscrire dans la continuité (mise en œuvre de l'agenda actuel de réformes + terrorisme, coopération capacitaire, frontières extérieures, parler d'une seule voix).
- Marché unique et rien d'autre (fin de la coopération sécurité-défense).
- Coalition de volontaires (ex : capacitaire, opérations, renseignement, etc.).
- Faire moins mais de manière plus efficace (ex : garde-frontières, capacitaire).
- Faire beaucoup plus ensemble.

Le 7 juin de la même année, le même exercice eut lieu, présentant 3 grandes options (scénarios) à l'horizon 2025 :

- Renforcement de la coopération actuelle surtout **capacitaire** (politique des petits pas, volontariat et au cas par cas); complémentarité avec l'OTAN; PSDC dans le soft
- Défense **partagée** (plus grande solidarité opérationnelle et financière; augmentation missions et opérations; coopération à la carte pour opérations plus robustes (groupe d'États via article 44);UE plus impliquée dans protection infrastructures critiques, frontières, terrorisme et politiques internes comme énergie, santé, douanes ou espace)
- Vers une **véritable** politique de défense commune complétant l'OTAN (QG permanent militaire, intégration plus poussée, solidarité plus poussée)

Parallèlement, l'année 2017 vit apparaître des initiatives capacitaires symboliques ou d'importance : accord sur le lancement d'une CSP ; Révision par l'AED du Plan de développement des capacités (pour printemps 2018)⁵⁶; Identification par l'AED des activités stratégiques clefs (technologies, compétences, capacités industrielles); Penser la création pour les secteurs maritimes et terrestres du modèle de l'EATC aérien dans les domaines du

⁵⁶ Les 5 priorités identifiées avec les États membres (2017) via l'AED étaient : Composants électroniques ; Communications satellitaires ; Echanges cyber ; Protection infrastructures critiques ; Mesures contre les mini-drones.

transport et de la logistique; Création d'une école pour pilotes avions de transport tactique à Saragosse (ETAC, 8 juin 2017) sous commandement de l'EATC (Commandement européen transport aérien (Eindhoven) ; Imaginer la création d'un commandement médical européen et d'un hub logistique européen; Améliorer la mobilité militaire (Commission, Conseil et OTAN). En outre, il y eut le souhait le 22 juin 2017 de réviser le mécanisme Athéna de financement des opérations (prise en charge *Battlegroups* dans les coûts communs)

Mieux, le 6 mars 2017, il fut décidé la création d'une Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) pour les missions non exécutives (à savoir les missions de formation)⁵⁷, sorte de petit quartier général installé au sein même de l'État-major militaire de l'UE faisant partie du SEAE. En outre, il fut convenu de créer une cellule commune de coordination d'experts civils et militaires en cas de coopération civilo-militaire en zone.

C'est surtout dans le domaine capacitaire que les avancées furent importantes. D'une part le Mécanisme de l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD ou CARD). Son objectif est de tenter d'améliorer la coordination entre les cycles de planification de la défense nationale (chevauchements, doublons). Il s'agit de tenter une synchronisation graduelle et une adaptation mutuelle. La méthode choisie est l'identification des lacunes capacitaires à travers l'examen des dépenses et investissements nationaux en matière de défense (sur une base intergouvernementale et volontaire avec l'aide de l'AED). Un premier rapport est attendu en novembre 2018.

Des rapports biennaux sont aussi attendu, venant de l'AED (pris comme Secrétariat) et contenant l'ensemble des plans de défense des États ; la mise en œuvre des priorités dans le cadre du plan de développement des capacités ; développement de la coopération européenne. En réalité, le CARD serait une sorte de « Livre blanc sur la sécurité et la défense européenne en matière de programmations militaires »⁵⁸ qui, pour certains, ferait doublon bureaucratique vu l'existence du Processus de planification de la défense de l'OTAN.

En outre, il y eut l'Action préparatoire pour la recherche en matière de défense (AED) avec, pour 2020, la mise sur pied d'un programme de recherche en matière de défense proprement dit avec l'aide de la Commission qui rentre totalement dans le processus « défense ». Il y eut transmission d'une liste de priorités à la Commission (Approbation par le comité de programme) avec des spécifications techniques développées par l'AED (projets pilotes à partir de 2016 (1,5 million d'euros) et appel d'offre lancé (7 juin 2017). La mise en œuvre de l'action préparatoire pour la recherche sera de 90 millions en 3 ans (2017-2019) et le capacitaire de 500 millions en 2 ans (2019-2020). Relevons que le contrôle et suivi se fera via l'AED avec vérification des résultats des recherches produites par les consortiums, des

⁵⁷ En 2017, il y eut 898 personnels associés à ces missions militaires non exécutives. 1) EUTM Somalia (depuis 2010): gouvernance institution de défense et capacité armée nationale; 2) EUTM Mali (depuis 2013) : refondation forces armées nationales ; 3) EUTM RCA (depuis 2016) : réforme du secteur de la sécurité. Au-delà, il y eut 9 missions civiles (2467 personnels) et 6 opérations militaires exécutives (3627 personnels).

⁵⁸ Pour davantage de détails sur la question du Livre blanc européen, cf. André Dumoulin, « La relance du concept de « Livre blanc européen » de la sécurité et de la défense », dans *Annuaire français de relations internationales 2002*, Centre Thucydide, Université de Paris 2, Bruylant, Bruxelles, 2002.

PME ou des États membres⁵⁹ et il sera aussi question de rendre compte au Parlement européen.

Ainsi, le 7 juin 2017 la Commission européenne proposait la création d'un Fonds européen de la défense avec, à la clef, un budget de 90 millions € pour les années 2017-2020 et 500 millions pour la recherche sur la défense (financement intégral UE). Entre 2021 et 2027, il sera prévu annuellement pour le volet « recherche » 500 millions € pour développement de prototypes et pour le volet « capacités » 1 milliard € pour phase de développement de projets collaboratifs d'au moins 3 entreprises situées dans au moins 2 États membres avec cofinancement communautaire (80% États et 20% UE). L'objectif ici réside dans le choix et l'acquisition par les États d'équipements militaires en réduisant les coûts (cofinancement). Cependant, la définition des besoins pour investir reste de la responsabilité les États.

L'autre volet majeur fut le lancement de la CSP fin 2017 dans un cadre fortement inclusif. Tant attendu, la CSP eut pour origine une réunion des Quatre Grands européens (France, Allemagne, Italie, Espagne) en marge du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 13 juillet 2017. Ils furent rejoints rapidement par la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande et la République tchèque. Les 19 principes communs sur la future CSP furent examinés par les capitales et une informelle eut lieu à Tallin le 6 septembre pour débattre de ces propositions. Toute la difficulté vint de l'association entre exigence dans des engagements nationaux devant être « contraignants » et une coopération devant être inclusive et ambitieuse. Le caractère antinomique n'empêcha pas, au final, tous les États européens à accepter d'entrer dans la CSP (sauf le Danemark, UK, Malte). Le 11 décembre 2017, le Conseil adopta la décision établissant la CSP. Les engagements étaient bien connus et reflétaient également les objectifs de l'OTAN :

- Augmenter régulièrement en valeur réelle leur budget de la défense (mais réserve budgétaire All., Autriche, Suède); annexée décision décembre 2017) ;
- Injecter 2% budgets DN dans R&D;
- Dépenser 20% budget DN dans équipements;
- Mise sur pieds plus rapide opérations UE;
- Établir spécifications harmonisées pour tous les projets capacitaires;
- Etc.

Une liste initiale de 17 projets à entreprendre⁶⁰ au titre de la CSP (qui s'avéra non « stratégiques ») fut déposée dans l'urgence afin de coller à l'initiative politique. Une liste

⁵⁹ Prospective technologique stratégique (Mise en évidence des tendances essentielles face à l'innovation massive dans les technologies de défense) ; ACAMS II : camouflage anti-capteurs pour soldats; GOSSRA : compatibilité des dispositifs capteurs et lunettes numériques des soldats ; Vestlife : tenues ultralégères de protection des fantassins; « Ocean 2020 » : missions de surveillance et d'interdiction en mer (drones divers milieux et systèmes maritimes avec ou sans équipages).

⁶⁰ Dans les domaines des Facilités (Soutien médical; Radio logiciel de sécurisation des radiofréquences; Logistique et soutien des opérations; mobilité militaire; autonomie énergie en opération; système de commandement C2) ; de la formation (Centre d'excellence pour les missions de formation (EUTM); centre de certification en formation des armées européennes) ; du maritime (Drones sous-marins anti-mines; surveillance portuaire; surveillance maritime) ; du cyber (Plate-

définitive sera adoptée définitivement début 2018 et d'autres projets devraient suivre au printemps 2018. Il est prévu une feuille de route et un cycle annuel d'évaluation (rapports nationaux de mise en œuvre dès 2019).

Il est question d'un rapport annuel du Haut Représentant au Conseil (grâce aux contributions de l'AED pour capacitaire et duplications et du SEAE/EMUE pour la cohérence avec les opérations) mais aussi déterminer si participants continuent à respecter leurs engagements⁶¹. Tous les États pourront délibérer et prendre connaissance (droit de regard, esprit inclusivité, facilitateur pour une entrée ultérieure) mais le vote ne sera permis que pour les seuls États participants à la CSP. Il est aussi prévu un réexamen chaque année et une mise à jour par les États de leurs plans militaires (précision sur objectif à chaque phase : 2018-2020 et 2021-2025 et « Revue stratégique » en fin de phase (2020 et 2025).

Au-delà de ces avancées importantes qui doivent encore se concrétiser, plusieurs questions demeurent.

Quel avenir pour les propositions franco-allemandes sur l'Union européenne de sécurité et de défense (UESD, 13 juillet 2017) ?

Comment appréhender « l'Initiative pour l'Europe » (président Macron, discours de la Sorbonne, 26 sept 2017) au regard de la PSDC ? S'agit-il de former un Groupe pionnier⁶² visant à contourner la possible lourdeur⁶³ d'une CSP par trop inclusive ? Quel sera le contenu de la déclaration d'intention qui pourrait être dévoilée⁶⁴ par lesdits pays le 4 juin 2018 ?

Quand va-t-on effectivement engager les *Battlegroups* ?

Quid du différentiel capacitaire et budgétaire entre les États européens ?

Quel partage des risques entre Européens ? Qui accepte d'entrer en premier ?

Quel sera l'avenir du relationnel UE-OTAN ? UE-USA ?

La PSDC repose-t-elle sur des initiatives sans lendemain ou va-t-on assister à de réelles avancées « stratégiques » mieux assurées en 2019 ? Les prochains mois devraient d'avérer décisifs.

forme de partage d'informations; équipes de réaction rapide aux attaque cyber) et du terrestre (Secours d'urgence en cas de catastrophe; véhicules blindés d'infanterie; plate-forme d'artillerie mobile; noyau opérationnel pour la réponse de crise).

⁶¹ Le secrétariat de la CSP sera organisé par l'AED et le SEAE.

⁶² Les pays approchés par la France sont l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal, le Danemark et l'Estonie.

⁶³ Cf. André Dumoulin, « L'initiative européenne d'intervention. Enjeux et supports », *e-Note* 25, IRSD, Bruxelles, 2 mars 2018.

⁶⁴ www.bruxelles2.eu (4 mai 2018).

La relance de la PSDC par le couple franco-allemand : réalité ou mirage ?⁶⁵

Delphine Deschaux-Dutard⁶⁶

La politique européenne de sécurité et de défense a connu ces deux dernières années un regain d'intérêt, suscité par un contexte politique et géopolitique du continent européen en pleine évolution. La décision britannique de quitter l'UE le 23 juin 2016 (Brexit), suivie de l'élection à la Maison Blanche de Donald Trump, puis l'élection d'Emmanuel Macron en France en mai 2017 ont ouvert une fenêtre d'opportunité inédite pour relancer la défense européenne en panne d'inspiration ces dernières années. Plus précisément, lorsque l'on se penche sur les détails de la relance de la PSDC, il est frappant de constater que celle-ci repose assez largement sur l'activisme politique de la France et de l'Allemagne, au point d'évoquer à nouveau le couple franco-allemand qui avait depuis le milieu des années 2000 connu une forme d'usure, ou tout au moins de banalisation. Face à un environnement géopolitique mouvant et des menaces accrues (terrorisme, actions russes en Crimée et à l'Est des frontières de l'Union Européenne, crise migratoire...), la France et l'Allemagne ont à nouveau endossé leur rôle de moteur en matière de défense européenne, comme cela avait été le cas dans les années 1990 et au début des années 2000. L'incertitude croissante que traduit tant la sortie du Royaume-Uni, partenaire majeur de la France et dans une moindre mesure de l'Allemagne en matière de défense, que l'accession à la présidence américaine d'une personnalité imprévisible et déterminée à réduire la facture de l'engagement militaire américain en Europe et au sein de l'Alliance atlantique a servi de catalyseur au réveil du couple franco-allemand depuis 2016. Face aux défis de sécurité croissants, l'UE ne semble plus avoir d'autre alternative que de devenir plus efficace en matière de sécurité et de défense. Mais cette situation complexe ouvre également un nouvel univers de possibles : sans le verrou britannique, le chantier de la défense européenne peut être rouvert. Les initiatives visant à rendre l'UE plus crédible et efficace sur le plan militaire ont d'ailleurs fleuri depuis le Brexit, sous une forte impulsion franco-allemande. Si le Brexit est un « coup porté à l'Union Européenne », selon les termes employés par la Chancelière Merkel le 24 juin 2016 à Berlin dans son discours suivant le Brexit, il est aussi une occasion unique de réformer la construction européenne, projet que le président Hollande partageait en ces termes dans son propre discours du 24 juin 2016 à Paris. Un sondage conduit en avril et juin 2016 auprès de parlementaires français et allemands a d'ailleurs démontré que la défense est le domaine d'action possédant le plus fort potentiel de consensus, loin devant les questions économiques telles que la gouvernance de l'Eurozone ou l'harmonisation des marchés du travail⁶⁷. Le résultat de ce sondage est d'ailleurs cohérent au regard de l'enquête spéciale Eurobaromètre portant sur les questions de sécurité et de défense dans l'UE conduite en 2016 : près de 55%

⁶⁵ Une version antérieure plus courte de cet article a été publiée sur le blog Droit Européen : <https://blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2018/01/article-d-deschaux.pdf>

⁶⁶ Maître de conférences en science politique et chercheur au CESICE - Université Grenoble Alpes

⁶⁷ S. Blesse, P. Boyer, F. Heinemann, E. Janeba, "Searching for a Franco-German Consensus on the Future of Europe – Survey Results for Bundestag, Assemblée Nationale and Sénat", ZEW Policy Brief, N°5, Septembre 2016, 15 pages.

des citoyens européens interrogés se déclarent en faveur de l'idée d'une armée européenne et 75% d'entre eux sont favorables à la PSDC⁶⁸. Dès lors, le couple franco-allemand se présente comme le moteur de cette relance de la défense européenne en multipliant les initiatives bilatérales en vue de les européaniser et de rendre la PSDC plus effective (2.). Pour autant, ce rôle de moteur n'est pas nouveau et provient d'un lien historique fort entre le couple franco-allemand et la défense européenne (1.). Et il doit être nuancé par l'existence de divergences récurrentes entre Paris et Berlin sur les questions de défense (3.).

1. Un moteur bilatéral historique pour la défense européenne

Le partenariat franco-allemand, présenté comme un « couple » du fait de l'intimité amicale qui s'était créée entre de Charles De Gaulle et Konrad Adenauer dans les années 1960, puis prolongée entre Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt dans les années 1970, puis François Mitterrand et Helmut Kohl dans les années 1990, est souvent pensé comme le moteur de l'intégration européenne. Une « entente élémentaire » entre les deux États est née peu après le règlement de la seconde Guerre Mondiale, prenant le contre-pied d'une inimitié prétendument héréditaire⁶⁹, et surtout à partir du partenariat établi entre De Gaulle et Adenauer au début des années 1960, puis stimulée dans les années 1980-1990 par les liens personnels forts entre Mitterrand et Kohl. Dès lors, cette amitié bilatérale a vocation de promesse pour l'Europe : symbole contre le passé, la réconciliation franco-allemande est souvent considérée, au moins jusqu'à la fin des années 1990, comme la clef de voûte de la construction européenne.

Dans les années 1990, de nombreuses initiatives communes ont vu le jour sur le plan militaire et diplomatique afin de donner de la substance au couple franco-allemand. Il s'agissait d'offrir une base solide à la construction d'une défense européenne ayant vocation à devenir commune à long terme. Pour bien saisir ces étapes historiques, il importe de revenir au moment de la réunification allemande et de la fin de la guerre froide qui viennent modifier les équilibres antérieurs. La réunification appelle une redistribution des rôles entre les puissances au sein de l'espace européen, notamment dans la relation franco-allemande. Michael Steiner, conseiller diplomatique de Gerhard Schröder entre 1998 et 2002, écrit : « Avant la réunification, la relation franco-allemande était une donnée imposée. Depuis, c'est un processus volontaire. »⁷⁰

1.1. Une communauté de destin entre les deux rives du Rhin

Le Traité de l'Elysée, scellant la réconciliation entre la France et l'Allemagne, a été signé le 22 janvier 1963 à Paris et matérialise l'idée qu'il existe une communauté de destin entre les deux rives du Rhin. Il constitue le cadre dans lequel la coopération de défense

⁶⁸<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173> Consulté le 4/12/2017.

⁶⁹ On a souvent développé à tort le mythe de la France et de l'Allemagne comme ennemies héréditaires. Or dans la réalité, l'antagonisme franco-allemand n'apparaît en tant que tel qu'avec la guerre franco-prussienne de 1870-1871, réponse à l'expansionnisme napoléonien. Jusqu'à lors, la France et l'Allemagne entretenaient des relations cordiales.

⁷⁰ M. Steiner, « Le Mur n'est pas tombé à Berlin mais à Prague », *Le Monde*, 28 octobre 1998.

s'élabore entre les deux États. « *Contrat de mariage* »⁷¹ issu d'une amitié particulière entre De Gaulle et Adenauer, à l'image de celle qui lie Mitterrand et Kohl deux décennies plus tard, le traité pose des règles précises de coopération en matière de politique étrangère, de défense, et de culture. Le titre du traité est évocateur : *Traité d'amitié et de coopération entre la République Française et la République d'Allemagne*, manifestant solennellement « *la volonté de deux personnages historiques considérables d'engager, d'une façon irréversible pour l'avenir, les relations entre les deux États sur des bases contractuelles durables et stables.* »⁷² Le Traité instaure trois grands volets de coopération : les Affaires Etrangères, la Défense, l'Education et la Jeunesse. Il marque la transition entre la phase de réconciliation entreprise à l'initiative de Monnet et Schuman, relayée par le couple Adenauer-De Gaulle, à la phase d'amitié qui cimente la construction européenne. En ce qui concerne la défense, le Traité de l'Élysée institutionnalise un programme de coopération reposant sur trois points :

- Une réflexion en commun sur le plan de la stratégie et de la tactique ;
- Des échanges de personnels entre les deux armées, et notamment entre les écoles militaires des deux pays ;
- Une coopération plus poussée en matière d'armement⁷³.

Le texte prévoit des rencontres régulières des chefs d'État, des Ministres de la Défense et des Chefs d'État-Major des Armées, sommets préparés au niveau national par une commission interministérielle, dans le but de développer « *des conceptions communes* » et « *une action identique* ». C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'a eu lieu la rencontre franco-allemande du 13 juillet 2017 ayant abouti à l'annonce par le président Macron et la chancelière Merkel, entre autres, de la volonté de créer dans les années à venir un avion de combat commun aux deux États.

La base d'accord entre les deux États repose toutefois sur des points de vue divergents, en particulier en ce qui concerne la relation avec les États-Unis en matière de sécurité et de défense. Ces divergences sont à l'origine du préambule ajouté au texte initial par le Bundestag le 16 mai 1963 et rappelant la primauté de l'OTAN et de l'allié américain pour la défense allemande. Dès lors, la coopération en matière de défense instituée par le Traité de l'Élysée entre dans une phase de léthargie, ponctuée par les divergences de vues doctrinales et stratégiques des deux côtés du Rhin. Il faut attendre 1982-1983 pour voir le couple franco-allemand relancer la coopération militaire bilatérale, dans une double configuration de turbulences stratégiques et d'arrivée au pouvoir de deux personnages clefs : François Mitterrand et Helmut Kohl.

⁷¹ Expression d'A.S. Lamblin-Gourdin, *La fragilité du couple franco-allemand*, in O. Pirotte (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Etudes de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997, p. 16.

⁷² D. Colard, *Limites et perspectives de la coopération franco-allemande depuis 1963*, in Ministère de la Défense, *Bilan et perspective de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Actes du colloque tenu à Paris les 2 et 3 novembre 1998, Paris, CEHD, ADDIM, 1999 p. 13.

⁷³ C'est dans le cadre de cette coopération qu'interviennent les programmes de construction des missiles anti-chars Milan et Hot, le système anti-aérien Roland, l'avion Alpha-Jet et C-160, ou encore l'hélicoptère Tigre dans les années 1980. En 1970, le Bureau de Programme Franco-Allemand (BPFA) a été créé en vertu de ce volet du traité ainsi qu'un groupe d'intérêt mixte : Euromissile, interlocuteur du BPFA.

La relance du couple franco-allemand est due certes aux fluctuations de l'environnement géostratégique international, auxquelles la coopération franco-allemande tâche de répondre en s'adaptant, mais aussi à l'arrivée au pouvoir de deux hommes d'État unis dans une même volonté de faire évoluer le binôme et avancer la construction européenne en matière de sécurité et de défense. L'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République en mai 1981 et d'Helmut Kohl à la Chancellerie en 1982 ouvre la voie à la fin de la « période de gel »⁷⁴ de la coopération militaire franco-allemande en dormance depuis les années 1960. Par ailleurs, l'amitié constitue un ressort puissant du couple Mitterrand-Kohl : les deux hommes ont connu la guerre qui a forgé en eux une foi inébranlable en la réconciliation de leurs deux nations, et en la construction européenne comme garantie de paix et de stabilité pour l'avenir.

1.2. Une relance des initiatives franco-allemandes en matière de défense européenne dans les années 1990

Le dialogue franco-allemand se renoue sur les questions défensives et stratégiques à partir de 1977, date à laquelle l'Union Soviétique déploie sur le territoire de l'Europe orientale une nouvelle arme menaçant directement l'Europe occidentale, les SS 20, fusées à trois têtes de portée intermédiaire, ce qui les exclue des accords SALT conclus avec les États Unis⁷⁵. Le discours symbolique du président Mitterrand devant le Bundestag le 20 janvier 1983 met en avant la communauté de destin entre la France et l'Allemagne et permet de relancer la coopération militaire bilatérale tant au niveau politique qu'opérationnel. Plusieurs réalisations voient le jour sous ces auspices dans les années 1980, ouvrant la voie vers la mise en place de la Brigade Franco-Allemande puis de l'Eurocorps.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la coopération militaire franco-allemande a généré plusieurs unités militaires bi- et multinationales. La première d'entre elles est la Brigade Franco-allemande (BFA), créée le 2 octobre 1989, est unique au monde. Elle visait en fait, pour Mitterrand et Kohl, à fournir le noyau dur de l'Eurocorps. L'Eurocorps, créé le 22 mai 1992, est le symbole même de la vocation européenne de la coopération militaire franco-allemande. Il constitue aujourd'hui une *High Readiness Force* (HRF) labellisée par l'OTAN et pouvant être mise à disposition de l'UE ou de l'OTAN. La Force Navale Franco-Allemande est, elle, une force temporaire de composition variable activée chaque année depuis 1992 pour conduire des exercices de formation et d'entraînement mais aussi des missions opérationnelles.

Les responsables politiques des deux États ont d'ailleurs décidé d'en faire une vitrine de l'harmonie bilatérale en l'activant lors de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. Dès lors, le partenariat militaire entre la France et l'Allemagne se présente politiquement comme un socle pour le développement de la politique européenne de défense en participant, à travers les unités militaires créées, aux opérations militaires de l'UE

⁷⁴ P. Jardin, *Les sommets franco-allemands depuis 1963*, in *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, op. cit., p. 49.

⁷⁵ Les accords SALT I (1969-1972) et II (1979) signée entre Washington et Moscou portent sur la limitation du nombre de vecteurs intercontinentaux à la disposition de chaque partie. Pascal Boniface, *Les relations internationales depuis 1945*, op. cit.

et de l'OTAN comme la KFOR (1999), puis Althea en Bosnie (2004), la FIAS en Afghanistan dont l'Eurocorps a pris le commandement en 2004, ou l'EUFOR en République Démocratique du Congo (2006).

En outre, les deux pays ont développé des programmes d'échanges d'officiers et de personnels, et d'échanges de formation. Ainsi, en 2005, le président Chirac a inauguré l'Ecole mixte du Luc-en-Provence qui vise à former les pilotes français et allemands de l'hélicoptère commun Tigre. Ces nombreux échanges, exercices et manœuvre ont vocation à fournir un laboratoire à la politique européenne de défense. C'est de cette pratique de la coopération bilatérale que sont issues les prémises de la politique européenne de défense à Maastricht en 1991, puis que la PESD fut officiellement lancée à Cologne en juin 1999, suite au ralliement de Londres au projet lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998.

Dès lors, le rôle de moteur de la France et de l'Allemagne dans le développement de la défense européenne n'est pas nouveau, et repose sur un socle historique solide qui permet au président Macron et à la chancelière Merkel de saisir l'opportunité, ouverte tant par le Brexit que par les risques de désengagement américain en matière de sécurité européenne suite à l'élection de Donald Trump en 2016, de relancer la PSDC et de faire de la défense européenne la pierre angulaire de la relance de l'intégration européenne plus largement.

2. Un retour de la « locomotive franco-allemande » de la défense européenne par le couple franco-allemand depuis 2016

La France et l'Allemagne se sont saisies du contexte ouvert par le Brexit, mais aussi par l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis à l'automne 2016 pour réformer la construction européenne, en matière de sécurité et de défense en particulier, en multipliant les initiatives bilatérales visant à promouvoir l'approfondissement de la PSDC. Ces initiatives bilatérales de haut niveau se sont plus précisément concentrées sur deux aspects fondamentaux visant à rendre la PSDC plus efficace : les capacités militaires et les questions budgétaires. Ces domaines techniques permettent de relancer la politique européenne de défense tout en faisant l'économie d'une réflexion politique plus ardue concernant ce que les Européens entendent vraiment faire d'une défense européenne (certains rêvant à une armée européenne utopique, à l'image de Jean-Claude Juncker en 2016, tandis que d'autres préfèrent voir l'UE se concentrer sur ses capacités civiles de gestion de crise).

2.1. Une série d'initiatives bilatérales en vue de développer les capacités militaires de l'UE

Les initiatives franco-allemandes en matière capacitaire ont fleuri depuis le Brexit, en vue de doter l'UE de capacités militaires crédibles et de lui permettre d'aller vers l'autonomie stratégique mise en avant par la Stratégie Globale de Sécurité européenne de juin 2016. Ainsi la proposition conjointe des ministres des Affaires étrangères Ayrault et Steinmeier du 28 juin 2016 intitulée « Une Europe forte dans un monde d'insécurité » vise à exhorter les partenaires européens de la France et de l'Allemagne ainsi que la Haute-Représentante de l'UE Federica

Mogherini à mettre en œuvre un agenda de sécurité européen afin de pourvoir prévenir les menaces tant internes qu'externes. Le document se réfère d'ailleurs à la longue tradition de coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense et met en avant la communauté de destin entre les deux États qui fait d'eux la nécessaire locomotive de l'Union en matière de sécurité et de défense⁷⁶. Les deux ministres écrivent que « **L'Allemagne et la France vont dès lors soutenir une politique extérieure et de sécurité intégrée de l'UE qui réunisse tous les instruments politiques de l'UE** »⁷⁷, et qui s'appuie sur une vision partagée de l'Europe comme union de sécurité.

Quelques semaines plus tard, une autre initiative conjointe des deux ministres de la Défense Le Drian et Von der Leyen intitulée « Pour une défense au sein de l'UE globale, réaliste et crédible »⁷⁸ est adressée à Federica Mogherini ainsi qu'aux autres États-membres de l'UE. Celle-ci fait porter l'accent sur l'idée de mettre en œuvre une Union Européenne de Sécurité et de Défense, idée déjà proposée dans les années 2000. Cette initiative conjointe insiste sur l'importance pour l'UE de se doter des capacités d'agir comme un acteur de sécurité internationale en soulignant en particulier la nécessité de créer une capacité de commandement européenne permettant à l'UE de déployer des opérations militaires sans avoir à recourir aux capacités de l'OTAN (à travers les accords de « Berlin Plus ») ou à celles des États-membres. L'idée d'un état-major de commandement européen remonte en réalité à la proposition formulée en 2003 à Tervuren par la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, dans le contexte de la guerre en Irak et de la division européenne sur le sujet, lors du « Sommet des Chocolatiers » : l'initiative avait alors été bloquée par le Royaume-Uni, soucieux de limiter la capacité de l'UE à agir militairement sans l'OTAN. Dès lors, le Brexit a permis de relancer cette idée. Le Président Hollande et la Chancelière Merkel s'en sont d'ailleurs saisis lors du sommet informel de Bratislava le 16 septembre 2016, puis lors du Conseil Européen du 15 décembre 2016, en proposant à leur tour d'établir une structure de commandement militaire unique au sein de l'UE qui permettrait de planifier et déployer des missions militaires européennes telles que les opérations Sophia ou Atalante, et accroîtrait ainsi l'autonomie stratégique de l'UE. Cette proposition bilatérale a porté ses fruits et s'est traduite par la décision adoptée par le Conseil Européen du 6 mars 2017 de mettre en place une capacité de planification et de conduite d'opérations militaires (MPCC) pour la conduite d'opérations non-exécutives, soit les prémisses d'un état-major d'opération européen⁷⁹. Cet embryon de structure de commandement a d'ailleurs été créé lors du Conseil européen du 8 juin 2017 et aura pour tâche de gérer les opérations de formation et d'entraînement militaire de l'UE au Mali, en Somalie et en République centrafricaine⁸⁰.

Si la création de cet embryon d'état-major concrétise le poids du moteur franco-allemand sur la PSDC, il ne faut néanmoins pas occulter les divergences de points de vue

⁷⁶ <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16> Consulté le 4/12/2017

⁷⁷ Id.

⁷⁸ <https://www.france-allemande.fr/article9346.html> Consulté le 4/12/2017.

⁷⁹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/> Consulté le 4/12/2017.

⁸⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/> Consulté le 4/12/2017.

existant à son sujet entre les États européens : ni la France, ni l'Allemagne, ni aucun autre État membre n'a pour l'instant émis l'idée d'en faire un état-major permettant de planifier des opérations européennes exécutives. Ainsi l'europanisation de la proposition franco-allemande initiale s'appuie plutôt sur un plus petit dénominateur commun que sur un enthousiasme débordant de leurs partenaires européens.

Par ailleurs, les diverses initiatives politiques franco-allemandes en matière de PSDC insistent également sur la nécessité d'utiliser réellement les groupements tactiques européens jamais déployés encore à ce jour⁸¹, ou encore le mécanisme de coopération structurée permanente pour les pays souhaitant coopérer plus étroitement en matière de défense. Ainsi, le Conseil européen de décembre 2016 insiste dans ses conclusions sur l'importance d'utiliser les instruments de la PSDC et les possibilités inscrites dans les traités européens en matière de défense, avec une attention particulière au mécanisme de coopération structurée permanente. De même, le Conseil européen du 22 juin 2017 a décidé de lancer la création d'une coopération structurée permanente, en s'appuyant sur une liste de critères communs que les États-membres ont été invités à définir à l'été 2017⁸². Pour autant, il subsiste une divergence de vue entre la France et l'Allemagne concernant la portée de cette coopération structurée permanente : si la France la souhaite ambitieuse et permettant si besoin de conduire des opérations militaires européennes, l'Allemagne l'envisage de façon plus inclusive et circonscrite et basée davantage sur les aspects industriels et logistiques.

En outre, le Conseil européen du 22 juin 2017 a adopté l'idée selon laquelle le déploiement des groupements tactiques européens, pour devenir effectif, devrait s'appuyer sur le mécanisme Athéna permettant de mutualiser les coûts communs afférents aux opérations européennes⁸³.

Dans le domaine aérien enfin, une autre lettre d'intention franco-allemande publiée le 4 octobre 2016 par les ministres de la Défense Le Drian et Von der Leyen vise à définir les possibilités de créer une flotte commune d'avions de transports C130J (Hercules) qui pourrait être utilisée tant par l'Armée de l'Air française que par la Luftwaffe. Ainsi, la France a acquis quatre avions C130J et l'Allemagne quatre également en 2016, qui seront positionnés sur la base aérienne d'Orléans-Bricy, en attendant la création d'une base aérienne commune à Evreux d'ici 2021. De même, le président Macron et la chancelière Merkel ont annoncé le 13 juillet 2017 à l'issue du sommet franco-allemand leur volonté de créer un avion de combat en commun, qui pourrait servir de base au développement d'un appareil européen. Là encore, l'objectif dépasse la seule coopération bilatérale et vise à nourrir la défense européenne. Dans le domaine aérien, la France et l'Allemagne avaient notamment initié en 2006 le European Air Transport Command (EATC) installé à Eindhoven en 2010 et rejoint par cinq autres partenaires européens. De plus, la France et l'Allemagne ont proposé en septembre 2016 de

⁸¹ Les groupements tactiques de l'UE résultent d'une initiative franco-britannique rapidement adoptée par l'Allemagne en juin 2004 et à la suite du retour d'expérience de l'opération Artémis conduit par l'UE en République Démocratique du Congo en 2003. Il en existe 13 au sein de l'UE, constitués chacun de 1500 hommes et basés sur le principe de la multinationalité. Deux groupements tactiques sont en alerte permanente pour six mois, selon un système de rotation.

⁸² <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/> Consulted 23/06/2017.

⁸³ Id.

développer une plateforme logistique pour le transport militaire stratégique en Europe basée sur plusieurs aspects clefs pour la PSDC : développer un commandement médical permettant une meilleure interopérabilité entre les États européens ; développer le transport stratégique européen sur terre, sur mer et dans les airs ; diminuer la dépendance européenne aux avions Antonov et faire de l'A400M le premier avion de transport militaire en Europe.

Toutes ces initiatives, citées ici de façon non exhaustive, montrent combien la France et l'Allemagne se conçoivent à nouveau, dans un contexte géopolitique mouvementé, comme le moteur de la défense européenne, à l'image de la situation de l'après-guerre froide en Europe.

2.2. Une attention particulière portée aux questions budgétaires

La question des dépenses militaires constitue un des sujets les plus épineux en matière de défense européenne, y compris au sein du couple franco-allemand. En effet, en matière de dépenses militaires ces vingt dernières années, si la France a tâché de maintenir un cap visant à s'approcher du standard des 2% de PIB consacré à la défense préconisé par l'OTAN avec une part de PIB autour de 1,7% ces dernières années, l'Allemagne a jusqu'en 2016 plutôt fait figure de mauvais élève, avec une part de PIB consacrée aux dépenses militaires autour de 1,2%. Pour autant, le gouvernement allemand a, depuis 2016 et l'expérience des attentats sur le sol allemand, annoncé une augmentation inédite du budget de défense, et même un objectif de 2% du PIB dans les années à venir, même si cela reste un point de controverse interne fort au sein de la classe politique outre-Rhin⁸⁴. Dès lors, et ce pour répondre aux critiques de Donald Trump sur le manque d'investissement des États européens dans leur défense, la France et l'Allemagne ont, depuis le Conseil européen de décembre 2016, plaidé ardemment en faveur d'une augmentation des dépenses de défense des États européens.

Par ailleurs, l'autre aspect fondamental concernant la question budgétaire concerne le financement des opérations européennes. Vouloir faire de l'UE un acteur de sécurité internationale capable d'une plus forte autonomie stratégique ne peut pas aller sans lui donner des capacités de financer ses opérations. Jusqu'à ce jour, les opérations civiles de l'UE sont certes prises en charge par le budget communautaire affecté à la PESC, mais il en va autrement pour les opérations militaires de l'UE qui relèvent du financement par les États. En effet, la majeure partie des coûts afférents à ces opérations sont supportés par les États-membres participants selon le même principe de coûts individuels qu'à l'OTAN (« *costs lie where they fall* »). Une partie des coûts communs de ces opérations – à hauteur de 10% environ – est mutualisée et prise en charge par un mécanisme de financement spécifique créé en 2004 : le mécanisme Athéna, permettant d'éviter de créer une structure de financement *ad hoc* pour chaque opération⁸⁵. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts

⁸⁴ Le gouvernement allemand avait annoncé à l'été 2017 une volonté d'augmenter le budget de défense allemand de près de 10 milliards d'euros sur les quatre années à venir. Cette annonce pourrait être largement remise en cause par les difficultés inédites rencontrées par l'Allemagne au lendemain des élections législatives de septembre 2017 et de la difficulté à composer un gouvernement stable. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-de-defense-la-france-le-reve-l-allemand-le-fait-628012.html> Consulté le 4/12/2017.

⁸⁵ Créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23/02/2004, révisée par les décisions du Conseil 2004/925/PESC du 22/12/2004 et 2005/68/PESC du 24/01/2005.

communs (stockage, exercices, personnel, transport, casernement), tant le sujet est politiquement sensible entre les États. C'est pourquoi la France et l'Allemagne ont proposé, dans leur initiative conjointe du 16 septembre 2016 lors du sommet informel des ministres de la Défense européens à Bratislava, de mettre en œuvre davantage de financement commun pour les missions de l'UE dans le cadre de la PSDC. Deux idées principales ont ainsi été reprises au niveau européen lors du Conseil européen de décembre 2016 : l'idée d'un Fond commun pour la défense au sein de l'UE et la nécessité pour les États-membres de poursuivre l'objectif budgétaire de 2% du PIB affecté aux dépenses de défense dans les années à venir. L'initiative du Fond européen de défense provient plus précisément d'une double impulsion franco-allemande et de la Commission (dans une communication du 30 novembre 2016) : Thierry Breton, ancien ministre français des Finances, avait dès janvier 2016 proposé la création de ce fond en s'appuyant sur la coopération militaire franco-allemande, et dans le but de mutualiser une partie des dépenses militaires des États de l'Eurozone et d'aller au-delà du mécanisme Athéna utilisé seulement pour les opérations militaires européennes⁸⁶. Ce projet avait d'ailleurs été accueilli tant par le président français que par la chancelière allemande et par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker. Le Conseil des ministres de la Défense de l'UE a ainsi accepté le projet le 6 mars 2017 et la Commission européenne a pu lancer le Fond européen de Défense en juin 2017. Ce Fonds, qui devrait être doté de 5.5 milliards d'euros par an à l'horizon de 2020, a pour objectif à la fois de favoriser la mutualisation des capacités militaires (*pooling and sharing*), la recherche et le développement en matière d'industrie militaire. Il permettra également de donner un contenu concret au mécanisme de coopération structurée permanente en faisant bénéficier les États qui proposeraient des projets de développement de capacités militaires dans ce cadre des avantages en matière de co-financement. L'enjeu à moyen terme est de pouvoir impulser la constitution d'un marché européen de défense, permettant de résister à la concurrence industrielle internationale en la matière, tout en faisant entrer connectant les industries de défense au processus d'intégration communautaire puisque le Fonds est un outil géré par la Commission européenne qui fait ainsi une incursion remarquée dans la PSDC⁸⁷.

3. Un pragmatisme nécessaire du fait de divergences stratégiques durables entre la France et l'Allemagne

Il importe néanmoins de nuancer la portée de ce retour du moteur franco-allemand⁸⁸. En effet, si la relance de la PSDC avec une forte impulsion franco-allemande ces deux dernières années est à saluer, il ne s'agit pas pour autant de se bercer d'illusions d'occulter les points de divergences importants qui demeurent entre les deux pilotes de la défense européenne actuel, le Royaume-Uni demeurant quoiqu'il arrive un État tiers majeur dans la coopération de défense des pays européens. Des points de divergence profonds continuent de diviser les deux États.

⁸⁶ https://www.lesechos.fr/11/01/2016/LesEchos/22104-005-ECH_thierry-breton-plaide-pour-un-fonds-europeen-pour-la-defense.htm Consulté le 4/12/2017.

⁸⁷ Voir F. Santopinto, « Fonds européen de la défense. L'UE au secours de l'industrie, », *Les rapports du GRIP*, 2017/5, 30 juin 2017, 36 pages.

⁸⁸ D. Deschaux-Beaume, « Le couple franco-allemand dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : mythes et réalités. », in *Allemagne d'aujourd'hui*, Premier trimestre 2010, pp. 50-60.

3.1. Des points de divergences stratégiques toujours prégnants

Les divergences franco-allemandes ne sont pas nouvelles sur les questions de défense. Elles sont néanmoins réactualisées par la relance du chantier de la défense européenne et l'évolution du contexte stratégique européen et mondial depuis 2016.

Tout d'abord, le projet même de défense européenne ne coïncide pas exactement dans les représentations que s'en font les élites politico-militaires de Paris et Berlin⁸⁹. D'un point de vue sémantique, la France adopte une position assez maximaliste en parlant d'Europe de la défense, un terme qui n'existe pas ailleurs dans l'UE, quand tous les autres Européens parlent de PSDC. Schématiquement, la PSDC vue par les diplomates et les militaires français⁹⁰ serait schématiquement un moyen de contrebalancer l'unilatéralisme américain et de créer un pôle européen de leadership en matière de défense. L'enjeu n'est pas par contre de concurrencer l'OTAN, mais de consolider un pôle stratégique européen qui puisse là où l'Alliance n'entend pas le faire. Cette conception d'une Europe-puissance côté français plaide plutôt en faveur d'un maintien de l'intergouvernementalisme comme garant du respect des souverainetés étatiques mais aussi de la volonté de certains pays d'avancer plus vite dans des domaines donnés (comme en témoigne par exemple la vision française du mécanisme de coopération structurée permanente sous forme de noyau dur, soit une formule différente de celle, inclusive, adoptée en décembre 2017 par le Conseil européen.

Du côté allemand, la PSDC est perçue par les responsables politico-militaires et diplomatiques comme une façon de faire progresser la construction européenne tout en permettant à l'Allemagne de normaliser sa politique étrangère, tout en mettant en avant les capacités civiles de l'UE. L'objectif est également de réaliser des économies d'échelles en coopérant davantage, même si une fois l'amorce des projets devient concrète, les divergences de modèle économique dans le domaine de l'armement ne manquent pas de complexifier la coopération. Un exemple semble ici frappant : il s'agit du lancement du chantier du futur avion de combat franco-allemand (qui s'intègre dans un programme conjoint plus large, le « système de combat aérien du futur » ou SCAF), destiné non pas prioritairement aux deux États mais à l'exportation⁹¹. Il s'agit en outre pour Berlin de rester en règle avec l'OTAN : ce souci figure dans tous les textes officiels allemands relatifs à cette question, y compris le récent Livre Blanc de la Défense publié en juillet 2016. Il s'agit ainsi pour Berlin de renforcer la PSDC afin de montrer que les Européens sont des alliés fiables. Une évolution de la position française s'est d'ailleurs produite ces dernières années concernant l'OTAN et l'importance fondamentale d'une coopération importante entre l'UE et l'OTAN. Le Président Holland avait en effet souligné lors du sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016 qu'une défense européenne séparée de l'OTAN ne ferait pas sens, témoignant ainsi d'une évolution française vers davantage de pragmatisme concernant l'Alliance atlantique et son rôle dans la sécurité européenne.

⁸⁹ Sur ce point, voir Delphine Deschaux-Beaume, *De l'Eurocorps à une armée européenne? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*. 2008. Thèse de doctorat. Université Pierre Mendès-France-Grenoble II.

⁹⁰ Nous nous basons sur notre corpus de 130 entretiens menés à Paris, Bruxelles, Berlin et Bonn durant notre thèse, ainsi que sur les entretiens conduits ces deux dernières années avec des experts et des responsables politico-militaires français et allemands.

⁹¹ I. Chaperon, « Lancement du projet franco-allemand d'avion de combat du futur », *Le Monde Economie*, 5/04/2018.

En outre, Paris et Berlin continuent de diverger sur la question de l'usage de la force militaire et de son contrôle politique, du fait de deux systèmes politico-militaires fort différents structurés par leurs histoires respectives. Le Parlement allemand joue en effet un rôle fondamental dans le processus de déploiement des forces armées allemandes à l'extérieur du territoire et en opération, tandis que l'exécutif français pèse ici d'un poids écrasant, laissant à l'Assemblée Nationale une portion congrue appuyée sur des compétences constitutionnelles certes élargies depuis 2008 mais loin d'être aussi contraignantes que celles de la Loi Fondamentale⁹². Dès lors, pour prendre un exemple précis basé sur l'une des propositions mises en avant par les Ministres de la Défense français et allemand en 2016, comment envisager d'utiliser les groupements tactiques européens en opération lorsque le président peut décider de l'usage de la force à très brève échéance en France, tandis que la chancelière doit auparavant bénéficier de l'approbation du parlement allemand qui peut prendre plusieurs semaines selon l'intensité des débats ?⁹³

Les deux tats continuent également à présenter une désunion sur la notion d'autonomie stratégique européenne et la perception des menaces fondamentales qui pèsent sur l'UE et du rôle que celle-ci devrait jouer dans le monde. Pour l'exprimer trivialement ; pour Berlin la menace russe perçue de façon plus importante que pour la France, plus focalisée sur son rôle global et sur la menace terroriste. Un exemple est ici instructif : l'ancien ministre français de la Défense Le Drian avait proposé à l'été 2016 que l'UE envoie des vaisseaux militaires en Mer de Chine méridionale afin d'assurer la liberté de navigation dans les routes maritimes de la région mises sous la pression de revendications chinoises à leur encontre, mais le gouvernement allemand n'avait pas souhaité donner suite à cette proposition, estimant les affaires est-asiatiques fort éloignées de Bruxelles et des intérêts européens.⁹⁴ Ainsi, même si le président Macron a récemment plaidé en faveur du développement d'une culture stratégique européenne et d'un Erasmus militaire lors de son discours à la Sorbonne le 26 septembre 2017, force est de constater que cette culture stratégique européenne n'est au mieux encore qu'embryonnaire, car c'est sur le temps long et à travers la pratique qu'une telle culture peut se construire et venir se juxtaposer aux cultures militaires des États façonnées par l'histoire. En outre, lorsqu'on lit le dernier Livre blanc allemand de la défense publié en juillet 2016 et la Revue stratégique française publiée en octobre 2017, il est frappant de constater qu'en dehors de la défense européenne, les deux États ont finalement peu de similitudes dans leurs doctrines stratégiques. Dès lors, toutes les avancées récentes de la PSDC ne peuvent en quelques mois mettre à distance des décennies de culture stratégique nationale pour les États européens, qui impliquent encore largement des analyses différenciées des menaces et des défis militaires rencontrés par l'UE.

3.2. Un contexte politique allemand complexe

⁹² Sur le sujet, voir D. Deschaux-Dutard, « Usage de la force et contrôle démocratique : le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne. », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 24, 3/2018.

⁹³ D. Deschaux-Dutard, « Usage de la force et contrôle démocratique : le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne. », art. cit.

⁹⁴ Daniel Keohane, "Policy or Project? France, Germany, and EU Defence.", *Carnegie Europe*. August, 2016, vol. 2, and "Constrained Leadership: Germany's New Defence Policy, 2016.

Un autre élément tend à rester prudent sur la portée réelle de l'ensemble des propositions franco-allemandes en matière de défense ces derniers mois. Il s'agit du contexte politique allemand suite aux élections de septembre 2017 et aux négociations sur lesquelles le nouveau gouvernement a pu se mettre en place après cinq mois de tractations politiques risquant de rendre complexe la réalisation des ambitions affichées par le gouvernement antérieur, en particulier concernant la hausse du budget allemand de défense en vue d'atteindre le standard fixé par l'OTAN des 2% du PIB alloués à la défense dans les années à venir. En effet, un rapport explosif produit par le commissaire allemand aux forces armées Hans-Peter Bartels en février 2018 semble démentir une grande partie des annonces faites depuis 2016, notamment sur la question de la hausse du budget de défense (1,15% en 2020 avec 44 milliards). Il évoque notamment la gravité de l'obsolescence des matériels militaires allemands, le manque criant d'encadrement de la Bundeswehr (avec près de 21 000 postes d'officiers et sous-officiers non pourvus) et va jusqu'à mettre en doute la possibilité d'emploi de la Bundeswehr en l'état actuel de la situation⁹⁵. De même, l'accord de gouvernement a défini une politique restrictive d'exportation d'armement, qui pourrait mettre en difficulté la vente des armements produits en commun. L'accord prévoit en effet de restreindre les ventes d'armes aux pays hors UE et hors Otan, ou qui n'ont pas des standards similaires, et surtout de ne plus «autoriser» les exportations vers les États «*directement impliqués dans la guerre du Yémen*», tels que l'Arabie Saoudite notamment. Les deux États divergent également sur le futur drone européen que la nouvelle Grande Coalition allemand envisage de n'utiliser qu'à des fins de renseignement et non de combat, comme le souhaite le gouvernement français⁹⁶.

Enfin, il semble frappant de constater qu'en dehors de la défense européenne, de fortes divergences persistent entre les deux rives du Rhin sur la gouvernance de la zone euro par exemple, ou la lutte contre le terrorisme et la place de l'outil militaire au sein de cette lutte.

4. Conclusion

L'ensemble des initiatives franco-allemandes en faveur de la défense européenne depuis 2016 a connu une concrétisation rapide à l'échelle européenne, démontrant que le couple franco-allemand connaît actuellement un regain de vitalité. Certes le contexte politique des derniers mois (Brexit, élection de Donald Trump et mise en retrait des États-Unis, élection d'Emmanuel Macron en France) ouvre pour l'UE et en particulier pour sa politique de défense une fenêtre historique d'opportunité, et la PSDC connaît une relance inédite et qui pourrait être durable. Mais il n'y a pas, à ce jour, d'accord à l'échelle européenne sur l'usage de la force militaire, ni même sur ce que signifie, au fond, une véritable défense européenne. Dès lors comment envisager d'utiliser les groupements tactiques européens en opération lorsque le président peut décider de l'usage de la force à très brève échéance en France, tandis que la chancelière doit auparavant bénéficier de l'approbation du parlement allemand qui peut prendre plusieurs semaines selon l'intensité des

⁹⁵ Le rapport est consultable sur le site suivant : <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf>
Consulté le 17/05/2018.

⁹⁶ P. Alonso, « Europe de la défense : la nouvelle ligne allemande inquiète la France », *Libération*, 4/04/2018.

débats ?⁹⁷ De même, si la Stratégie Globale de Sécurité de l'UE permet de souligner l'importance d'accroître l'autonomie stratégique de l'Union, elle n'efface pas les divergences de perception des menaces entre les États européens, certains percevant la menace Russe comme la priorité (États baltes, Pologne notamment), tandis que d'autres font du terrorisme et des enjeux migratoires le premier enjeu de sécurité européenne.

Au fond, si le couple franco-allemand apparaît bien comme le nécessaire aiguillon d'une défense européenne plus aboutie, il ne saurait en être le seul moteur.

⁹⁷ D. Deschaux-Dutard, « Usage de la force et contrôle démocratique : le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne. », art. cit.

LE REVEIL D'UN TIGRE DE PAPIER

La création de la coopération structurée permanente des articles 42.6 et 46 TUE par la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017

Catherine Schneider

C'est par une décision du 11 décembre 2017 que le Conseil a établi une coopération structurée permanente sur le fondement des art.42.6 et 46 TUE ainsi que du protocole n° 10 qui est relative à cette coopération et qui a été adopté à l'occasion du traité de Lisbonne.

Quelques remarques introductives, d'abord pour situer la CSP par rapport à d'autres mécanismes de différenciation prévus par les traités, puis pour souligner le statut minoré que lui confère le traité de Lisbonne par rapport à d'autres ambitions qui avaient été affichées lors de sa négociation.

1^{ère} remarque

La coopération Structurée permanente (CSP) est un mécanisme de différenciation spécifique de la PSDC (art.42-46 TUE) qui doit être distingué d'autres mécanismes de différenciation dont certains ne sont pas propres à la PSDC dont la fameuse coopération renforcée de l'art. 20 TUE qui depuis le traité de Nice est également applicable à la PESC (art.27.A-27.E TUE version Nice)

Il est important de bien comprendre la distinction puisque chacun de ces mécanismes possède son propre régime juridique. Ainsi la CSP est-elle exonérée des conditions opposées à la coopération renforcée : on pense au seuil minimal de 9 États participants. Surtout ne lui est pas opposable la clause, dite de dernier ressort, selon laquelle une coopération renforcée ne peut être créée que dans l'hypothèse où les objectifs recherchés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble.

Par ailleurs ce mécanisme de différenciation constitué par la CSP doit être distingué d'un autre mécanisme qui est propre à la PSDC et qui est celui de l'article 42.5 relatif aux missions de gestion de crise. Selon ce mécanisme le Conseil est fondé à confier à un groupe d'États membre la réalisation *d'une* telle mission. Limitée à une seule mission, un tel mécanisme est dénué de toute qualification liée à la permanence

Le mécanisme de l'art. 42.5 est d'ailleurs le dernier, qui aujourd'hui relève de la qualification peu valorisante de « tigre de papier », c'est-à-dire de dispositif de défense et de sécurité jamais mis en œuvre. En effet l'autre mécanisme du traité de Lisbonne relatif à la clause d'assistance mutuelle (art.42.7 TUE) a été invoqué par la France en décembre 2015. Quant à la coopération structurée permanente, objet de cette communication elle a enfin vu le jour en décembre dernier après de nombreuses tergiversations selon les modalités prévues par le traité de Lisbonne et dont il convient de souligner qu'elles traduisent une régression importante des ambitions qui avaient affichées initialement.

2^{ème} remarque

En effet la lecture des travaux du groupe de travail VIII de la convention qui a présidé à l'élaboration du traité établissant la constitution nous montre une conception beaucoup plus ambitieuse de la coopération structurée permanente. De nature fort peu inclusive, elle impliquait sur le modèle de l'UEM et de son euro groupe la création d'un groupe restreint constitué sur la base de critères objectifs stricts dont par exemple un pourcentage minimum du PIB consacré à la défense. Surtout ces critères objectifs devaient véritablement conditionner la participation à la CSP. Par ailleurs il était proposé l'entrée en vigueur concomitante du traité et de la CSP, grâce à un protocole qui identifierait immédiatement les États participants et en poserait les règles d'organisation et de fonctionnement.

Ces propositions ambitieuses n'ont pas survécu à la moulinette de la négociation du fait d'oppositions conjuguées⁹⁸ qui se sont employés à affadir le projet initial restrictif fondé sur la réalité objective des capacités des participants.

La version définitive que traduisent les articles. 42.6 et 46 TUE se veut au contraire largement inclusive et s'appuie des engagements énumérés au protocole n° 10 et dont l'absence de caractère contraignant a été souvent dénoncée. En effet les États doivent simplement s'engager à atteindre des objectifs, ce qui n'a rien à voir avec le respect d'obligations, et ce dans cinq domaines différents, touchant à leurs dépenses d'investissement en matière d'équipement de défense, à leurs coopérations capacitaires, à leurs lacunes capacitaires, aux capacités de déploiement de leurs forces opérationnelles et à la participation à des programmes industriels dans le cadre de l'Agence européenne de défense. Au-delà de la définition de simples engagements qui ne sont pas des obligations, la simple lecture du protocole n° 10 et son recours très fréquent aux formules telles que « dans la mesure du possible », « éventuellement » ou encore « le cas échéant », suffit à convaincre de l'extrême difficulté à mettre en œuvre l'alinéa 4 de l'article 46 qui prévoit la suspension par le Conseil de la coopération structurée permanente d'un État défaillant.

Surtout la création de la CSP nécessite une décision ultérieure du Conseil que ce dernier mettra donc quelques 10 ans à adopter malgré des conditions procédurales et

⁹⁸ Cf. effet contreproductif de l'initiative TERVUREN au printemps 2003 rassemblant la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg visant à créer près de Tervuren un Quartier Général militaire autonome pour les opérations de l'UE.

décisionnelles apparemment simplifiées. L'article 46 TUE prévoit en effet que les États souhaitant participer à la CSP notifient leur intention au Conseil et au haut représentant, ce qu'ils ont fait le 13 novembre 2017. Le Conseil dispose alors d'un délai de 3 mois pour adopter à la majorité qualifiée, après simple consultation du haut représentant, la décision fondatrice de la CSP. Cette décision fondatrice, décision (PESC) 2017/2315 a été adoptée le 11 décembre 2017.

Pour nombre de commentateurs, notamment français du traité constitutionnel (cf. sénateur HAENEL), la négociation relative à la CSP a tranché en faveur de l'inclusion mais au détriment de l'ambition. Cette logique inclusive dont l'objet est de réunir dans la CSP le maximum d'États, et de veiller à « embarquer tout le monde dans le bateau », s'est donc définitivement installée. La décision fondatrice du 11 décembre dernier en est une parfaite illustration.

La CSP qu'elle met en œuvre est, de manière optimiste, présentée « comme un cadre juridique européen ambitieux, contraignant et inclusif, pour les investissements en matière de sécurité et de défense du territoire de l'UE et de ses citoyens ». Elle veut « offrir à tous les États membres un cadre politique essentiel contribuant à l'amélioration de leurs ressources militaires et de leurs capacités de défense respectives grâce à des initiatives bien coordonnées et à des projets concrets reposant sur des engagements plus contraignants ».

La CSP réunit en effet 25 États membres à l'exclusion de Malte, du Royaume Uni, pour cause de Brexit, et bien sûr du Danemark pour cause d'opting out vis-à-vis de la PSDC. Les États sont ainsi réunis dans le cadre de la CSP autour d'engagements généraux, mais qu'ils vont aussi concrétiser par la participation à des projets qui se caractérisent par une modulation très forte, nouvelle expression de la différenciation (I). En même temps le pragmatisme (gouvernance à double niveau) dont la CSP témoigne s'accompagne d'une attention particulière portée au suivi des engagements (II)

1. La CSP ou la concrétisation des engagements pris par les États autour de projets à forte modulation

L'idée qui préside à la CSP est bien de sortir de la définition abstraite des objectifs et engagement des États proposée par le protocole n° 10 (1.1.) par des contributions concrètes qu'ils s'engagent à apporter. Mais ces contributions concrètes obéissent à un principe fort qui est celui de la modulation (1.2.) entre tous les États participants des projets sur lesquels ils s'engagent.

1.1. La concrétisation des objectifs et engagements du protocole n°10

Ce dernier avait arrêté deux objectifs qui sont le développement des capacités de défense et la participation aux Battlegroups. Il a par ailleurs identifié 5 types d'engagements touchant aux dépenses d'investissement, à l'harmonisation des besoins militaires, au renforcement de la disponibilité des forces mobilisables, au comblement des lacunes capacitaires et enfin au développement de programmes communs d'équipement.

Au-delà des engagements pris par les États membres, s'agissant de leur mise en œuvre au plan national, c'est aussi la participation à des projets communs qui traduit explicitement la concrétisation recherchée des objectifs assignés à la CSP. Il convient de se rapporter à la liste des projets qui seront mis en œuvre en son sein, et dont l'adoption est prévue à l'article 4.2.e de la décision fondatrice de la CSP. Cette liste a été arrêtée par le Conseil, sur proposition des États membres⁹⁹, assortie « éventuellement » d'une recommandation du haut représentant¹⁰⁰. Cette liste doit obéir à deux critères cumulatifs que sont, d'une part le soutien au développement des capacités, et d'autre part à la fourniture d'un appui substantiel, en fonction des moyens et capacités aux opérations et missions de la PSDC.

La première liste établie, car elle fera naturellement l'objet d'une réactualisation régulière de la part du Conseil, a fait l'objet d'intenses tractations entre les États entre novembre et décembre 2017. Elle a permis de sélectionner, avec l'apport de l'évaluation de l'agence européenne de défense et du comité militaire, 17 projets individuels sur quelques cinquante présentés, et dont la liste définitive vient tout juste d'être arrêtée le 6 mars dernier à la suite d'une réunion des ministres de la défense. Il est exclu d'en faire une présentation détaillée. On peut néanmoins retenir qu'ils peuvent être regroupés en plusieurs catégories qu'il s'agisse de projets relatifs à la formation¹⁰¹ qui sont en très grand nombre, aux capacités, aux systèmes maritimes¹⁰² et à la cyberdéfense¹⁰³. Chacune d'entre elles témoigne de ce que la première configuration de la CSP relève d'une « nette empreinte capacitaire »¹⁰⁴, et ce sans doute au détriment des projets touchant aux opérations de la PSDC. Deux projets en effet émergent dans ce champ particulier : le premier est relatif à un commandement médical européen (*European Medical Command*). L'objectif de ce commandement est de doter l'Union d'une capacité médicale durable pour le soutien aux missions et opérations de terrain¹⁰⁵. Le second Hub logistique (ce sont des pôles logistiques) et soutien aux opérations

⁹⁹ Les États membres participants qui ont l'intention de proposer un projet individuel « informent, en temps utile, les autres États membres participants avant de présenter leur proposition, en vue de recueillir un soutien et de permettre à ces derniers de se joindre collectivement à la présentation de la proposition ». Les « membres du projet sont les États membres participants qui ont présenté la proposition ».

¹⁰⁰ Les États membres participants qui ont l'intention de participer à un projet individuel font une proposition. Le Haut représentant « "peut" émettre une recommandation concernant l'identification et l'évaluation des projets CSP, sur la base d'évaluations » fournies par l'état-major de l'UE ou l'Agence européenne de défense (cf. article 7) « en vue de décisions et de recommandations du Conseil », après avis du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE).

¹⁰¹ Centre d'excellence pour les missions de formation EUTM - Centre of Excellence for EU Training Missions (CoE EU TM) ; Centre de certification européen pour les armées européennes - European Training Certification for European Armies ; Formation "haute altitude, haute intensité" ("Hot et High") des pilotes d'hélicoptères - Helicopter « Hot and High » Training ; Centre de formation régionale sur le C-27J/Spartan - C-27J/Spartan Regional Training Centre

¹⁰² Drones sous-marins détecteurs et destructeurs de mines - MCM (Maritime Counter-Measures) Semi-autonomous Underwater Systems (MCM SUS) ; Mise à jour du système de surveillance maritime - Upgrade of the Maritime Surveillance System

¹⁰³ Plateforme de partage d'informations sur la réponse aux attaques et menaces cyber - Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform ; Équipes de réaction rapide aux attaques Cyber et assistance mutuelle dans la cybersécurité - Assistance in Cyber security and Cyber Rapid Response Teams

¹⁰⁴ Cf. B2 Pro., 7 déc. 2017

¹⁰⁵ Cf. B2 Pro., 7 déc. 2017, « L'EMC fournira des ressources médicales essentielles, y compris un groupe de travail médical multinational avec une capacité rapidement déployable pour les soins primaires de base. Il fournira également des installations d'évacuation, de triage et de réanimation, de traitement et d'hébergement des patients jusqu'à ce qu'ils puissent être remis sur pied, ainsi que des soins dentaires d'urgence. Il assurera une gestion européenne efficace des services médicaux européens dits "rares" (avec une unité de planification, de gestion et de coordination). Il fournira aussi des ressources médicales essentielles et contribuera à harmoniser les normes médicales nationales, les conditions juridiques (au plan civil) et les principes du service sanitaire. Le projet devrait aussi faire progresser l'interopérabilité et la cohérence des capacités de soins de santé (avec la normalisation des concepts, la formation et certification) ».

(*European Logistic Hub* (Log Hub)) est un projet qui vise à améliorer l'approvisionnement logistique des missions et opérations pour des transports logistiques transfrontières plus efficaces et qui est construit autour de plusieurs services¹⁰⁶.

Bien évidemment la participation à la CSP n'implique pas que tous les États participent à l'ensemble des projets : un tel principe reposant sur une conception exacerbée de son inclusivité aurait irrémédiablement tiré la CSP vers le bas et le plus petit dénominateur commun. Le principe retenu a donc été celui de la modulation des participations.

1.2.. la modulation de la participation des États aux projets, principe fort de la CSP

Juridiquement parlant, être partie à la CSP relève d'une conditionnalité très souple puisqu'il est demandé à l'État membre une participation minimale aux projets, réduite à une seule. Les États sont donc laissés largement libres de leur investissement dans ce nouveau mécanisme de la PSDC et ils le font naturellement sur la base de leurs propres besoins et priorités nationales¹⁰⁷. Le choix des États de participer ou non à un projet, et éventuellement d'en assurer le leadership reflète ses priorités stratégiques, qu'elles soient géopolitiques (l'inscription dans des projets avec des pays voisins ou qui partagent les mêmes convictions), capacitaires, opérationnelles ou industrielles.

La CSP présente donc un paysage contrasté entre tous les États membres. Certains se révèlent particulièrement dynamiques en assurant un ou plusieurs leaderships et en participant à un nombre important de projets. D'autres États membres en revanche le sont moins, qui participent à un nombre réduit de projets et donnent l'impression d'« un service minimum ». Cette cartographie de la CSP fondée sur la modulation et la différenciation présente aussi quelques surprises notables dont par exemple un relatif effacement de la France qui ne participe qu'à 7 projets alors même qu'elle a souvent été présentée comme un ardent défenseur de la CSP.

Ainsi la France assure-t-elle la direction de deux projets :

- le premier est un projet énergie qui vise à améliorer l'autonomie énergétique en opération¹⁰⁸,
- le second est un projet radio de sécurisation des radiofréquences permettant d'améliorer la communication des données entre les forces de l'UE et qui vise à développer des technologies communes de communication des données dont l'adoption favorisera l'interopérabilité des forces pour les opérations conjointes.

¹⁰⁶ Cf B2 Pro, 7 déc. 2017, « Il est construit autour de cinq services : la planification de la logistique, la construction d'un réseau de pôles logistiques (hubs) en Europe, l'optimisation du stockage de matériel et des déplacements (transport), ainsi que la mise en place de normes et de procédures communes. »

¹⁰⁷ L'orientation cyber ou maritime de certains pays est ainsi manifeste.

¹⁰⁸ Le projet vise deux objectifs : d'une part le développement commun de nouveaux systèmes d'approvisionnement en énergie et d'autre part intégrer l'énergie dans la conception des systèmes de combat y compris dans le soutien aux opérations.

La France est enfin simple participant à cinq autres projets, ce qui constitue néanmoins un petit progrès par rapport à ses engagements initiaux réduits seulement à deux projets : le premier dirigé par l'Allemagne est un projet formation visant à créer un centre d'excellence de formateurs pour les missions de formation militaire (Missions EUTM) : le deuxième toujours dirigé par l'Allemagne est dit projet EUFOR CROC vise à doter le système de gestion de crise de l'UE d'un noyau opérationnel pour la réponse au crise : l'idée est de disposer d'un ensemble cohérent permettant d'identifier les compétences et les forces nécessaires afin de raccourcir le temps de réaction en cas de crise et par exemple de ne pas attendre la conférence de génération de forces en identifiant à l'avance le type de forces nécessaire au traitement de la crise.

Enfin la France s'est engagée le 6 mars dernier dans quatre autres projets. Le premier est relatif au hub logistique et soutien aux opérations : il entend améliorer l'approvisionnement logistique des missions et opérations et vise à établir des solutions transfrontalières pour un transport / logistique militaire plus efficace et sans rupture.

Le second qui intéresse les mobilités militaires transfrontalières, a pour objet de simplifier et à normaliser les procédures de transport militaire transfrontalier entre États membres. Il vise ainsi à améliorer la vitesse de déplacement des forces militaires à travers l'Europe, comme à garantir la circulation sans entrave du personnel et des biens militaires à l'intérieur des frontières de l'UE¹⁰⁹.

Le troisième, qui est l'un des projets dirigés par l'Allemagne, concerne la création d'un commandement médical européen (EMC) afin de doter l'UE d'une capacité médicale durable pour soutenir les missions et les opérations sur le terrain.

Enfin le 4^{ème} et dernier projet où la France s'est engagée le 6 mars dernier est l'un des deux projets cyber : c'est celui qui vise à créer des équipes d'intervention rapide aux fins d'assistance pour une réponse collective aux incidents cybernétiques au profit des États membres, des institutions de l'UE, et des missions et opérations de l'UE, voire de pays partenaires¹¹⁰

À titre de complément de la réflexion de Madame DESCHAUX-DUTARD on remarquera que la France et l'Allemagne participent ensemble à 5 projets dont trois sont dirigés par l'Allemagne, et que s'agissant des 2 projets dirigés par la France, l'Allemagne ne participe qu'à celui relatif à la sécurisation des fréquences radio. La question peut être alors valablement posée de la réalité, au-delà des affichages de façade, de la contribution du couple

¹⁰⁹ Cf. B2 Pro « Cela implique d'éviter de longues procédures bureaucratiques pour traverser les États membres de l'UE, que ce soit par voie ferroviaire, routière, aérienne ou maritime. Le projet devrait contribuer à réduire les obstacles juridiques aux déplacements transfrontaliers, aux exigences bureaucratiques persistantes (comme les contrôles des passeports à certains postes frontaliers) et aux problèmes d'infrastructure, comme les routes et les ponts qui ne peuvent accueillir de gros véhicules militaires ».

¹¹⁰ Cf B2 Pro Les CRRT seront équipés de boîtes à outils Cyber déployables, unifiées, conçues pour détecter, reconnaître et atténuer les cybermenaces. Les équipes d'intervention seraient en mesure de fournir de l'aide en matière de formation, de diagnostic et d'attribution de criminalistique et d'aide aux opérations.

franco-allemand à la CSP qui est engagé ensemble sur seulement 7 projets dans une CSP qui en compte 17.

S'agissant du relatif effacement de la France et de sa participation à seulement 7 projets sur 17, certains se sont demandé s'il ne fallait pas y voir un relatif désenchantement par rapport à la conception différente qu'elle en avait défendue notamment sur son caractère nettement moins inclusif.

Outre le pragmatisme autour de la définition de projets concrets qui caractérise la CSP, cette dernière obéit à une logique de gouvernance duale enracinée elle aussi dans le pragmatisme fondé sur une culture du résultat.

2. La CSP organisée sur la base d'une gouvernance duale mise au service d'une culture des résultats

La gouvernance duale résulte de la distinction entre deux niveaux de gouvernance, de la CSP, d'une part et des projets concrets d'autre part (2.1.). En même temps, chacun de ces niveaux de gouvernance s'inscrit dans une logique de suivi qui vise à sortir des habituelles déclarations d'intention abstraites et générales sans résultats tangibles (2.2.).

2.1. Une gouvernance duale, à la fois globale et particulière

Ce sont à la fois l'article 4 de la décision fondatrice du 11 décembre et son annexe 3 qui précisent les termes particuliers de cette dualité de gouvernance, globale pour ce qui touche aux règles générales de fonctionnement de la CSP (2.1.1.), et particulière pour ce qui est de la gestion des projets (2.1. 2.).

2.1.1. Une gouvernance globale enracinée dans l'intergouvernementalisme de la PSDC

Elle s'appuie sur l'existant et plus particulièrement les principes établis par l'article 46 TUE, et déclinés par la décision du 11 décembre l'article et son annexe 3 selon une logique très intergouvernementale. Le Conseil est en effet omniprésent (a.), le Haut représentant est en situation avantageuse (b.), alors que le SEAE et le Comité militaire apportent leur soutien. Les institutions les plus représentatives de l'intégration y sont « singulièrement » absentes ainsi que les principes de base du financement de l'Union, mais ce qui ne saurait surprendre pas au regard de la logique intergouvernementale qui est substantielle à la PESC (c.).

a. L'omniprésence du Conseil

Le Conseil, en charge de la cohérence et de la mise en œuvre effective de la CSP, assure ses missions et exerce les compétences qui y sont afférentes dans le cadre de deux réunions annuelles JUMBO (formation Affaires étrangères plus ministres de la défense) où ne sont représentés et ne votent que les États membres participants à la CSP. Il adopte des recommandations ou des décisions dont certaines à la majorité qualifiée. Certaines intéressent

des « compétences constitutionnelles » c'est-à-dire inscrites à l'article 46 : ce sont celles qui concernent l'adoption de la décision fondatrice fixant notamment la liste des États participants, l'accueil d'un nouvel État membre (art.46.3), la suspension d'un État défaillant (art, 46.4), et enfin le retrait d'un État membre. Toutes ces décisions relèvent de la majorité qualifiée mais il en est tout autrement de toutes les autres décisions du Conseil prises dans le cadre de la CSP qui, elles, relèvent de l'unanimité (art.46.6).

Comme il l'a été souligné à juste titre si la création de la CSP obéit à une procédure assouplie fondée sur la majorité qualifiée, il n'en est rien pour ce qui concerne son organisation et son fonctionnement qui restent régies par « les contraintes » de l'unanimité qui sont le lot commun en matière de PSDC.

Ainsi en est-il des décisions du Conseil relatifs à l'exercice de ses compétences qui figurent à l'article 4 de la décision du 11 décembre. Elles intéressent, par exemple l'adoption des orientations stratégiques la CSP, la définition des différentes étapes *ratione temporis* de sa réalisation via des phases pluriannuelles dont les premières portent sur les années 2018-2020 et 2021-2025, la mise à jour des engagements les plus contraignants figurant dans l'annexe de la décision fondatrice, l'évaluation des contributions apportées par les États dans le cadre des projets, l'établissement de la liste des projets, mis sur pied dans le cadre de la CSP, l'établissement d'un cadre général de gouvernance de ces projets et enfin les conditions générales de la participation, *à titre exceptionnel*, des États tiers à des projets donnés de la CSP.

b. La situation avantageuse du Haut représentant

Le Haut représentant est assez présent, aussi bien en ce qui concerne la création de la CSP visée à l'art. 46 TUE, que surtout sa gouvernance globale fixée par la décision fondatrice.

L'art 46 TUE prévoit qu'il doit être un des destinataires de la notification des États en vue de créer la CSP. Il en est de même s'agissant de celle d'un État membre souhaitant rejoindre la CSP. Il est surtout consulté par le Conseil s'agissant de la décision que ce dernier prendra sur cet élargissement de la CSP, ce qui n'est pas le cas pour la suspension d'un État membre de la CSP.

Mais c'est surtout la décision fondatrice de la CSP qui met le haut représentant au cœur de cette gouvernance globale. Elle rappelle ainsi que le Haut représentant contribue avec le Conseil à la garantie de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de la CSP et surtout que, conformément au protocole 10, il est pleinement associé aux travaux relatifs à la CSP. Ainsi est-il l'auteur du rapport annuel élaboré grâce aux contributions de l'AED et du SEAE, sur l'état de la mise en œuvre de la CSP *y compris le respect, par chaque État membre participant, de ses engagements*, conformément à son plan national de mise en œuvre. C'est sur la base de ce rapport le Conseil examine une fois par an si les États membres participants

continuent de respecter les engagements plus contraignants visés à l'article 3 de la décision fondatrice.

c. l'absence des habituels signes distinctifs de la logique supranationale

La Commission comme le Parlement sont les grands absents de la CSP. Ce n'est pas une surprise au regard des termes de l'article 46 TUE où ils ne sont jamais mentionnés et ce même au titre d'une simple information s'agissant de la création de la CSP alors par exemple, que s'agissant de la création du SEAE, il était prévu la consultation du Parlement européen (PE), qu'il avait d'ailleurs assez bien instrumentalisée.

De même s'agissant du financement de la CSP, tel qu'il est prévu par l'art. 8 de la décision fondatrice sur le 1^{er} modèle du budget de la PESC initié par le traité de Maastricht, il n'est pas assumé par le budget de l'Union, Ce dernier ne supporte que les dépenses administratives des institutions et du SEAE à l'occasion de leurs activités d'animation de la CSP. Ce sont donc les États qui vont supporter l'essentiel de la charge financière du fonctionnement de la CSP dans le cadre des projets auxquels ils participent, comme ils assument le financement des opérations militaires de l'Union. Par ailleurs il est bien rappelé dans cette réglementation financière de la CSP, l'autonomie financière de l'AED qui, en situation particulière, n'émerge pas non plus au budget de l'Union.

En réalité c'est uniquement dans l'hypothèse particulière où un projet de la CSP bénéficierait d'un support financier du budget de l'UE et de l'un des instruments financiers pertinents que l'on pourra retrouver un financement de l'organisation. L'une des conséquences serait alors de réintroduire partiellement dans la CSP ses « exclus » que sont le PE et la Commission. On sait en effet que le premier est codécideur dans l'adoption du budget et qu'il est en charge du contrôle de son exécution via la procédure de décharge. La Commission quant à elle est en charge de l'exécution du budget et notamment de celle de ses grands instruments financiers.

2.1.2 la gouvernance particulière des projets de la CSP

C'est aux États membres participant à un projet qu'il revient de convenir « des modalités et du champ de leur coopération, ainsi que des règles de gestion de ce projet », et d'informer « à intervalles réguliers le Conseil de l'évolution du projet, en tant que de besoin », conformément à l'art. 5.3 de la décision fondatrice.

De même peut-on se rapporter aux propositions des États contenues à l'annexe III de leur notification et qui prévoit qu'ils décideront « entre eux, à l'unanimité, des modalités et du champ de leur coopération, notamment de la contribution nécessaire pour rejoindre le projet » ; et qu'« ils établiront les règles de gestion du projet et décideront de l'admission d'autres États membres participants au cours du cycle du projet ».

Cependant la décision fondatrice à son article 4.2.f prévoit bien la compétence du Conseil pour établir un ensemble commun de règles de gouvernance pour des projets, que les

États membres participants qui prennent part à un projet donné « pourraient adapter en tant que de besoin » à ce projet.

Dans leur notification les États membres avaient d'ailleurs eux-mêmes évoqué la nécessité d'une forme de normalisation de la gouvernance particulière, fondée sur l'élaboration d'un corpus de règles communes de la gouvernance des projets, mais susceptibles quand même d'être adaptées à chacun d'entre eux.¹¹¹ Enfin ce que l'on ne saurait oublier c'est que si un groupe d'États rassemblés autour d'un projet sollicite, comme cela est expressément prévu, un financement du budget de l'Union, il faudra qu'ils conviennent avec la Commission, sur une base contractuelle, du management administratif et financier de cette assistance financière.

Si le principe de la gouvernance particulière des États pour les projets est affirmé, il en renvoie la déclinaison précise de son cadre juridique général à une décision du Conseil qu'il convient désormais d'attendre pour l'analyser de manière plus précise

Gouvernance duale donc mais qui s'inscrit surtout dans une culture des résultats mise en œuvre dans le cadre d'un suivi spécifique des engagements souscrits par les États au titre de la décision fondatrice mais aussi de la gestion des projets

2.2. Culture des résultats et mise en œuvre d'un suivi aux fins de garantir l'effectivité

La décision fondatrice met en œuvre à la fois le suivi des engagements nationaux propres aux États, sur la base du protocole n° 10 et de l'annexe à la décision fondatrice, mais aussi le suivi des projets qui les rassemblent.

Le premier référent de ce suivi des engagements, tant généraux que particuliers dans le cadre des projets auxquels les États participent, est constitué par le plan national de mise en œuvre de la CSP établie par l'État, conformément à l'article 3. 2 de la décision fondatrice

Ce plan national de mise en œuvre de la CSP¹¹², dont il est aussi prévu que les États le mettent à jour *le cas échéant*, doit être communiqué chaque année au SEAE et à l'AED ainsi qu'aux autres États partie.

Il va servir de point de référence au rapport annuel du Haut représentant sur l'état de la mise en œuvre de la CSP, prévu par l'article 6 de la décision fondatrice et dont il est bien précisé qu'il englobe le respect des engagements de chaque État membre.

¹¹¹ Cf Annexe III: « Pour les projets de développement capacitaire en particulier, la gestion des projets (spécifications, stratégie d'acquisition, choix de l'organisme exécutant, sélection des entreprises, etc.) continuera de relever exclusivement de la responsabilité des États membres participants associés au projet. »

¹¹² Ce sont ces plans « dans lesquels ils doivent indiquer dans les grandes lignes comment ils rempliront les engagements plus contraignants, en précisant comment ils atteindront les objectifs plus précis qui devront être définis à chaque phase »

C'est sur la base de ce rapport annuel que le Conseil (art. 6.3) examine une fois par an si les États membres participants *continuent de respecter les engagements* plus contraignants visés à l'article 3. C'est bien évidemment sur la base de ce rapport que le Conseil pourrait décider la suspension d'un État membre de la CSP. La suspension figure expressément à l'art. 46.4 TFUE et à l'article 6.4 de la décision fondatrice. Cette dernière précise que la décision du Conseil ne peut être adoptée que seulement après que l'État concerné « s'est vu donner à titre individuel un délai clairement défini de consultation et de réponse ».

On est donc bien dans le cadre d'un mécanisme de suivi fondé sur le respect d'engagements et dont on sait bien qu'il s'agit d'une méthode particulière distincte du contrôle du respect d'obligations juridiques. Elle s'explique certes par un souci d'effectivité de la PSDC via des engagements que l'on s'attache à concrétiser tout en vérifiant régulièrement leurs résultats, et ce pour sortir des déclarations d'intention, générales et abstraites, sans véritables effets.

On connaît les atouts particuliers du suivi par rapport au contrôle du respect d'une obligation. Alors que ce dernier renvoie à la violation d'une obligation qui s'inscrit dans l'immédiateté, mais aussi dans la sanction, le suivi s'inscrit dans une ambiance de « contrôle assoupli ». Sa finalité principale n'est pas la sanction car il relève plutôt d'une « culture des résultats » et de leur évaluation, qui s'inscrivent dans une évaluation, certes régulière, mais qui donne du temps au temps avant que l'on doive sortir éventuellement une sanction. Ce que l'on peut retenir c'est que bien évidemment la pertinence des dispositifs de suivi de la CSP ne saurait faire l'objet d'une analyse définitive avant que d'en connaître les premières applications.

La CSP n'en est qu'à ses premiers balbutiements et il faudra naturellement surveiller son devenir tant normatif (*cf.* l'adoption nécessaire par le Conseil des décisions ultérieures pour définir les cadres juridiques de la participation des États tiers, les principes généraux de la gouvernance particulière etc..) qu'opérationnel (les projets). On ne saurait contester pour autant qu'elle participe d'un enrichissement considérable de la PSDC qu'il faudra s'habituer à évaluer au-delà de ses seules missions et opérations de gestion de crise. Surtout la CSP est désormais définitivement sortie de la léthargie à laquelle l'avaient condamnée quelques dix années de divergences et hésitations des États membres... Reste à savoir quelle sera la réelle motivation de ces derniers pour, après avoir réveillé le tigre, lui mettre désormais un « peu d'essence dans le moteur ».