

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE



**Vers une
Union européenne
de la défense -
Un livre blanc
comme
première étape**

SEDE



ÉTUDE

Vers une Union européenne de la défense - Un livre blanc comme première étape

CONTENU

La présente étude propose un processus, dans le cadre du traité de Lisbonne, pour l'élaboration par l'Union européenne d'un livre blanc sur la défense européenne. À partir d'entrevues avec des experts et de l'examen de documents, cette étude précise les éléments fondamentaux que devra contenir un futur livre blanc sur la défense de l'Union européenne, à savoir les objectifs stratégiques, le développement des capacités nécessaires, les programmes et mesures spécifiques pour le renforcement des capacités, ainsi que le processus et l'équipe de rédaction d'un futur livre blanc européen. Elle présente une synthèse des propositions concrètes adressées à chaque institution européenne et invite en particulier le Conseil européen à charger la haute représentante de la rédaction du livre blanc.

Ce document a été demandé par la commission des affaires étrangères et la sous-commission 'sécurité et défense' du Parlement européen.

Le manuscrit en anglais a été achevé le 18 avril 2016.

Traduit en FR/ DE.

Imprimé en Belgique.

Auteur(s) Auteurs: Prof. Dr. Javier SOLANA, président, ESADE Center for Global Economy and Geopolitics, Espagne

Prof. Dr. Angel SAZ-CARRANZA, directeur, ESADE Center for Global Economy and Geopolitics, Espagne

María GARCÍA CASAS, assistante de recherche, ESADE Center for Global Economy and Geopolitics, Espagne

Jose Francisco ESTÉBANEZ GÓMEZ, assistant de recherche, ESADE Center for Global Economy and Geopolitics, Espagne

Fonctionnaires responsables: Wanda TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, Jérôme LEGRAND.

Assistant de rédaction: Elina STERGATOU, Ifigeneia ZAMPA.

Les commentaires de tout type sont les bienvenus. Prière de s'adresser à: jerome.legrand@europarl.europa.eu.

Pour obtenir des copies de ce rapport, envoyez une demande à: poldep-expo@europarl.europa.eu

Le présent document sera publié sur la base de données en ligne du Parlement européen, 'Think Tank'.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés au Parlement européen et à leurs collaborateurs dans le cadre du travail parlementaire. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

ISBN: 978-92-823-9397-0 (pdf)

ISBN: 978-92-823-9398-7 (paper)

doi:10.2861/750238 (pdf)

doi:10.2861/187344 (paper)

Catalogue number: QA-02-16-307-FR-N (pdf)

Catalogue number: QA-02-16-307-FR-C (paper)

Table des matières

1	Introduction et méthodologie	9
2	Origines d'un livre blanc européen sur la défense	12
2.1	Livre blanc: le concept	12
2.2	Premiers documents stratégiques	12
2.3	Le traité de Lisbonne	13
2.4	À partir du Conseil européen de 2013	14
2.4.1	Augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC	15
2.4.2	Accroître le développement des capacités européennes	17
2.4.3	Renforcer l'industrie européenne de la défense	17
2.5	Contexte actuel	19
2.5.1	La dimension politique	19
2.5.2	Lacunes dans la défense européenne	20
2.5.3	Le niveau de collaboration entre les États membres de l'Union et leur situation nationale en matière de défense.	22
2.5.4	Obstacles communs	24
3	L'architecture institutionnelle et juridique du traité de Lisbonne	27
3.1	Dimension intergouvernementale	27
3.2	Dimension interparlementaire	28
3.3	Dimension interinstitutionnelle	28
3.4	Traité de Lisbonne: cadre juridique	36
4	Implications d'un livre blanc dans le contexte transatlantique et de l'OTAN	44
4.1	Relations Union européenne-États-Unis	44
4.1.1	Autonomie militaire et relation plus équilibrée avec l'OTAN	44
4.1.2	Voix unifiée de l'UE en matière de défense	44
4.1.3	Renforcement de l'UE dans le domaine de la sécurité	45
4.1.4	Impacts sur la recherche et en matière industrielle	45
4.2	Relations Union européenne-OTAN	46
4.2.1	Un plus grand degré d'autonomie militaire de l'Union	48

4.2.2	Une relation plus équilibrée	48
4.2.3	Considérations économiques et industrielles	48
4.2.4	Canaux de communication	49
5	Livres blancs nationaux	50
5.1	Les dimensions stratégiques et opérationnelles des documents de sécurité et de défense nationales	50
5.2	Caractéristiques distinctives des livres blancs des États membres de l'UE	51
5.2.1	Terminologie	51
5.2.2	Les acteurs institutionnels et le processus législatif	53
5.2.3	Présentation	54
5.2.4	L'évaluation des risques et des menaces	54
5.2.5	Le rôle de l'armée	54
5.3	La position des États membres de l'UE vis-à-vis d'un livre blanc valable pour l'ensemble de l'UE	55
5.3.1	Différences	55
5.3.2	Points de convergence	56
5.4	À quoi ressemblerait un livre blanc valable pour l'ensemble de l'UE?	56
5.4.1	Contraintes juridiques et institutionnelles	56
5.4.2	Aspects financiers	57
5.4.3	Structure possible	58
6	Éléments essentiels à envisager dans le livre blanc	62
6.1	Stratégie	62
6.1.1	Environnement stratégique	62
6.1.2	Champ d'application: défense ou sécurité	63
6.1.3	Quelle stratégie?	63
6.1.4	Horizon temporel: 2020, 2025 ou 2030	64
6.1.5	Développer l'ambition: préciser des objectifs stratégiques	64
6.2	Domaine capacitaire	64
6.3	Programme et mesures	65
6.3.1	Formation: des manuels opérationnels partagés	65
6.3.2	Matériel: des normes partagées	65
6.3.3	Leadership et éducation: des échanges obligatoires	65

6.3.4	Recherche collaborative: le cofinancement européen en faveur de la R&D mixte	66
6.3.5	Incitations financières	66
6.3.6	Renforcer l'industrie européenne de la défense	66
6.3.7	Mesures relatives à la gouvernance d'une défense européenne	67
6.3.8	Coordination avec l'OTAN	69
6.4	Planning de production du livre blanc	70
6.5	Le processus de rédaction du livre blanc: synthèse	71
6.5.1	Le Conseil européen lance le processus	71
6.5.2	La HR est le point central et guide le processus	71
6.5.3	Ancrer les États membres dans le processus: groupe de haut niveau et CMUE	71
6.5.4	Préciser les objectifs stratégiques SGA-PSDC et EMUE	72
6.5.5	Définir les priorités de renforcement des capacités: AED avec le SGA-PSDC et l'EMUE	72
6.5.6	Concevoir des programmes et des mesures	72
6.5.7	Consultation permanente du Parlement	73
6.5.8	Consultation permanente avec l'OTAN	73
7	Conclusion	74
8	Recommandations	75
8.1	États membres de l'Union européenne	75
8.2	Le Conseil européen	75
8.3	La Haute représentante	75
8.4	Le Conseil de l'UE	76
8.5	Le Service européen pour l'action extérieure	76
8.6	La Commission européenne	76
8.7	Agence européenne de défense	77
8.8	Le Parlement européen	77
9	Liste des acronymes	78
10	Bibliographie	80
10.1	Articles	80
10.2	Reports and official documents	82

Remerciements

Nous tenons à adresser nos plus vifs remerciements à toutes les personnes qui nous ont permis de mener à bien cette étude. Nous voudrions en particulier remercier M. Miguel Ángel Ballesteros (Institut espagnol d'études stratégiques), M. José María de Areilza (département juridique de l'ESADE), M. Guillaume de La Brosse (AED), M. Jorge Domecq (AED), M. Ignacio Horcada Rubio (OTAN), M. Borja Lasheras (ECFR), M. Graham Muir (AED), M. Alexandros Papaioannou (OTAN), Mr. Nicolás Pascual de la Parte (Ambassadeur représentant au COPS), M. Javier Pérez Aparicio (ECHO), M. Pedro Serrano (SEAE), Mme Nathalie Tocci (IAI), M. Christoph Wagner (ECHO) et M. Nick Witney (ECFR).

Nous remercions également M. Ulrich Karock, M. Jérôme Legrand, Mme Elina Stergatou, Mme Wanda Troszczynska-Van Genderen, membres du département thématique de la direction générale des politiques externes de l'Union du Parlement européen pour leurs conseils.

Synthèse

L'apport majeur de cette étude est qu'elle propose un processus, prévu dans le traité de Lisbonne, pour l'élaboration par l'Union d'un livre blanc sur la défense européenne. L'étude veut profiter de l'impulsion que va générer la 'stratégie globale', et contribuer à rendre opérationnels ses volets de sécurité et de défense. À partir d'entrevues avec des experts et de l'examen de documents, cette étude aborde le débat politique concernant un éventuel livre blanc européen, et réfléchit aux caractéristiques potentielles que pourrait et devrait avoir un tel livre blanc.

Dans le chapitre 1, nous justifions la nécessité d'un livre blanc de l'Union sur la défense européenne. Les principales raisons d'être du présent rapport sont les problèmes de sécurité actuels, les rares actions concertées à l'échelle européenne, et l'absence d'un document de l'Union qui aborde ces menaces et décrive la manière dont l'Europe développera les capacités nécessaires.

Au chapitre 2, nous définissons le concept de livre blanc et présentons un historique des différents documents de l'Union en matière de défense. L'idée d'un livre blanc sur la défense qui concerne l'ensemble de l'Union n'est pas nouvelle. Nous insistons sur le soutien apporté par le Conseil européen de 2013 en matière de défense. Une attention particulière est prêtée au contexte politique particulier et à l'existence de nouvelles crises mondiales, au lendemain de la crise financière, ainsi qu'aux mesures d'austérité et aux lacunes dans les budgets des défenses nationales. Concernant ces dernières, les États membres de l'Union consacrent collectivement 1,5 % du PIB à la défense, soit moins que l'objectif de 2 % convenu par les membres de l'OTAN lors du sommet du Pays de Galles en 2014. En outre, la quantité de projets de défense en collaboration est insuffisante: les acquisitions de matériel de défense en collaboration se situent à 15,9 % au lieu des 35 % visés, et les dépenses de R&T de défense en collaboration représentent 8 % des dépenses totales de R&T de défense (chiffre à nouveau bien inférieur aux 20 % visés).

Au chapitre 3, nous passons en revue le cadre juridique et institutionnel réservé à la défense mis en place par le traité de Lisbonne, qui servirait de cadre au processus de production d'un livre blanc. Concernant les dimensions intergouvernementale et interparlementaire, nous avons souligné, entre autres, l'absence d'un forum permanent pour les ministres des États membres de l'Union ainsi qu'une certaine rigidité de la conférence interparlementaire. Cependant, nous soulignons également le fait que le traité de Lisbonne nous donne une base juridique solide sur laquelle pourrait se fonder le processus de production d'un livre blanc. Le droit d'initiative de la haute représentante, les compétences stratégiques et militaires du SEAE, la supervision et le contrôle budgétaire du Parlement européen, les travaux de l'AED concernant les capacités et les besoins opérationnels, et le rôle que la Commission européenne joue concernant l'industrie de la défense sont quelques-unes des compétences que nous considérons comme essentielles pour pouvoir élaborer le livre blanc. En outre, concernant les outils juridiques disponibles, le traité de Lisbonne contient des clauses pertinentes pour la défense, à savoir la clause des coopérations renforcées (article 20 du traité UE), la clause de solidarité (article 222 du traité FUE), le mécanisme de flexibilité (article 44 du traité UE), la clause d'assistance mutuelle (article 42, paragraphe 7, du traité UE), et le mécanisme de la coopération structurée permanente (article 46 du traité UE), peut-être le plus puissant qui soit.

Le chapitre 4 se penche sur les incidences et les obstacles éventuels pour les relations qu'entretient l'Union avec les États-Unis et l'OTAN. Dans le cas des États-Unis, la principale conclusion est que le livre blanc à l'échelle européenne ne devrait en principe pas poser de problème à la relation de l'Union avec les États-Unis. Toutefois, le processus devrait tenir compte d'une série de questions, en particulier concernant la recherche concernant la défense collective. Concernant l'OTAN, nous concluons qu'un futur livre blanc à l'échelle européenne pourrait contribuer à améliorer sa relation avec l'Union. Même si les mécanismes de coordination devraient être modifiés, l'OTAN saluerait actuellement un effort déployé à l'échelle européenne pour renforcer sa défense collective.

Le chapitre 5 se concentre ensuite sur la dimension nationale et examine le format des livres blancs nationaux en matière de défense. Si leur terminologie, leur structure et leur contenu divergent – certains étant beaucoup plus stratégiques, d'autres plus opérationnels –, ils présentent également certaines caractéristiques communes. Pour terminer, ce chapitre énumère les principales différences entre un livre blanc national sur la défense et un futur livre blanc à l'échelle européenne, la plus importante étant que les mesures proposées par un livre blanc européen devront encourager – plutôt qu'obliger – les États membres à coopérer davantage et à procéder aux réformes nécessaires.

Le chapitre 6 détaille les principaux éléments du livre blanc européen en matière de défense. Les éléments fondamentaux en sont les objectifs stratégiques, le développement des capacités nécessaires, les programmes et mesures spécifiques de renforcement des capacités, et le processus et l'équipe de rédaction d'un futur livre blanc européen. Le chapitre 7 se conclut précisément par un vif plaidoyer en faveur de la nécessité d'élaborer un livre blanc.

Enfin, au chapitre 8, nous résumons nos propositions à l'intention de chaque institution européenne. Ainsi, nous adressons des recommandations aux États membres de l'Union, au Conseil de l'Union, au Conseil européen, à la haute représentante, au Service européen pour l'action extérieure, à l'Agence européenne de défense et au Parlement européen.

Sur la base des travaux présentés dans la présente étude, nous recommandons à l'Union européenne d'agir de manière plus déterminée en matière de défense. Il importe au plus haut point de renforcer la PSDC et un livre blanc permettrait de progresser vers une défense européenne plus solide et appropriée.

1 Introduction et méthodologie

L'Union européenne est confrontée à une série de problèmes de sécurité sans précédent. L'effondrement de la Libye, la tragédie de la guerre civile en Syrie, et l'existence d'États défaillants au Moyen-Orient et dans la région du Sahel ont généré des phénomènes aussi complexes que le terrorisme transnational. Le récent conflit en Ukraine a fait prendre conscience du rôle plus actif que la Russie joue dans la politique étrangère, et les derniers événements douloureux dans les capitales européennes ont attiré notre attention sur les menaces terroristes intérieures.

En dépit de ce nouveau contexte régional et mondial, les réponses européennes à ces menaces et à ces défis ont essentiellement émané des États membres, et il y a eu peu d'actions concertées à l'échelle européenne. En outre, l'Union dispose d'un budget de défense et de sécurité limité, comparé à celui alloué aux autres politiques (par exemple, le budget de l'AED pour 2015 est de 30,5 millions d'euros – dont 24,4 millions pour couvrir les frais de personnel et les frais généraux de fonctionnement¹ - et le financement du projet pilote du Parlement européen concernant la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) reste fixé à 1,5 million d'euros pour les exercices 2016 et 2017²), et la collaboration entre États membres sur des questions de sécurité et de défense est loin d'être suffisante.

Tout État ou régime politique a besoin d'une stratégie pour affronter les multiples problèmes de sécurité et d'une description des capacités nécessaires pour atteindre son objectif de sécurité stratégique. Si les États membres de l'Union publient régulièrement des stratégies nationales de sécurité et de défense ainsi que des directives opérationnelles en la matière, ce type de document n'existe pas au niveau européen.

Sur fond d'instabilité mondiale, le Conseil européen de juin 2015 a invité la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / vice-présidente de la Commission (HR/VP) à présenter une stratégie globale de l'Union européenne en juin 2016. Cette stratégie visera à orienter l'action globale de l'Union et à fixer les priorités pour protéger les citoyens européens, tout en promouvant les intérêts et les valeurs universelles de l'Union. Concernant ses États membres, l'Union devra décrire les capacités dont elle a besoin dans son ensemble pour mettre en œuvre sa stratégie globale, les lacunes à combler, et la manière dont les États membres de l'Union peuvent contribuer à ces priorités collectives et communes³.

La présente étude propose un processus, prévu dans le traité de Lisbonne, pour l'élaboration par l'Union d'un livre blanc sur la défense européenne. L'importance du livre blanc est claire, car il sera utilisé 'pour établir les priorités et identifier collectivement les capacités manquantes dans ce domaine et les solutions connexes'⁴, y compris les changements institutionnels et programmatiques au niveau de l'UE. En outre, le livre blanc est également nécessaire 'pour garantir que les questions de sécurité et de défense restent une priorité pour les dirigeants nationaux et européens', ajoutant '[...] une vision commune de la défense et

¹ Informations disponibles à l'adresse <http://www.eda.europa.eu/aboutus/who-we-are/Finance> [consulté le 11.4.2016].

² M. F. Mauro et K. Thoma, "The future of EU defence research", direction générale des politiques externes de l'Union, département thématique, Parlement européen, mars 2016, p. 30.

³ M. Drent et al., "New Threats, New EU and NATO Responses", Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Report, juillet 2015, p. 57.

⁴ N. Gnesotto et al., "European Defence. A proposal for a White Book. Report of an independent Task Force", IESUE, mai 2004, p. 128.

de la sécurité aux perspectives nationales des États membres de l'UE⁵ Pour résumer, comme l'a déclaré récemment Michel Barnier (conseiller spécial pour la politique européenne de sécurité et de défense), le livre blanc aidera à déterminer 'comment nous renforçons nos instruments civils et militaires et notre capacité d'action, en examinant la constitution de forces, le financement commun, le renseignement, la conduite d'opérations et l'assistance logistique'⁶

C'est pourquoi le livre blanc est considéré comme un élément nécessaire pour compléter, étoffer et rendre opérationnelle la stratégie globale de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le Parlement européen (PE) est depuis longtemps partisan de cette initiative et il semble que l'idée fasse aujourd'hui son chemin, en raison également de l'intérêt que lui porte l'actuelle présidence néerlandaise, qui a officiellement annoncé son intention d'étudier plus en détail la possibilité de faire avancer le processus.

Les objectifs précis de la présente étude sont donc les suivants:

- définir les principales caractéristiques d'un livre blanc;
- déterminer les principales limites juridiques et institutionnelles fixées par le traité de Lisbonne;
- identifier les principaux facteurs affectant les relations de l'Union avec l'OTAN et les États-Unis, lesquels devront être examinés au cours du processus;
- étudier les différentes options possibles pour la production d'un livre blanc;
- proposer un processus de production d'un livre blanc.

Pour résumer, la présente étude propose une source unique à partir de laquelle la coopération en matière de défense de l'Union pourra être restructurée et la rédaction d'un livre blanc pourra être lancée.

Du point de vue méthodologique, ce travail se base essentiellement sur des entrevues avec des experts et l'examen de documents. Les différentes stratégies de collecte des données ont été entre autres: l'examen des documents, les entretiens avec des experts, un atelier au PE avec des députés européens et les principales parties prenantes, et enfin, le recours à des évaluateurs externes amicaux pour examiner les versions préliminaires de ce document.

Les documents utilisés sont tous référencés dans ce rapport et nous avons choisi au moins une personne interviewée par acteur institutionnel, notamment la haute représentante (HR), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'Agence européenne de défense (AED), le Comité politique et de sécurité (COPS), le Parlement européen (PE), la Commission européenne (CE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Des experts des groupes de réflexion de l'ECFR et du CEPS ont également été interrogés au cours de la recherche.

La présente étude est structurée comme suit: Au chapitre suivant, le chapitre 2, nous nous penchons sur les origines de l'idée de livre blanc pour l'UE, en décrivant les premiers documents stratégiques européens, les changements qu'a connus la PSDC après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et les documents les plus pertinents approuvés après le Conseil européen de 2013. Nous analyserons également le contexte actuel dans lequel s'inscrit la production d'un livre blanc, examinant la dimension politique, les données de base concernant la défense, le niveau de collaboration européenne en matière de défense, et les obstacles communs au projet. Ensuite, au chapitre 3, nous prêtons une attention particulière au cadre juridique et institutionnel, sur la base du traité de Lisbonne, pour le processus de livre blanc, y compris les

⁵ J.-P. Perruche et al., "Pour un livre blanc européen sur la sécurité et la défense", Policy Paper, Fondation Robert Schuman, n° 360, 9 juin 2015, p. 8.

⁶ Intervention de Michel Barnier lors d'une réunion informelle des ministres de la défense à Amsterdam les 4 et 5 février 2016.

dimensions intergouvernementale, interparlementaire et interinstitutionnelle. Nous analysons également les instruments neufs et les plus importants établis dans ce traité concernant la PSDC.

Le chapitre 4 se penche sur la relation spéciale et critique entre les efforts de défense déployés par l'Union et l'OTAN, et sur les implications potentielles d'un futur LB valable pour toute l'Union sur la relation que celle-ci entretient avec les États-Unis, en insistant sur les contraintes qui s'exercent sur le processus de rédaction et les éventuelles implications du processus à l'échelle européenne. Au chapitre 5, nous examinons en détail les documents stratégiques et prévoyant des mesures (comparables aux livres blancs) que les États membres ont produits concernant leur sécurité et leur défense nationales.

Le chapitre 6 présente les éléments fondamentaux d'un éventuel livre blanc de l'Union sur la défense. Parmi les éléments clés figurent: 1) Stratégie - le champ d'application du livre blanc, la stratégie centrale, l'horizon temporel, la définition stratégique; 2) Capacités - les capacités nécessaires pour rendre opérationnels et atteindre les objectifs stratégiques de l'Union; 3) Programme et mesures - une série de mesures conçues et proposées pour développer les capacités européennes et atteindre ainsi les objectifs stratégiques; 4) Délai de production du livre blanc - le temps que prendra la rédaction du livre blanc; et 5) le processus de rédaction du livre blanc - qui devrait y participer et qui devrait diriger le processus. Dans chaque partie, nous prenons position en faveur de l'une des options proposées.

Le chapitre 7 propose une conclusion de l'ensemble de l'étude en soulignant ses contributions principales. Enfin, au chapitre 8, nous formulons des recommandations concernant les éléments essentiels de l'étude définis précédemment à l'intention de toutes les institutions concernées (SEAE, AED, États membres, Commission, Conseil et Parlement).

2 Origines d'un livre blanc européen sur la défense

2.1 Livre blanc: le concept

Comme l'indique la Commission européenne, un livre blanc est **un document contenant des propositions d'action de l'Union dans un domaine précis**⁷. En d'autres termes, un livre blanc est un programme d'action qui, à l'échelle de l'Union européenne, vise à donner une impulsion à une thématique. À ce jour, il existe divers exemples de livres blancs qui ont été approuvés dans des secteurs aussi divers que les garanties d'assurance, des retraites sûres et durables, ou l'espace unique européen des transports. Dans chaque domaine, le livre blanc vise à mettre une question sur la table, en termes politiques, pour aborder les éventuels problèmes et lacunes, tout en proposant une série de mesures et en incluant le rôle potentiel que peut jouer l'Union européenne. L'Union européenne n'a jamais élaboré de livre blanc dans le domaine de la PSDC, alors que la majorité de ses États membres ont publié des rapports nationaux qui exposent une stratégie précise de sécurité et de défense.

2.2 Premiers documents stratégiques

Si l'Union n'a jamais entrepris d'élaborer un livre blanc dans le domaine de la défense commune, certains documents visaient à attirer l'attention sur les objectifs d'une défense européenne et à souligner les capacités fondamentales et les moyens d'y parvenir. Le premier document pertinent en la matière est **la déclaration de Saint-Malo**, signée en décembre 1998 par les gouvernements français et britannique. La déclaration instaurait une politique européenne de sécurité et de défense et disposait que 'l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée par des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales'⁸.

Compte tenu de cet objectif, et après avoir vérifié que ses capacités militaires avaient été insuffisantes pendant la guerre en Bosnie⁹, l'Union européenne a approuvé **l'objectif global d'Helsinki de 1999** qui demandait expressément aux États membres de l'Union d'être en mesure, pour 2003, de déployer des forces (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes) dans un délai de 60 jours et pendant au moins une année. Mais l'objectif global de 1999 s'est révélé difficile à atteindre. En 2004, l'Union a adopté l'objectif global à l'horizon 2010, qui se concentrait sur l'interopérabilité, la déployabilité et la viabilité des forces militaires européennes. Plus important, l'objectif global à l'horizon 2010 préconisait la création de groupements tactiques européens, qui doivent être en mesure de déployer au minimum 1 500 soldats dans un délai de 10 jours à compter de l'adoption d'une décision de lancer une opération et de les soutenir pendant une période pouvant aller jusqu'à 30 jours. Mais aucun groupement tactique européen n'a jamais été déployé.

Entre-temps, au cours de sa présidence de l'Union en 2001, la Belgique a tenté par divers moyens de renforcer la politique européenne de sécurité et de défense et de la rendre opérationnelle par la publication d'un **livre blanc** sur la défense. Toutefois, cette proposition n'a pas bénéficié d'un soutien

⁷ Informations disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/white-papers/index_fr.htm [consulté le 11.1.2016].

⁸ Déclaration commune sur la défense européenne. Déclaration commune faite lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, les 3 et 4 décembre 1998: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British_Summit_Declaration_Saint-Malo_1998_FR.pdf [consulté le 15.2.2016].

⁹ Y. A. Stivachtis (éd.), *The state of European integration*, Ashgate Publishing Ltd., 2013, p. 31.

suffisant, a pris du retard, et a terminé sous la forme d'une publication de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE)¹⁰. Depuis lors, il y a eu un large débat sur les avantages d'un livre blanc européen sur la défense, mais le projet n'a jamais été remis sur la table.

En 2003, l'Union et l'OTAN ont signé l'**accord 'Berlin Plus'**, qui permet à l'Union européenne d'utiliser les moyens et les capacités de l'OTAN pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE. En outre, en décembre de la même année, dans un contexte encore marqué par les attentats du 11 septembre et leurs conséquences, le Conseil européen a approuvé la **stratégie européenne de sécurité** 'Une Europe sûre dans un monde meilleur'. La stratégie de 2003 s'articulait autour des éléments suivants 1) défis mondiaux et principales menaces (dépendance énergétique, concurrence pour les ressources naturelles, terrorisme et prolifération d'armes de destruction massive, entre autres); 2) trois objectifs stratégiques (faire face aux menaces, construire la sécurité dans notre voisinage et fonder l'ordre mondial sur un multilatéralisme efficace); et 3) implications politiques pour l'UE. Le Conseil européen de décembre 2007 a chargé la haute représentante d'examiner la mise en œuvre de cette stratégie en vue de proposer des éléments qui permettront de l'améliorer et, au besoin, de la compléter'. Le 'Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation' de 2008 est le document qui a résulté de cet examen.

2.3 Le traité de Lisbonne

En décembre 2009, le traité de Lisbonne est entré en vigueur et est devenu la pierre angulaire de la PSDC au niveau de l'Union européenne. Ce traité dote l'Union européenne de l'architecture institutionnelle nécessaire et de certains instruments juridiques en vue de développer une politique de sécurité et de défense, tout en proposant aux décideurs politiques européens plusieurs options qui conduisent à différents niveaux d'intégration. À cet égard, le traité offre une plus grande 'visibilité externe à l'Union et sa politique étrangère, par la création des nouveaux postes de Président du Conseil européen et d'un(e) haut(e) représentant(e) plus fort(e), avec l'aide du Service européen d'action extérieure'¹¹.

Toutefois, c'est l'**article 42, paragraphe 1, du traité UE** qui donne une idée plus générale de la PSDC, en déclarant que 'la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune'. En outre, selon cette disposition, l'Union aura une 'capacité opérationnelle', à savoir les capacités civiles et militaires (fournies par les États membres de l'UE) nécessaires pour accomplir des missions et opérations conformément aux principes établis dans la Charte des Nations unies. Enfin, le traité demande la 'définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union'. Si le traité est très ambitieux, il veille à souligner la pertinence et l'importance de la cohésion et de la coopération avec l'OTAN.

Comme on peut le voir, le traité de Lisbonne a adopté d'importantes mesures 'pour stimuler les politiques étrangère, de sécurité et de défense'¹² et 'a doté l'Union d'une série d'instruments puissants'¹³. À cet égard, un futur livre blanc à l'échelle européenne pourrait contribuer à atteindre l'objectif de l'article 42 précité, à savoir faire en sorte que la PSDC fasse partie intégrante de la PESC.

¹⁰ N. Gnesotto et al., "European Defence".

¹¹ B. Lasheras et al., "European Union Security and Defence White Paper A Proposal", Friedrich-Ebert-Stiftung, janvier 2010, p. 5-6, disponible (en anglais) à: [consulté le 31.5.2016].

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/108f9715b4a77b14a116951f1f4b55e4.pdf [consulté le 13.1.2016].

¹² W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation", Analyse approfondie, direction générale des politiques externes de l'Union, département thématique, Parlement européen, octobre 2015, p. 1.

¹³ K. Raube et al., "Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures", direction générale des politiques externes de l'Union, département thématique, Parlement européen, octobre 2015, p. 6.

Cependant, les progrès en la matière ont été plutôt limités depuis lors et la plupart des outils juridiques qu'offre le traité n'ont jamais été invoqués à ce jour. Par exemple, si la clause de coopérations renforcées a été utilisée dans d'autres secteurs – comme dans le domaine du droit du divorce et des brevets –, elle n'a jusqu'à présent pas été appliquée dans le domaine de la sécurité et de la défense. En fait, seule la clause d'assistance mutuelle a été utilisée, lorsque la France l'a récemment invoquée après les attentats de Paris en novembre 2015. Cependant, une coopération constructive se fait toujours attendre.

Figure 1. Brève chronologie de la PSDC. 1998-2013



Origine: personnelle

2.4 À partir du Conseil européen de 2013

Le **Conseil européen de décembre 2013** a marqué un tournant concernant la PSDC. Le titre des conclusions témoigne du regain de pertinence de la PSDC: 'débat thématique sur la défense'. Au cours de cette réunion, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté des conclusions qui s'articulent autour de trois objectifs principaux: a) augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC; b) accroître le développement des capacités; et c) renforcer l'industrie européenne de la défense.

- **Augmenter l'efficacité, la visibilité et l'impact de la PSDC.** Concernant le premier objectif, le Conseil européen a souligné la nécessité d'être plus visible, d'être en mesure 'de planifier et de déployer les moyens civils et militaires appropriés rapidement et efficacement'. En outre, en vue d'améliorer l'efficacité, il préconisait: a) de multiplier les synergies entre la PSDC et les politiques en rapport avec les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice; b) de continuer à développer le soutien aux États et régions tiers dans les questions de défense et de sécurité; et c) de renforcer encore la coopération pour relever les défis en matière de sécurité énergétique. Par ailleurs, le Conseil européen invitait à mettre en place un cadre d'action de l'Union en matière de cybersécurité ainsi qu'une stratégie de sûreté maritime de l'UE. Enfin, il invitait la haute représentante à évaluer les conséquences des changements intervenus sur la scène internationale et à rendre compte au Conseil, pour 2015, des défis qui attendent l'Union et des possibilités qui s'offriront à elle.
- **Accroître le développement des capacités.** Concernant le deuxième objectif, le Conseil européen invitait l'Agence européenne de défense à 'étudier des moyens permettant aux États membres de coopérer de façon plus efficace et rationnelle dans le cadre de projets de passation de marchés mutualisés'. Il soulignait la nécessité de mettre en œuvre le plan de développement des capacités civiles et de renforcer la transparence et le partage d'informations dans le domaine de la planification de la défense. Le Conseil européen a également approuvé quatre importants programmes de

coopération en matière de capacités par l'intermédiaire de l'AED (ravitaillement en vol, systèmes d'aéronefs télépilotés, télécommunications gouvernementales par satellite et cyberdéfense).

- **Renforcer l'industrie européenne de la défense.** Concernant le troisième objectif, le Conseil européen a demandé le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne et a salué les efforts déployés par la Commission en vue de mettre en œuvre la communication intitulée 'Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace' (2013). Il a également attiré l'attention sur quatre domaines où des améliorations seraient possibles: la recherche sur le double usage (par une action préparatoire qui sera lancée en 2017), la certification et la normalisation (l'AED y travaille actuellement), les PME (petites et moyennes entreprises) et la sécurité d'approvisionnement.

Le but de ces actions prioritaires était l'amélioration de la PSDC par une plus grande intégration entre les États membres de l'Union en matière de sécurité et de défense. La multiplication des synergies avec d'autres politiques, le développement de capacités militaires (identifier les lacunes et éviter les doubles emplois), la coopération des États membres de l'Union dans le cadre de projets de passation de marchés mutualisés, et la poursuite d'une industrie européenne de la défense plus compétitive et efficace sont des objectifs qui sont tous étroitement liés au contenu d'un futur livre blanc de l'UE.

Les différentes institutions européennes auxquelles le Conseil européen de 2013 a fait appel ont répondu aux demandes et ont permis de progresser dans ce domaine sous la forme de nouvelles communications, stratégies, cadres politiques et rapports. Tous ces documents devraient être pris en considération au cours du processus de rédaction du livre blanc afin de mieux comprendre le point de départ actuel et les ponts déjà jetés pour améliorer la PSDC. Ces documents sont énumérés ci-dessous.

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

En mai 2014, le Conseil a adopté les conclusions de la communication conjointe de la Commission européenne en collaboration avec la haute représentante sur **une approche globale de l'Union des conflits et des crises externes**, publiée en décembre 2013. Le rapport prévoit des mesures pour améliorer 'la cohérence et l'efficacité de l'action et de la politique extérieure de l'Union dans les situations de crise ou de conflit', comme pour développer des analyses communes ou définir une vision stratégique commune. Cette communication a été suivie par d'autres initiatives conjointes, comme la communication conjointe de la Commission européenne, en collaboration avec la haute représentante, intitulée 'Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement', qui pointe les lacunes et les améliorations possibles dans l'assistance au renforcement des capacités que l'Union apporte aux pays tiers.

Parallèlement, en mai 2014, la Commission a lancé la stratégie européenne pour la sécurité énergétique sur fond d'incertitude concernant la sécurité en raison de la situation politique en Ukraine. Consciente de la dépendance flagrante à l'égard d'approvisionnements énergétiques extérieurs, la proposition de la Commission européenne a cherché à apporter des solutions aux priorités à court terme par des actions immédiates et à mettre en place des mesures à moyen et long terme pour surmonter les problèmes de sécurité énergétique¹⁴.

Le Conseil européen a par la suite adopté la **stratégie de sûreté maritime de l'Union** en juin 2014, par laquelle l'Union et ses États membres visent à 'améliorer la réaction de l'Union face aux risques et menaces dans le domaine maritime', à préserver les intérêts européens en matière de sûreté maritime et à garantir un développement cohérent des politiques particulières des autorités nationales et européennes. De plus,

¹⁴ Commission européenne, "Stratégie européenne pour la sécurité énergétique", 28 mai 2014, disponible à: [consulté le 31.5.2016]. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/European_Energy_Security_Strategy_en.pdf [consulté le: 15.3.2016].

cette stratégie souligne la nécessité d'une approche globale, qui devrait permettre à l'Union de renforcer 'la cohérence entre l'ensemble des instruments et politiques civils et militaires de l'UE', couvrant simultanément les aspects internes et externes de la sûreté maritime de l'UE. Quelques mois plus tard, en décembre 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté un plan d'action visant à mettre en œuvre la stratégie de sûreté maritime de l'UE.

En 2014 également, le Conseil de l'Union européenne a adopté le **cadre d'action de l'Union en matière de cyberdéfense**, qui définit les domaines prioritaires et précise le rôle des divers acteurs européens concernés. Le document stipule également qu'un rapport semestriel sera présenté au groupe politico-militaire et au Comité politique et de sécurité, 'afin d'évaluer la mise en œuvre du cadre d'action'. Les priorités qui ont été retenues sont les suivantes:

- Soutenir le développement des capacités de cyberdéfense des États membres liées à la PSDC;
- Renforcer la protection des réseaux de communication de la PSDC utilisés par les entités de l'UE;
- Promouvoir la coopération et les synergies entre le civil et le militaire avec des cyber-politiques européennes plus ambitieuses, les institutions et les agences compétentes de l'UE, et avec le secteur privé;
- Améliorer les possibilités de formation, d'éducation et d'exercices communs;
- Renforcer la coopération avec les partenaires internationaux concernés, en particulier l'OTAN.

Par la suite, en avril 2015, la Commission européenne a présenté le **programme européen en matière de sécurité**, adopté ultérieurement par le Conseil en juin 2015, qui constitue le premier bloc de la stratégie renouvelée de l'Union européenne pour la sécurité intérieure 2015-2020. Ce programme a fixé trois priorités essentielles appelant une action immédiate: 1) une meilleure réaction de l'Union face au terrorisme et au phénomène des combattants terroristes étrangers, 2) le souhait d'actualiser le mécanisme de lutte contre la grande criminalité internationale organisée, et enfin 3) la nécessité d'actualiser la réponse à la cybercriminalité. Dans ce document, la Commission européenne a proposé cinq principes de base: le respect absolu des droits fondamentaux; davantage de transparence, de responsabilité et de contrôle démocratique; une meilleure mise en œuvre des instruments juridiques de l'UE; une approche intersectorielle; et concilier les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité.

En juin 2015, la haute représentante a présenté, en réponse à la demande du Conseil européen 'd'évaluer les conséquences des changements intervenus sur la scène internationale', un rapport particulièrement pertinent pour un futur livre blanc, intitulé '**L'Union dans un environnement mondial en mutation – un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe**', dans lequel elle décrit le contexte mondial actuel. Ce document exposait les tendances, les défis et les perspectives suivantes, ainsi que les principaux problèmes:

- **Les tendances** caractéristiques de l'environnement mondial actuel: mondialisation, États fragiles, changement climatique, changements de pouvoir au niveau mondial.
- Les défis auxquels l'Union européenne est confrontée **et les nouvelles perspectives**: voisins européens, Afrique du Nord et Moyen-Orient, Afrique, partenariats atlantiques, Asie.
- **Les principaux problèmes** qui doivent être abordés: direction, flexibilité, influence, coordination, capacités.

En réponse à l'évaluation externe de la HR, en juin 2015, le Conseil européen **a demandé une action dans trois domaines**:

- Mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure;

- préparation par la haute représentante d'«une stratégie globale de l'Union européenne sur la politique étrangère et la sécurité en étroite collaboration avec les États membres»,
- et un développement plus complet des capacités civiles et militaires et le renforcement de l'industrie européenne de la défense.

2.4.2 Accroître le développement des capacités européennes

Concernant les capacités – une question centrale dans un futur livre blanc -, trois domaines ont connu certaines améliorations: capacités civiles, capacités militaires et projets de collaboration. En termes de capacités civiles, la mise en œuvre du **plan de développement des capacités civiles** est en cours. Le principal moteur du plan est de trouver une solution aux lacunes pointées par le SEAE dans la 'liste des missions civiles génériques de la PSDC', en particulier en ce qui concerne les missions civiles de promotion de la stabilité et de renforcement de l'État de droit dans des environnements fragiles¹⁵.

De plus, le Conseil de l'Union européenne a adopté **le cadre d'action pour une coopération systématique et s'inscrivant dans le long terme** dans le domaine de la défense en novembre 2014, préalablement approuvé par le comité directeur de l'AED. Ce cadre d'action, 'en parfaite cohérence avec les processus de planification existants de l'OTAN', orientera les approches de coopération des États membres pour atteindre 'un processus et un dialogue [...] structurés entre l'Union et ses États membres, dans un souci de cohérence des actions et possibilités de coopération à tous les stades du développement des capacités'. Ce document vise 'à améliorer ces mécanismes et instruments ainsi que l'utilisation qui en est faite, sans induire de surcharge bureaucratique'.

Concernant les **quatre projets de collaboration**, les travaux de l'AED ont permis de progresser dans la 'mise en place d'une capacité stratégique européenne de ravitaillement d'ici à 2020', dans les articles de démonstration 'pour faciliter l'intégration du RPAS dans le trafic aérien', dans le développement de la 'prochaine génération de télécommunications gouvernementales par satellite d'ici à 2025', et dans les cyber-activités 'dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'exercice, des facteurs humains et des technologies'¹⁶.

2.4.3 Renforcer l'industrie européenne de la défense

En ce qui concerne l'industrie – un autre volet essentiel d'un futur livre blanc -, la Commission finance actuellement une recherche sur le double usage dans le cadre du programme Horizon 2020, et elle lancera une action préparatoire en 2017 pour tester la valeur ajoutée de la recherche liée à la PSDC. L'idée qui sous-

¹⁵ Au fil des ans, ces missions civiles ont été renforcées dans leurs domaines d'action. Si les premiers objectifs globaux civils (adoptés lors du Conseil européen de juin 2000 à Santa Maria da Feira) ont défini quatre domaines d'action prioritaires (le maintien de l'ordre, le renforcement de l'état de droit, le renforcement de l'administration civile, et la protection civile), d'autres objectifs ont été peu à peu étendus. Lors du Conseil de Göteborg de 2001, trois autres domaines prioritaires ont été ajoutés: la possibilité de déployer 200 juges et procureurs pour des opérations de gestion de crises, la création d'un groupe d'experts dans le domaine de l'administration civile, et la mise à disposition d'équipes de protection civile dans ces situations. Plus tard, dans un nouvel engagement reflété dans un document intitulé "Objectifs globaux civils 2008", l'Union européenne a insisté sur la pertinence de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (RDD) dans des missions civiles. Enfin, pour synchroniser les objectifs civils et militaires, l'objectif global civil 2010 a insisté sur l'importance de la coopération et des synergies dans les deux dimensions et souligné la nécessité d'améliorer la qualité des missions et de renforcer leur disponibilité.

¹⁶ Rapport en vue du Conseil européen par la haute représentante et vice-présidente et chef de l'AED, 2015, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf [consulté le 2.2.2016].

tend ces projets est de préserver l'autonomie stratégique de l'Union pour faire face aux défis à l'avenir. De plus, dans le domaine de la normalisation, **un nouveau mécanisme** a été décidé par la Commission, l'AED et les États membres 'pour surveiller et élaborer des normes hybrides et de défense'¹⁷ en décembre 2014. Concernant la certification, l'Agence européenne de la sécurité de l'aviation a été chargée de 'la certification civile européenne commune de certains articles et infrastructures militaires et à double usage lorsque le souhaitent les fabricants et les États membres'¹⁸. Enfin, concernant la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), les principales actions ont cherché à répéter le besoin pour les États membres de mettre en œuvre deux directives déjà adoptées: la **directive 2009/43/CE** relative aux transferts de produits liés à la défense, et la **directive 2009/81/CE** relative aux marchés publics de défense et de sécurité.

Figure 2. Documents pertinents à partir de 2009



Origine: personnelle

¹⁷ Rapport sur la mise en œuvre de la communication de la Commission européenne sur la défense, 2015, p. 10, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: <http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-implementation-communication-defence.pdf> [consulté le 4.2.2016].

¹⁸ Rapport sur la mise en œuvre de la communication de la Commission européenne sur la défense, p. 11.

2.5 Contexte actuel

2.5.1 La dimension politique

L'idée d'un éventuel livre blanc a suscité un intérêt croissant ces derniers mois, et cette étude s'efforce d'apporter sa contribution dans le cadre de cette demande. **La proposition d'élaborer un livre blanc sur la défense a été examinée** à l'occasion de la réunion des ministres de la défense de l'Union européenne organisée à Luxembourg le 4 septembre 2015.

Il convient sans aucun doute de prendre en considération l'intérêt exprimé par la **présidence néerlandaise**, qui a 'plaidé de manière résolue en faveur d'un livre blanc'¹⁹. D'après son programme officiel, elle va accorder 'une importance particulière au renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)' et compte dès lors 'faire en sorte que les thèmes de la sécurité et de la défense soient fermement ancrés dans la nouvelle stratégie globale en matière de politique étrangère et de sécurité'²⁰.

Ce débat s'inscrit dans le contexte des crises mondiales qui se sont développées rapidement ces dernières années et ont mis en péril le rôle joué par l'Union européenne en tant qu'acteur de la sécurité. En outre, les lignes de démarcation entre **la politique externe et interne** (en matière de sécurité)²¹ s'estompent de plus en plus. Cette séparation historique est de moins en moins pertinente. À l'heure actuelle, il n'est pas possible d'envisager les domaines de la justice et des affaires intérieures sans les associer à la politique étrangère et de sécurité. Le phénomène de radicalisation et d'extrémisme à l'intérieur de nos frontières, par exemple, est directement lié à l'essor du terrorisme international et des conflits à l'étranger. Dans tous les cas, des enjeux et des menaces ont été identifiés dans ces deux dimensions.

À l'intérieur des frontières de l'Union, le programme européen en matière de sécurité pointe un certain nombre de priorités qui nécessitent une action immédiate, au premier rang desquelles le terrorisme et les combattants terroristes étrangers, la criminalité organisée internationale, et enfin la cybercriminalité. Dans la dimension extérieure, le Sahel et la Corne de l'Afrique sont les points d'ancrage d'un 'arc d'instabilité' qui traverse également les régions du Moyen-Orient et du Caucase et qui constitue une menace réelle pour les frontières de l'Union²². La stratégie européenne de sécurité a marqué une avancée importante dans le développement de la PESD, mais elle est aujourd'hui relativement dépassée. Comme l'a déclaré la HR/VP, nous vivons dans 'un monde plus complexe, plus connecté mais aussi plus disputé'²³. La prolifération des zones dépourvues de gouvernement sur la rive sud de la Méditerranée, les nouveaux clivages engendrés par les politiques identitaires au Proche-Orient, et les conflits générés par le changement climatique et la

¹⁹ S. Biscop, "Out of the blue: a White Book", *European Geostrategy*, 22 novembre 2015, disponible à l'adresse: <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/> [consulté le 17.2.2016].

²⁰ Programme de la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne, 1^{er} janvier - 30 juin 2016, p. 14, disponible à l'adresse: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [consulté le 5.2.2016].

²¹ Drent *et al.*, "The relationship between external and internal security", *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael Report, juin 2014, p. 5.

²² Blockmans, S. et Faleg, G., "More Union in European Defence", *CEPS*, 2015, p. 1.

²³ Évaluation stratégique par la HR/VP en préparation du sommet de juin 2015 sur la stratégie globale de l'Union en 2016, intitulée "The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world", disponible à l'adresse: http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf [consulté le 10.2.2016].

raréfaction de certaines ressources en Asie ne sont que quelques exemples de ce nouvel environnement mondial²⁴.

De plus, **la crise économique et les mesures d'austérité** qui handicapent l'Europe actuellement ont nui au maintien et au développement des capacités et des ressources militaires des États membres. Pour exprimer les choses en termes simples, la gestion de la crise a suscité le mécontentement des citoyens de l'Union et porté préjudice au projet d'intégration européenne. Et cela a eu des conséquences directes et fatales sur la position de l'Union en tant qu'acteur politique et facteur de sécurité. Tout d'abord, ce mécontentement dirigé contre l'Union européenne (ses institutions, mais aussi les partis politiques pro-européens) a entraîné l'essor de partis politiques réclamant le retour à une approche nationale, ce qui témoigne de l'euroscpticisme actuel²⁵. La perte de confiance dans le projet européen et la montée de l'euroscpticisme à travers le continent empêchent ainsi l'Union de progresser dans son intégration. Deuxièmement, la crise économique 'soumet les budgets publics de toute l'Union européenne à une pression considérable'²⁶ et on peut partir de l'hypothèse que 'les contraintes budgétaires auxquelles les gouvernements de l'Union sont actuellement confrontés vont persister au moins jusqu'en 2030'²⁷. Dans les plus petits États membres de l'Union en particulier²⁸, ces restrictions ont eu des conséquences importantes pour le secteur de la défense. Les efforts de réduction des dépenses ont notamment provoqué une réduction des effectifs militaires et l'élimination de certaines capacités militaires (les Pays-Bas et le Danemark, par exemple, ont éliminé leurs principaux chars de combat)²⁹. S'il est vrai que la seule façon d'inverser cette tendance, et donc d'aller de l'avant, consiste à redynamiser nos institutions et à gagner à nouveau le soutien de nos citoyens, des actions plus nombreuses et de meilleure qualité restent nécessaires dans le domaine de la défense.

C'est pourquoi, comme le prévoit l'article 42, paragraphe 2, du traité UE, le renforcement de la PSDC devrait être une 'priorité majeure' pour l'Union. Il y a urgence à aller de l'avant. Le traité de Lisbonne nous en donne la possibilité, puisqu'il institue la politique de sécurité et de défense commune, ainsi qu'une série d'actes juridiques en vue de renforcer la défense européenne. La PSDC a été conçue comme une composante de la politique étrangère et de sécurité commune. Il est important d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de la PSDC pour faire face aux menaces et aux défis actuels, tout en renforçant et en mettant en avant les valeurs et les intérêts de l'Union européenne. À cet égard, la PSDC peut servir d'outil pour apporter des réponses communes à des menaces communes.

2.5.2 Lacunes dans la défense européenne

Les efforts consacrés à la défense en Europe sont insuffisants et inefficaces. Ces dernières années, pendant que d'autres pays comme la Chine, l'Inde et la Russie continuaient d'augmenter leurs dépenses militaires, la crise économique a entraîné une réduction drastique des budgets militaires et de défense dans la plupart des États membres de l'Union européenne. D'après un rapport publié récemment par l'EUISS, les dépenses totales des États membres de l'Union consacrées à la défense ont reculé de 14,5 % depuis 2007: en 2015,

²⁴ Évaluation stratégique par la HR/VP, p. 4

²⁵ J.I. Torreblanca et autres, "The Continent-Wide Rise of Euroscpticism", *ECFR*, Policy Memo, p. 1.

²⁶ C. Mölling et S-C Brune, "The Impact of the Financial Crisis and Cuts in Member States' Defence Budgets - How to spend Better within the EU", Direction générale des politiques externes de l'Union, Département thématique, avril 2011, p. 52.

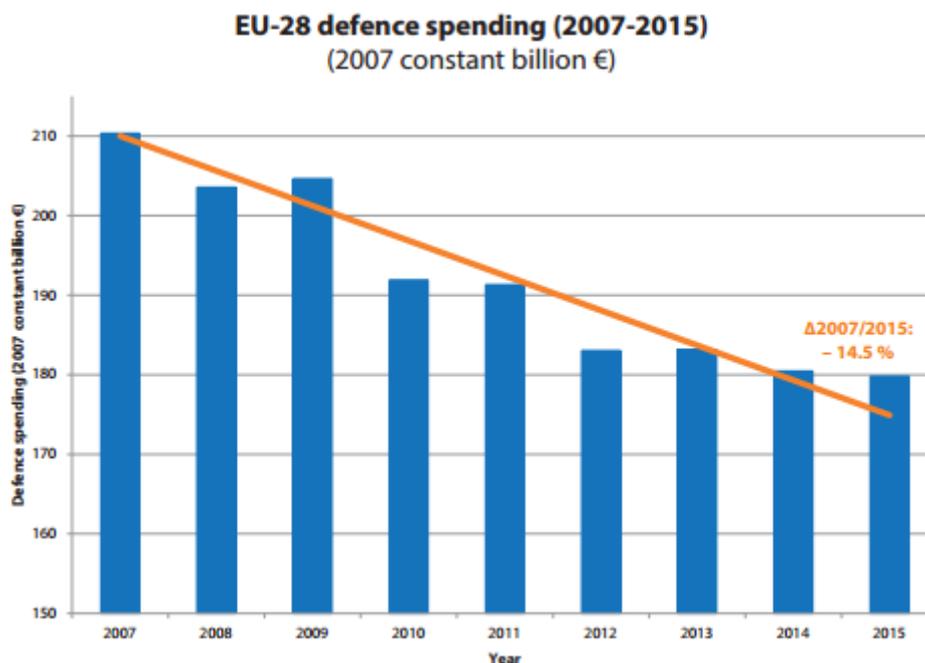
²⁷ C. Mölling et S-C Brune, "The Impact of the Financial Crisis", p. 34.

²⁸ C.M. O'Donnells (éd.), "The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members", Analysis Paper, Center on the United States and Europe at Brookings, Juillet 2002, p. 6.

²⁹ C.M. O'Donnells (éd.), "The Implications of Military Spending Cuts", p. 7.

les États membres de l'Union dépensaient annuellement 36 milliards d'euros de moins qu'en 2007 (réduction de 216 milliards d'euros à 180 milliards d'euros)³⁰. Les États membres de l'Union continuent de consacrer en moyenne 1,5 % de leur PIB³¹ à la défense, un niveau inférieur à l'objectif de 2 % du PIB fixé par les membres de l'OTAN lors du sommet du Pays de Galles de 2014³².

Figure 3. Dépenses de défense de l'UE-28 (2007-15)



Origine: IISS, *Military Balance 2009-2016*

La baisse des dépenses n'est toutefois pas la seule raison qui explique les lacunes décelées dans la politique de sécurité et de défense commune de l'Union. L'absence de nouvelles sources de financement pour la recherche, le niveau d'interopérabilité insuffisant (la plupart des normes appliquées dans la défense européenne sont d'origine civile, et les normes de défense sont élaborées au niveau national), la dédoublement dispendieux de capacités (par exemple en raison de la nécessité de certifier de nouveaux produits dans chaque État membre de l'Union), le manque persistant d'intégration entre les structures militaires des différents États membres (il existe encore 28 forces armées européennes indépendantes, avec les coûts que cette multiplicité entraîne), et l'absence de marché industriel intégré (due par exemple à la difficulté de transposition de la directive 2009/43/CE relative aux transferts de produits liés à la défense) sont d'autres facteurs importants qui font obstacle à une défense européenne. Comme l'a souligné Michel

³⁰ J.J. Andersson et autres, "Envisioning European defence Five futures", *EUISS*, Chaillot Paper n° 137, mars 2016, p. 42.

³¹ J.J. Andersson et autres, "Envisioning European defence Five futures", p. 18.

³² Communiqué de presse, "Déclaration du sommet du Pays de Galles, publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au pays de Galles", 5 septembre 2014, disponible à l'adresse: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [consulté le 5.2.2016].

Barnier, 'l'Europe est en deuxième position mondiale en matière de dépenses militaires. Elle est toutefois loin d'être la deuxième puissance militaire'³³.

À cet égard, un futur livre blanc au niveau de l'Union pourrait renforcer la coordination et l'intégration des États membres de l'Union, ce qui permettrait de lever en partie ces limitations et d'apporter une valeur ajoutée dans un domaine de politique (la défense) traditionnellement fragmenté entre les différents États membres. Il reste une marge d'amélioration et, comme l'indiquera le chapitre 3, le champ d'action du livre blanc est important. Certains experts affirment qu'une coordination et une intégration renforcées permettraient à l'Union européenne d'économiser, par exemple, '600 millions d'euros en partageant les véhicules d'infanterie et 500 millions d'euros en instaurant un système collectif de certification des munitions'³⁴. On peut donc affirmer que les États membres devraient augmenter leurs dépenses consacrées à la défense, mais surtout qu'ils devraient regrouper nettement plus leurs dépenses afin de surmonter leurs faiblesses générales.

On constate néanmoins quelques avancées modestes dans la coopération européenne en matière de défense ces dernières années. Il existe des exemples encourageants, comme le chasseur Eurofighter Typhoon (un programme de développement commun mené par le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne), le 'commandement européen du transport aérien' (un bon exemple de mutualisation et de partage) et les engagements intégrés aux accords de Lancaster House entre la France et le Royaume-Uni, par lesquels ces deux pays 'ont pris l'engagement de partager des équipements et des capacités, de procéder à des échanges entre forces armées, de s'accorder un accès mutuel à leurs marchés de défense et de créer une Force expéditionnaire commune interarmées'³⁵. Cependant, malgré ces mesures, la coopération en matière de défense reste 'une mosaïque d'accords bilatéraux et multilatéraux' et, à ce jour, 'le plan européen de mutualisation et de partage est pour l'essentiel resté lettre morte'³⁶.

2.5.3 Le niveau de collaboration entre les États membres de l'Union et leur situation nationale en matière de défense.

L'une des raisons fondamentales des lacunes de la défense européenne est le faible degré de collaboration entre les États membres de l'Union. Les efforts visant à améliorer la collaboration et l'intégration entre les pays de l'Union ont traditionnellement été limités. Conscients de cette situation et des avantages potentiels d'une coopération en matière de défense, certains États membres de l'Union ont décidé de faire de nouveaux pas en avant. Dans ce contexte, et avant la mise en place de l'Agence européenne de la défense en 2004, les ministres de la défense de France, d'Espagne, d'Allemagne, d'Italie, de Suède et du Royaume-Uni ont signé en juillet 2000 la **lettre d'intention en vue d'un traité d'accord-cadre** ('Letter of Intent Framework Agreement Treaty'). Ce document visait à créer le cadre politique et juridique nécessaire pour développer une BITDE intégrée. Cet accord était divisé en six domaines (sécurité d'approvisionnement, procédures de transfert et d'exportation, sécurité de l'information, recherche, traitement des informations techniques et harmonisation des exigences militaires). Chacun de ces domaines était supervisé par un sous-comité, et tous les sous-comités étaient chapeautés par un comité exécutif. Toutefois, avec la création de l'AED (à laquelle tous les États membres de l'Union participent, à

³³ M. Barnier, "En défense de l'Europe. Plus d'intégration en matière de défense, une réponse à l'épreuve stratégique que traverse l'Europe", *Notes stratégiques de l'EPSC*, Numéro 4/2015, 15 juin, p. 3.

³⁴ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 3.

³⁵ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 6.

³⁶ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 6.

l'exception du Danemark) et l'attitude de plus en plus favorable de la Commission européenne, ces deux institutions jouent de plus en plus un rôle moteur dans la recherche d'une intégration et d'une coopération renforcées au sein de l'Union européenne.

À l'heure actuelle, le degré de collaboration entre les États membres de l'Union européenne est géré par l'AED, dont le comité de pilotage ministériel a approuvé quatre **critères de référence en matière d'investissement** en novembre 2007. Cet accord volontaire invitait les États membres participants de l'Union à investir conformément aux lignes directrices suivantes³⁷:

- Acquisition d'équipements, y compris recherche et développement (R&D) et recherche et technologie (R&T): 20 % des dépenses totales en matière de défense.
- Acquisition d'équipements selon une approche collaborative européenne: 35 % des dépenses totales en matière d'équipement
- R&T défense: 2 % des dépenses totales en matière de défense.
- R&T de défense selon une approche collaborative européenne: 20 % des dépenses totales en matière R&T de défense.

Cependant, le dernier **rapport sur les données relatives à la défense** publié par l'AED en 2013³⁸ révèle un faible degré de collaboration dans la plupart de ces domaines. Par exemple, en ce qui concerne l'acquisition d'équipements de défense (avec des dépenses prévues représentant 35 % des dépenses totales d'équipement), les dépenses collaboratives européennes ont chuté à 15,9 % (4,8 milliards d'euros), ce qui signifie que le pourcentage restant du budget de dépenses (84,1 %) est dépensé de manière unilatérale. Il s'agit une fois de plus d'une occasion manquée, puisque la mise en commun des programmes d'achat d'équipements permettrait de réduire les coûts sans perdre en efficacité. On constate également une réduction des dépenses de R&T de défense à 1,12 % en 2013 (un pourcentage inférieur aux 2 % recommandés par le troisième critère de référence), et les dépenses collaboratives européennes en R&T de défense ont représenté 8 % du total des dépenses en R&T de défense (un taux nettement inférieur aux 20 % recommandés par le quatrième critère de référence). Dans ce cas, les États membres de l'Union pourraient en faire plus pour tirer pleinement bénéfice des avancées technologiques. Cette situation a des conséquences directes sur les capacités de défense des États membres, puisque l'efficacité des capacités modernes dépend dans une large mesure de la recherche et de la technologie. En outre, comme on le verra ci-dessous, ce **faible degré de coopération** a d'autres effets secondaires en termes d'efficacité. Par exemple, comme l'indique le **rapport sur les données relatives à la défense** de l'AED de 2013, les dépenses consacrées aux personnels (environ 91 milliards d'euros) représentent environ 49 % des dépenses totales des États membres de l'Union européenne consacrées à la défense. Un meilleur alignement des structures militaires permettrait de réduire ce chiffre. À cet égard, plusieurs études ont souligné que 'la consolidation des forces terrestres permettrait aux États membres de l'Union européenne

³⁷ S. Guzelytê, "National Defence Data 2013 of the 27 EDA Member States ", Agence européenne de défense, mai 2015, disponible à l'adresse: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/national-defence-data-2013---27-eda-ms_updated.pdf [consulté le 5.2.2016].

³⁸ S. Guzelytê, "National Defence Data 2013 of the 27 EDA Member States"

de réaliser des gains d'efficacité [...] représentant environ, selon les calculs les plus optimistes, jusqu'à 6,5 milliards d'euros par an³⁹.

'[S]ans une intégration accrue en matière de défense l'Europe ne pourra pas faire plus avec moins'⁴⁰. Le livre blanc offre une occasion unique de proposer des avancées supplémentaires sous la forme de nouveaux programmes, de nouvelles initiatives et d'un engagement commun afin de corriger cette situation.

2.5.4 Obstacles communs

Le développement des mécanismes prévus par le traité de Lisbonne permettrait de renforcer le maillon faible du projet d'intégration européenne, mais l'Union européenne s'est montrée divisée ces dernières années, et par conséquent, elle n'a réalisé aucun progrès sensible vers son objectif fondamental de devenir un acteur mondial de premier plan contribuant à maintenir la paix et la sécurité dans le monde. Plusieurs **obstacles communs** ont bloqué les avancées et rendent très difficile toute action visant à rédiger un livre blanc et à développer dans la foulée la politique de sécurité et de défense commune.

- Du point de vue politique, il y a tout d'abord un **manque de volonté** de la part des États membres de l'Union, qui 'craignent de perdre le contrôle de cette politique'⁴¹. La défense relève des compétences nationales, et l'approfondissement de la PSDC pourrait entraîner une perte d'autonomie décisionnelle des États, et dans certains cas une perte de souveraineté. Cette évolution pourrait être sujette à controverse pour certains États qui ne partagent pas les mêmes intérêts, et qui ne souhaitent donc pas aller dans ce sens. Mais il est également possible que ces craintes plongent leurs racines dans une perception plus large, qui a encore pris de l'ampleur depuis l'éclatement de la crise économique et qui pousse certains États membres à manifester une certaine prudence, voire une suspicion, à l'égard de l'intégration. Le cas du 'Brexit' en est un bon exemple, qui traduit avec précision tous les aspects de cet obstacle: le manque de volonté d'arriver à une plus grande intégration dû à la crainte de perdre le contrôle sur des compétences nationales.
- Deuxièmement, il y a la crainte de créer une **'Europe à deux vitesses'**⁴². Tandis que certains pourraient considérer le recours à la coopération structurée permanente, l'un des instruments prévus par le traité de Lisbonne, comme un moyen d'avancer plus vite, d'être plus efficace, et également plus souple dans le domaine de la défense, d'autres pourraient considérer que cette approche risque de créer une Europe à deux vitesses, entraînera des clivages et sapera la solidarité. En outre, certains considèrent que le processus décisionnel européen est déjà bien assez difficile et que le recours à ce type d'instrument ne ferait qu'accroître la confusion.
- Troisièmement, d'un point de vue militaire, il y a des **cultures stratégiques différentes** qui s'expliquent par l'expérience historique propre à chaque État membre de l'Union. En ce qui concerne cet aspect, outre la tradition de neutralité de certains États membres de l'Union⁴³, il semble évident que

³⁹ B. Ballester, "The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy", *Service de recherche du Parlement européen*, 4/2013, p. 22.

⁴⁰ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 2.

⁴¹ W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions", p. 17.

⁴² W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions", p. 11.

⁴³ Autriche, Finlande, Irlande, Malte et Suède. Cité dans M. Ricci, "The CSDP and NATO: friends, competitors or both?" *Nouvelle Europe*, 17 janvier 2014, disponible à l'adresse: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781> [consulté le 15.3.2016].

pour les pays de l'Europe du Nord-est, la défense territoriale contre la Russie figure en tête des stratégies de sécurité nationale, tandis que la perception des risques des États membres du Sud de l'Union est plus centrée sur les problèmes de sécurité en Afrique du Nord et au Moyen-Orient⁴⁴.

- Quatrièmement, en termes de capacités, il existe des craintes de **redondance entre la PSDC et l'OTAN**. À cet égard, on entend bien souvent que l'absence d'un 'système de commandement et de contrôle des opérations militaires de la PSDC (il n'existe aucun quartier général permanent)⁴⁵ constitue un obstacle au développement de la PSDC. Pourtant, on constate aussi le souhait d'éviter une duplication des quartiers généraux (il existe déjà la possibilité d'utiliser les installations de l'OTAN ou les installations nationales), ce qui empêche la mise en place d'un centre de gestion, de commandement et de contrôle pour les opérations militaires de l'Union européenne.
- Cinquièmement, la réticence des industries nationales de la défense à l'égard d'un marché européen de la défense plus intégré. Les entretiens et les conversations informelles indiquent que les entreprises industrielles nationales craignent de perdre leurs bases industrielles respectives en conséquence de l'ouverture et de la transformation du marché européen. La transposition incomplète de la directive 2009/43/CE et de la directive 2009/81/CE (voir le point 2.4.3) illustre bien cette réticence. Comme l'indique M. Barnier, les États membres 'procèdent encore trop souvent à des compensations nationales dans la passation des marchés, afin de protéger les industries et les emplois nationaux, ou contournent les règles en arguant d'intérêts essentiels en matière de sécurité.'⁴⁶
- Enfin, du point de vue économique, il y a le problème des **règles financières rigides au niveau de l'Union**⁴⁷, qui se manifeste clairement dans certains des aspects suivants. Tout d'abord, l'absence de création par l'Union d'un fonds de lancement (qui permettrait de financer les coûts des activités préparatoires ayant des implications militaires ou de défense). Deuxièmement, la liste actuelle des 'coûts communs' (voir le chapitre 3) couverts par le mécanisme Athena (constitué des contributions des États membres de l'Union en fonction de leur PIB) est clairement insuffisante. Troisièmement, la règle de base du financement des opérations militaires est que 'les coûts sont pris en charge là où ils se présentent', c'est-à-dire que 'les pays assument la plupart des frais qu'ils encourrent lorsqu'ils participent à une opération'⁴⁸. Ces trois aspects soulignent l'absence d'une coopération et d'un soutien financiers avancés, ce qui empêche l'Union européenne et ses États membres de développer une PSDC commune. Des avancées dans le sens d'un partage de la charge et du financement commun de ce projet d'intégration permettraient d'arriver à de meilleures solutions.

Comme le montre ce chapitre, il est possible de tirer certaines conclusions positives. Tout d'abord, l'idée d'un livre blanc sur la défense n'est pas nouvelle et le Conseil européen de 2013 a exprimé un soutien clair en faveur de la PSDC. Ce soutien se manifeste clairement dans les communications, stratégies, cadres et rapports adoptés par la suite par les institutions et les États membres de l'Union. Deuxièmement, le traité de Lisbonne fournit un cadre juridique plus performant qui pourrait aider à redynamiser la politique de sécurité et de défense. Troisièmement, et c'est là le point le plus important, il existe une série d'enjeux de sécurité au niveau mondial qui exigent de l'Union des mesures plus efficaces et efficaces si elle veut préserver ses valeurs et protéger ses intérêts. Au vu de tous ces facteurs, et malgré les lacunes et les obstacles évoqués ci-dessus, l'Union européenne devrait agir de façon plus résolue. Si l'Union souhaite gérer tous les risques et toutes les menaces susceptibles de porter atteinte à sa sécurité à court, moyen ou

⁴⁴ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 4.

⁴⁵ W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions", p. 10.

⁴⁶ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 6.

⁴⁷ W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions", p. 10.

⁴⁸ T. Tardy, "Funding peace operations: Better value for EU money", *Brief Issue EUISS*, 38, novembre 2013, p. 2.

long terme, il est impératif de développer la PSDC. Dans ce contexte, un futur livre blanc au niveau européen pourrait ouvrir la voie à la réalisation de cet objectif.

3 L'architecture institutionnelle et juridique du traité de Lisbonne

Dans cette partie, nous passons en revue la structure juridique et institutionnelle mise en place par le traité de Lisbonne et qui constituerait le cadre d'élaboration du livre blanc. Ce cadre revêt une importance cruciale dans le cas de l'Union, car la défense est une compétence exclusive de chaque État membre.

Le traité UE dispose ce qui suit: 1) à l'article 4, paragraphe 1, 'toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres'; et 2) à l'article 4, paragraphe 2, 'la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre'. En ce qui concerne la première disposition, puisque la défense n'a pas été confiée à l'Union, elle continue de relever de la compétence exclusive des États membres de l'Union (conformément au principe d'attribution visé à l'article 5 du traité UE). La deuxième disposition indique que les questions de sécurité nationale relèvent de la 'seule responsabilité' de chaque État membre.

3.1 Dimension intergouvernementale

La PSDC est définie par les États membres, soit de manière bilatérale par l'intermédiaire du Conseil européen (définition des stratégies à l'unanimité), soit par l'intermédiaire du Conseil de l'Union européenne. Le Conseil européen détermine la nature des intérêts, fixe les objectifs, et définit les orientations générales de la PESC, y compris la PSDC (article 26 du traité UE). Ensuite, le Conseil prend les mesures nécessaires pour définir et mettre en œuvre la PSDC conformément aux lignes stratégiques du Conseil européen. De plus, le Conseil prend les décisions concernant la PSDC à l'unanimité (article 42 du traité UE). Une exception importante à cette règle d'unanimité est la décision d'établir une coopération structurée permanente (article 46 du traité UE), adoptée à la majorité qualifiée.

Il convient de mettre en exergue certains organes et comités au sein de la structure du Conseil, en raison du rôle fondamental qu'ils jouent dans les questions relatives à la PESC et à la PSDC. C'est le cas notamment du Conseil des affaires étrangères (CAE), du Comité politique et de sécurité (COPS), et du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE). Le CAE est responsable de l'action extérieure de l'Union. Dans sa configuration 'défense, développement et commerce', il couvre les questions de défense. Ses réunions mensuelles sont présidées par le haut représentant, et il constitue l'organe décisionnel central pour la PSDC. Il n'existe en revanche aucun forum décisionnel et consultatif permanent de ce type réunissant les ministres de la défense de l'Union, et des réunions formelles sont organisées uniquement lorsqu'une question importante est mise à l'ordre du jour. La conséquence évidente de cette situation est que les thèmes pratiques au quotidien sont abordés dans le cadre de réunions informelles ou remis à une date ultérieure, ce qui entraîne une perte de capacité d'action et de communication, surtout dans les situations où il n'y a pas de temps à perdre. Contrairement au CAE, le COPS, qui se réunit deux fois par semaine, est organisé au niveau des ambassadeurs. Il suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PSDC, fournit des orientations au Conseil et exerce le 'contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43' (selon le libellé de l'article 38 du traité UE). En outre, le COPS et le haut représentant reçoivent des conseils et des recommandations du CMUE (composé des chefs d'état-major des 28 États membres et de leurs délégués militaires) concernant les questions militaires. Le CMUE et la HR supervisent conjointement l'État-major européen (EMUE), qui rend compte à ce comité militaire.

3.2 Dimension interparlementaire

Le protocole n° 1 du traité de Lisbonne décrit le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. L'article 10 de ce protocole prévoit l'organisation de conférences interparlementaires pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, principalement pour promouvoir l'échange d'informations et des meilleures pratiques. La **Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune** et la politique de sécurité et de défense commune se réunit **tous les six mois**. Cette Conférence, composée de délégations des parlements nationaux des États membres de l'Union et du Parlement européen, a pour principal objectif de fournir un cadre d'échange des bonnes pratiques et des informations sur les questions relatives à la PESC et à la PSDC, de faire en sorte que les parlements nationaux et le Parlement européen soient pleinement informés et d'adopter des conclusions (non contraignantes) par consensus.

Toutefois, malgré les compétences importantes des parlements nationaux en matière de défense (décisions relatives à la planification, au budget et au déploiement de troupes, entre autres), leur rôle est souvent 'un facteur négligé dans le développement de la coopération européenne en matière de défense'⁴⁹. Les compétences limitées des parlements en matière de défense ne favorisent pas les progrès de la PSDC (il serait préférable de connaître les implications de la prise de décisions correctes)⁵⁰, et les réunions semestrielles de la Conférence interparlementaire 'tendent à garder un caractère général, qui s'explique en partie par l'absence de cadre formel'. Il en résulte un manque de flexibilité qui empêche la Conférence de se pencher sur les questions *ad hoc*⁵¹.

3.3 Dimension interinstitutionnelle

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a apporté des modifications considérables à l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Ces modifications visaient principalement à assurer une meilleure cohérence entre les rôles dévolus aux institutions européennes. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et dans le contexte du futur livre blanc, les principales institutions européennes impliquées dans la PSDC sont les suivantes:

⁴⁹ A. Bakker *et al.*, "The Parliamentary Dimension of Defence Cooperation", *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael Report, avril 2016, p. 1.

⁵⁰ A. Bakker *et al.*, "The Parliamentary Dimension of Defence Cooperation", p. 5.

⁵¹ A. Bakker *et al.*, "The Parliamentary Dimension of Defence Cooperation", p. 7.

européen, la HR a adopté en 2010 une déclaration sur la responsabilité politique visant à améliorer la coopération interinstitutionnelle entre le haut représentant et le Parlement européen. Cette déclaration prévoit **l'obligation pour le/la HR de se présenter devant le Parlement au moins deux fois par an afin de l'informer de la situation de la PESC et de la PSDC**, le droit du 'comité spécial' du Parlement de recevoir des informations confidentielles relatives aux missions et opérations de la PSDC, et la venue, selon les besoins, des chefs de délégation, des chefs de mission PSDC et des hauts fonctionnaires du SEAE devant les commissions et sous-commissions parlementaires concernées en vue de séances d'information régulières.

Il ne fait aucun doute que le traité de Lisbonne confère à la haute représentante des compétences idéales pour l'élaboration du livre blanc. Comme on le voit plus haut, le droit d'initiative prévu à l'article 30 du traité UE (qui apporte une base juridique), la position de vice-président de la Commission et de chef de l'AED (qui permet d'accéder plus efficacement aux travaux de ces deux institutions sur les questions liées à l'industrie et aux capacités de défense), et la présidence du CAE (qui permet au HR de présider son organe décisionnel) sont des éléments importants à prendre en considération pour mener à bien ce processus.

- **Service européen pour l'action extérieure**

Conformément aux instructions de l'article 27, paragraphe 3, du traité UE, le SEAE a été développé par la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant son organisation et son fonctionnement. Le SEAE a pour objet **d'apporter un appui et une aide à la haute représentante 'en collaboration avec les services diplomatiques des États membres'**, c'est-à-dire de mettre à la disposition du HR tous les moyens nécessaires pour permettre à celui-ci d'accomplir sa mission. Par ailleurs, le SEAE 'assiste le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures' (article 2, paragraphe 2, de la décision). Le personnel du SEAE comprend des membres de la Commission européenne, du Conseil européen et des États membres. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le SEAE assure les fonctions de l'ancienne DG 'Relations extérieures' de la Commission.

Au sein de la structure du Service européen pour l'action extérieure, plusieurs comités et directions jouent un rôle important dans le domaine de la défense, comme la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), le centre de commandement opérationnel des missions civiles de la PSDC, l'État-major européen, l'organe qui apporte ses compétences militaires au SEAE, principalement pour l'évaluation et la planification stratégique des missions de la PSDC, et la direction 'Gestion des crises et planification' (CMPD) qui, entre autres, organise les formations relatives à la PSDC, opère des évaluations stratégiques des missions de la PSDC en cours, et coordonne le développement des capacités civiles et militaires. Tous ces services sont intégrés à la structure du SEAE.

Parmi les missions assurées par l'Union au cours des dernières années, la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, lancée à l'issue du mandat de la Force de police internationale de l'ONU, a été la première opération inscrite dans le cadre de la PSDC. Cette mission a été lancée en janvier 2003 et s'est achevée en juin 2012. Jusqu'à présent, selon les données communiquées par le SEAE, l'Union européenne a lancé 32 missions et opérations (21 missions civiles et 11 opérations militaires), dont 17 sont encore en cours (11 missions civiles, 6 opérations militaires)⁵². Concernant les accords 'Berlin plus' entre l'Union et l'OTAN, on notera que deux missions militaires seulement ont été lancées: l'Opération Concordia (Macédoine, mars à décembre 2003) et l'Opération Althea (Bosnie-Herzégovine, depuis 2004). Dans ces deux missions, l'Union européenne a pris la relève des forces de l'OTAN et contribué à créer un

⁵² Disponible à l'adresse suivante: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm, [consulté le 8.2.2016].

environnement stable et sûr. En dehors de ce cadre, l'Opération Artemis (République démocratique du Congo, juin à septembre 2003) a été la première opération militaire autonome dirigée par l'Union.

Toutes ces missions ont été effectuées sur la base d'un mandat juridique. Celui-ci peut être conféré par les Nations unies (par une résolution du Conseil de sécurité) ou par l'Union européenne. Les deux organisations ont signé en septembre 2003 une déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'Union dans le cadre de la gestion des crises mettant en place un 'mécanisme consultatif conjoint au niveau opérationnel afin d'examiner les moyens d'améliorer la coordination mutuelle'. Au sein de l'Union européenne, le mandat relatif aux missions civiles et militaires de la PSDC est confié par une décision adoptée par le Conseil de l'Union européenne. Cette décision fixe les aspects essentiels de la mission tels que sa durée, ses objectifs, son financement, etc. Le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique. Dans les missions civiles, la Capacité civile de planification et de conduite est la structure permanente chargée de la conduite opérationnelle autonome des opérations civiles de la politique de sécurité et de défense commune. En ce qui concerne les opérations militaires, le CMUE 'surveille la bonne exécution'⁵³.

En ce qui concerne le financement, les dépenses relatives aux missions civiles sont financées par le budget de l'Union, tandis que les 'dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense' (article 41, paragraphe 2 TUE) sont couvertes par le mécanisme Athena⁵⁴. Cinq opérations militaires ont été financées directement par Athena dans le passé (AMIS 2, EUFOR RD CONGO, EUFOR TCHAD/RCA, EUFOR Libye, EUFOR RCA)⁵⁵, et six opérations bénéficient actuellement de ce financement (EUFOR ALTHEA, EUNAVFOR ATALANTA, EUTM SOMALIA, EUTM MALI, EUMAM RCA, EUNAVFOR MED)⁵⁶.

⁵³ J. Rehr et G. Glume (eds.), "Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union", Ministère fédéral de la défense et des sports de la République d'Autriche, p. 34, disponible à l'adresse suivante: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf, [consulté le 8.4.2016].

⁵⁴ Pour de plus amples informations, voir la partie "Le financement de la PESD/PSDC" ci-dessous.

⁵⁵ Disponible à l'adresse suivante: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/> [consulté le 8.4.2016].

⁵⁶ Disponible à l'adresse suivante: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/> [consulté le 8.4.2016].

Tableau 1. Missions civiles et militaires de l'Union depuis 2003

Dénomination	Date	Lieu	Type de Mission
EUSEC RD	Depuis 2005	Congo	Civile
EU BAM RAFAH	Depuis 2005	Territoires palestiniens	Civile
EUPOL COPPS	Depuis 2006	Territoires palestiniens	Civile
EUPOL	Depuis 2007	Afghanistan	Civile
EULEX	Depuis 2008	Kosovo	Civile
EUMM	Depuis 2008	Géorgie	Civile
EUCAP SAHEL	Depuis 2012	Ouzbékistan	Civile
EUCAP NESTOR	Depuis 2012	Djibouti, Kenya, Somalie, Seychelles et Tanzanie.	Civile
EU BAM	Depuis 2013	Libye	Civile
EUCAP SAHEL	Depuis 2014	Mali	Civile
EUAM	Depuis 2014	Suisse	Civile
EUFOR ALTHEA	Depuis 2004	Bosnie-Herzégovine	Militaire
EU NAVFOR Somalie - Opération ATALANTA	Depuis 2008	Somalie	Militaire
EUTM	Depuis 2010	Somalie	Militaire
EUTM	Depuis 2013	Mali	Militaire
EUMAM RCA	Depuis 2015	République centrafricaine	Militaire
EUNAVFOR MED	Depuis 2015	Méditerranée	Militaire
MPUE en Bosnie-Herzégovine	2003-2012	Bosnie-Herzégovine	Civile
EUPOL PROXIMA FYROM	2004-2005	Macédoine	Civile
EUJUST THEMIS	2004-2005	Géorgie	Civile
Mission de surveillance AMM	2005-2006	Aceh/Indonésie	Civile
EUPOL	2005-2007	Kinshasa	Civile
EUJUST LEX	2005-2013	Iraq	Civile
EUPAT FYROM	2005-2006	Macédoine	Civile
EUPOL RD CONGO	2007-2014	République démocratique du Congo	Civile
EU SSR	2008-2010	Guinée-Bissau	Civile
EUAVSEC	2012-2014	Soudan du Sud	Civile
CONCORDIA FYROM	2003-2003	Macédoine	Militaire
ARTEMIS RD CONGO	2003-2003	République démocratique du Congo	Militaire
EUFOR RD CONGO	2006-2006	République démocratique du Congo	Militaire
EUFOR TCHAD/RCA	2008-2009	Est du Tchad et nord-est de la République centrafricaine	Militaire
EUFOR RCA	2014-2015	République centrafricaine	Militaire

Origine: SEAE

- **Parlement européen**

Les compétences du Parlement concernant la PSDC se concentrent sur la supervision de la politique étrangère et le contrôle budgétaire. En ce qui concerne le premier point, la haute représentante 'consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune' (article 36 du traité UE). La HR est également tenue d'informer le Parlement 'de l'évolution de ces politiques' et de 'prendre dûment en considération' les vues du Parlement européen. De plus, le Parlement européen a le droit d'être régulièrement informé de 'l'état d'avancement des négociations' et d'être 'immédiatement et

pleinement informé à toutes les étapes de la procédure' (articles 207 et 218 du traité FUE, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Au Parlement européen, la commission des affaires étrangères est 'compétente pour la promotion, la mise en œuvre et le contrôle de la politique étrangère de l'Union'⁵⁷. Elle est assistée par une sous-commission 'sécurité et défense' qui 'joue un rôle important dans la collecte et la recherche d'informations concernant la PSDC'⁵⁸.

Dans le cadre de cette mission de surveillance de la politique étrangère, le Parlement européen a signé une série d'accords avec d'autres institutions de l'Union afin de renforcer la communication et la transparence en matière de défense. Hormis la déclaration de la HR/VP sur la responsabilité politique de 2010 évoquée ci-dessus, il existe également d'autres accords, comme l'accord-cadre interinstitutionnel conclu avec la Commission en 2010, qui définit les procédures applicables à la collaboration politique entre ces deux institutions et comporte plusieurs dispositions relatives à la responsabilité politique de la Commission, à la mise en place d'un dialogue politique régulier et efficace et à la mise en œuvre des procédures législatives. Un autre accord important est **l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002, qui permet au Parlement européen d'accéder aux informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense**. Cet accord permet notamment à une commission de cinq députés au Parlement européen d'accéder à des informations confidentielles (de niveau 'top secret', 'secret' ou 'confidentiel') lorsque le président de la commission des affaires étrangères ou le président du Parlement en fait la demande.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, **le Parlement européen a le pouvoir d'approuver ou de rejeter le budget annuel de la PESC**. L'article 14 du traité UE prévoit que le Conseil agit après avoir consulté le Parlement européen sur les aspects civils de la PSDC financés par le budget de l'Union (c'est-à-dire les dépenses administratives et opérationnelles civiles sans implications militaires ou dans le domaine de la défense). Par ailleurs, l'accord interinstitutionnel de 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire, la discipline budgétaire, et la bonne gestion financière contient les procédures de coopération interinstitutionnelle relatives au financement de la PESC.

- **Agence européenne de défense**

Cet organe a été créé avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui fixe ses missions aux articles 45, paragraphe 3, et 45 du traité UE. **L'AED identifie les besoins opérationnels, met en œuvre les mesures pour y répondre, et renforce la base industrielle et technologique du secteur de la défense**. Cet article précise en outre que l'AED doit définir une 'politique européenne des capacités et de l'armement' et 'assiste[r] le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires'.

L'AED, placée sous l'autorité du Conseil de l'Union européenne, est notamment chargée de faire la liste des capacités militaires des États membres, d'harmoniser les besoins opérationnels, de proposer des projets multilatéraux, de soutenir la recherche dans le domaine des technologies de défense, et de 'renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense' (article 45 du traité UE). Cet article prévoit qu'une décision ultérieure définira d'autres aspects du fonctionnement de l'AED, et notamment 'le statut, le siège et les modalités de fonctionnement' de l'Agence. Ces modalités ont été définies en détail par l'action commune 2004/551 du Conseil.

L'AED concentre la plupart de ses travaux sur les quatre domaines suivants:

⁵⁷ Règlement du Parlement européen, ANNEXE VI: Attributions des commissions parlementaires permanentes.

⁵⁸ R. Ginsberg et S. Penksa, *The European Union in Global Security: The Politics of Impact*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 26.

1. **Programmes de mutualisation et d'échange:** initiatives visant à renforcer la mutualisation des capacités militaires entre les États membres de l'Union en améliorant la coordination et l'interopérabilité, en évitant les lacunes et les doubles emplois. Dans ce contexte, l'AED est une plateforme d'échange d'informations dans les processus de planification et de prise de décision en matière de défense des différents États membres de l'Union. L'AED, en concertation avec les États membres, a défini plusieurs programmes prioritaires, parmi lesquels notamment le ravitaillement en vol, la formation au pilotage d'hélicoptères, et la surveillance maritime.
2. **Programmes de capacités:** Selon les termes de la décision adoptée par le Conseil européen en décembre 2013, il y a quatre programmes de capacités visant à garantir des capacités essentielles et à remédier aux lacunes critiques par des projets coopératifs concrets. Ces quatre programmes sont les suivants: ravitaillement en vol, systèmes d'aéronefs télépilotés (drones), communications gouvernementales par satellite et cyberdéfense.
3. **Plan de développement des capacités (PDC):** L'AED a élaboré le PDC grâce à la collaboration des États membres participants, du Secrétariat du Conseil et du CMUE (avec le soutien de l'EMUE), et l'actualise en permanence depuis sa création. Ce plan fait l'inventaire des capacités actuellement disponibles dans chaque État membre de l'Union. Ce document vise à soumettre à chaque État membre de l'Union des recommandations concernant ses capacités militaires.
4. **Recherche et technologie:** Avalisée par le comité directeur de l'AED le 10 novembre 2008, la stratégie en matière de R&T vise à accroître les investissements dans la recherche et la technologie afin de maintenir et de renforcer les capacités des États membres de l'Union.

L'AED a par ailleurs produit deux documents importants:

1. Le **Code de conduite en matière de mutualisation et de partage**, adopté en novembre 2012, vise à intégrer systématiquement la mutualisation et le partage dans les processus de planification et de prise de décision des États membres⁵⁹, et soutient la coopération entre les États membres de l'Union en matière de renforcement des capacités.
2. Le **Cadre d'action pour une coopération systématique et s'inscrivant dans le long terme dans le domaine de la défense** a été approuvé par le comité directeur de l'AED, puis par le Conseil, en novembre 2014. Ce cadre d'action, 'en parfaite cohérence avec les processus de planification existants de l'OTAN', servira d'orientation pour les approches coopératives des États membres afin de garantir la cohérence stratégique, le partage de l'information, l'identification des lacunes des capacités critiques de la PSDC, et la définition des priorités et des mesures d'incitation à la coopération.

Même si elle est dirigée par le HR/VP (responsable de son organisation et de son fonctionnement), l'AED reste sous l'autorité du Conseil (auquel elle rend compte) et son conseil de direction se réunit au niveau ministériel. Au conseil de direction, les ministres de la défense des États membres (à l'exception du Danemark) se prononcent sur le budget, les programmes de travail et les projets.

- **Commission européenne**

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a renforcé cette institution dans ses fonctions essentielles consistant à proposer des instruments législatifs, à fixer les priorités d'action, à mettre en œuvre les politiques et le budget de l'Union, et à représenter l'Union en dehors de l'Europe à l'exception de la PESC (ce domaine étant couvert par le HR/le SEAE). Dans le domaine de la PSDC, la tâche la plus importante de la Commission

⁵⁹ Code of Conduct on Pooling & Sharing, Agence européenne de la défense, p.1, disponible à l'adresse: <https://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf> [consulté le 20.1.2016].

concerne l'industrie de la défense. En juillet 2013, la Commission a présenté une communication intitulée '**Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace**'. Dans ce document, la Commission affirmait que les réductions de plus en plus importantes des budgets nationaux de la défense et le caractère fragmenté du marché européen de la défense mettaient en péril la capacité de l'Union européenne à maintenir ses capacités militaires et à améliorer la compétitivité de son industrie de la défense. La Commission européenne a dès lors proposé des mesures clés visant à renforcer et à harmoniser l'industrie européenne de la défense, qui ont à leur tour renforcé les deux directives existantes (**directive 2009/43/CE relative aux transferts de produits liés à la défense, et directive 2009/81/CE relative aux marchés publics de défense et de sécurité**).

Un an plus tard, en juin 2014, la Commission européenne a présenté une feuille de route (intitulée '**Une nouvelle donne pour la défense européenne**') à titre de suivi de sa communication précédente. Ce nouveau document identifiait une série d'initiatives que la Commission européenne devait prendre pour 'promouvoir une industrie de la défense plus compétitive et favoriser les synergies entre recherche civile et recherche militaire'⁶⁰. La Commission proposait notamment les actions suivantes:

1. achever le marché unique de la défense et de la sécurité, s'attaquer aux distorsions du marché,
2. renforcer la compétitivité du secteur,
3. et soutenir la recherche en matière de défense européenne, entre autres.

En mai 2015, la Commission a adopté un nouveau 'Rapport sur la mise en œuvre de la communication de la Commission européenne sur la défense' passant en revue les progrès accomplis par l'Union dans la promotion de la BITDE.

À cet égard, on peut s'attendre à ce que, après la publication de la stratégie globale en juin 2016, la Commission adopte le '**Plan d'action européen de la défense**'. Ce document a pour principal objet de 'réunir les éléments essentiels de nos politiques de défense existantes concernant **le marché intérieur, la politique industrielle et la recherche**, et de les combiner de façon cohérente avec de nouvelles initiatives afin de générer des synergies entre la sécurité et la défense, notamment dans le domaine spatial'⁶¹. La conséquence principale sera le renforcement d'une BITDE plus intégrée et compétitive. Ce plan d'action de la défense comprendra également d'autres mesures, comme le lancement d'une **action préparatoire** en vue de recenser les avantages potentiels d'un **financement européen de la recherche** dans les domaines liés à la PSDC. À l'heure actuelle, le financement se focalise exclusivement sur la recherche et le développement dans le domaine civil et les biens à double usage, par le biais du programme Horizon 2020.

En décembre 2013, la Commission a publié, en collaboration avec la haute représentante, la communication conjointe relative à une approche globale de l'Union européenne à l'égard des conflits et des crises externes. Par la suite, elle a publié la communication conjointe – par la Commission et la haute représentante – sur le renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement dans les pays tiers.

Comme le montre cette dimension interinstitutionnelle, le traité de Lisbonne nous donne la base juridique nécessaire pour servir de fondement au livre blanc. Quelques-unes des compétences principales des

⁶⁰ "Une nouvelle donne pour la défense européenne: la Commission propose un plan d'action industriel", communiqué de presse de la Commission européenne, 24 juin 2014, disponible à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-718_fr.htm [consulté le 13.1.2016].

⁶¹ Roadmap of European Defence Action Plan, Commission européenne, 11/201, p. 2, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_grow_006_cwp_european_defence_action_plan_en.pdf [consulté le 13.1.2016].

institutions de l'Union en matière de PSDC sont le droit d'initiative du/de la HR/VP, les compétences des comités et directions du SEAE dans le domaine militaire et de la planification stratégique, la surveillance et le contrôle budgétaire assurés par le Parlement européen et le rôle de la commission SEDE, le processus d'identification des capacités et des besoins opérationnels de l'AED, et le rôle de la Commission européenne dans l'industrie de la défense. Pour atteindre son but, le livre blanc devra prendre en considération toutes ces compétences, sans s'y limiter.

3.4 Traité de Lisbonne: cadre juridique

Concernant le développement de la PSDC, le traité de Lisbonne introduit de nouveaux instruments, dont les implications et les limites méritent d'être analysées afin de mieux comprendre ce qu'elles prévoient, leur mode de mise en œuvre, et leur portée. Il s'agit d'un aspect essentiel de la rédaction d'un livre blanc de l'Union, car c'est en tenant compte de ce type de considération que le livre blanc saura proposer les mesures les mieux adaptées pour compléter et mettre en place la stratégie globale. Parmi ces instruments juridiques figurent, notamment, la clause de solidarité (article 222 du traité FUE), la clause des coopérations renforcées (article 20 du traité UE), la clause d'assistance mutuelle (article 42, paragraphe 7 du traité UE), et le mécanisme de la coopération structurée permanente (article 46 du traité UE). Tous ces instruments énoncés dans le traité peuvent modifier le système de politique étrangère de l'Union européenne et relancer l'engagement à l'égard de la politique de défense. Indéniablement, ce large éventail de possibilités est l'un des principaux atouts du traité de Lisbonne.

- **Clause de coopérations renforcées** (article 20 du traité UE et articles 326-334 du traité FUE)

Il s'agit d'une procédure en vertu de laquelle neuf États membres au minimum sont autorisés à avancer en matière d'intégration ou de coopération dans un domaine quelconque et dans le cadre des structures, institutions et procédures européennes. La coopération renforcée doit être ouverte à tout moment à tous les autres États membres qui souhaiteraient la rejoindre ultérieurement. Conformément à l'article 20 du traité UE, ce type de coopération doit être adopté à l'unanimité par le Conseil et toujours en dernier ressort, lorsqu'il est établi que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints 'dans un délai raisonnable' par l'Union dans son ensemble. Tous les États membres de l'Union peuvent participer aux réunions et aux délibérations, mais seuls les membres participant à la coopération renforcée prennent part au vote. Avant d'adresser la demande au Conseil, les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée informent la Commission européenne et la haute représentante de l'Union, qui donnent leur avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union (article 329, paragraphe 2 du traité FUE). La demande est également transmise au Parlement européen pour information.

Les dispositions, mesures ou décisions prises dans le cadre de la coopération renforcée ne modifient en rien l'acquis de l'Union. La coopération renforcée ne peut porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale (article 326 du traité FUE). L'objectif ultime de cette clause semble être le renforcement du processus d'intégration de l'Union. À cet égard, ce mécanisme apparaît comme un moyen de surmonter la paralysie de l'Union en matière de prise de décision et d'accélérer la construction de l'Europe pour les États membres le désirant. Cette clause n'a pas été utilisée dans les domaines de la PESC/PSDC. Elle a toutefois été appliquée en matière de droit du divorce et de la propriété intellectuelle.

- **Clause d'assistance mutuelle** (article 42, paragraphe 7 du traité UE)

Cette clause établit que si un État membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, il peut invoquer le mécanisme par lequel les autres États membres de l'Union 'lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir', conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. L'assistance s'appuie sur des moyens civils et militaires fournis par les autres États de l'Union.

Des similarités apparaissent entre la clause de défense collective de l'article 5 du traité de l'OTAN et la clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 du traité UE. Les deux clauses ont été invoquées, la première après les attaques terroristes du 11 septembre contre les États-Unis, et la seconde après les attaques de Paris en novembre 2015. Une différence de taille mérite toutefois d'être soulignée: si dans le premier cas 'la procédure décisionnelle [de l'OTAN] et l'appareil militaire qui garantissent et organisent la réponse collective en cas d'attaque'⁶² sont utilisés, la clause d'assistance mutuelle de l'Union est intergouvernementale et la coordination est centralisée par l'État membre demandeur. Cependant, l'article 42, paragraphe 7, du traité UE 'n'empêche pas une coordination de l'Union pour une plus grande efficacité'.

Concernant la relation avec la clause de solidarité, toutes deux offrent la 'possibilité d'obtenir de l'aide et une assistance auprès des partenaires'⁶³, mais elles se distinguent sur le plan de la procédure. Si la décision du Conseil 2014/415/UE établit les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité, la clause d'assistance mutuelle 'ne prévoit pas de procédure formelle', car 'aucune décision, ni conclusion du Conseil n'est requise pour l'application de l'article 42, paragraphe 7 du traité UE, uniquement l'existence de faits ou d'une situation constituant la raison d'invoquer l'article'⁶⁴.

- **Mécanisme de flexibilité** (article 44 du traité UE)

Cette clause n'a à ce jour encore jamais été appliquée. En substance, en vertu de ce mécanisme, le Conseil 'peut confier la mise en œuvre d'une mission de Petersberg - article 43 du traité UE - à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires.' Une interprétation littérale de la disposition voudrait que toute opération confiée en vertu de l'article 44 soit exécutée par au moins deux États membres, qui seraient responsables de la planification et du commandement de la mission. De manière générale, ce mécanisme pourrait être utile pour mener une action flexible et rapide lorsqu'une réponse rapide de l'Union est nécessaire. Les missions à exécuter doivent faire l'objet d'un accord entre les États membres intéressés et la haute représentante. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission. Si la réalisation de la mission requiert une modification de 'l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés', le Conseil doit en être informé et adopte les décisions nécessaires.

Bien qu'il ne crée pas de nouvelle catégorie d'opérations de l'Union - il est explicitement fait référence à l'article 43 - ce mécanisme ouvre la possibilité de lancer des opérations de PSDC, civiles ou militaires, 'par une coalition d'États membres volontaires sous l'égide de l'UE et sous le contrôle politique de l'UE'⁶⁵. Par ailleurs, bien que cet outil permette une plus grande flexibilité et une capacité d'action plus rapide que la clause de coopération renforcée ou que la coopération structurée permanente, il apparaît évident que sa mise en œuvre doit se faire dans le cadre juridique de l'Union. De plus, le Conseil doit 'agir unanimement, comme pour toute opération de PSDC'⁶⁶.

⁶² ---, "From Mutual Assistance to Collective Security. Article 42(7) TEU: Orchestrating Our Response to New Threats", *Notes stratégiques de l'EPSC* (en anglais uniquement), Numéro 10 / 2015, 22 décembre, p. 2.

⁶³ J. Rehl, "Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means", Commentaries, Egmont Royal Institute for International Relations, 20 novembre 2015, disponible à l'adresse suivante:

http://www.egmontinstitute.be/publication_article/invoking-the-eus-mutual-assistance-clause-what-it-says-what-it-means/, [consulté le 8.4.2016].

⁶⁴ C.-C., Cîrlig, "The EU's mutual assistance clause. First ever activation of Article 42(7) TEU", *Service de recherche du Parlement européen*, Briefing, novembre 2015, p. 4.

⁶⁵ C.-C., Cîrlig, "The EU's mutual assistance clause", p. 5.

⁶⁶ T. Tardy, "In groups we trust. Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty", *Brief Issue EUISS*, 27, octobre 2014, p. 2.

Concernant la gestion de l'opération, deux interprétations sont possibles: a) en tant qu'opération de l'Union, elle se 'place sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité'⁶⁷; b) dans la mesure où le Conseil 'confie' la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres de l'Union, les 'procédures standard et le cycle de planification risquent de ne pas être totalement respectés'⁶⁸.

Un aspect positif du mécanisme de flexibilité - comparé à la clause d'assistance mutuelle - concerne la répartition des charges permise par la mobilisation de ressources financières communes⁶⁹ (à l'exception des coûts prévus par le mécanisme Athena). Ainsi, le point fort de l'article 44 est que les États membres participants peuvent lancer rapidement des opérations de PSDC sous l'égide de l'Union, tout en conservant une autonomie de mise en œuvre. Toutefois, de nombreux doutes subsistent concernant cette disposition, qui restera en vigueur jusqu'à la première application de l'article.

- **Coopération structurée permanente** (article 42, paragraphe 6, et article 46 du traité UE)

La coopération structurée permanente établit un mécanisme par lequel les États membres qui souhaitent y participer, qui ont satisfait aux critères et qui ont pris les engagements nécessaires (contenus et énoncés au protocole (n° 10) du traité), peuvent coopérer plus étroitement en matière de PSDC dans le cadre de l'UE. Les États membres qui souhaitent et peuvent participer doivent informer le Conseil et la haute représentante de leur intention, et le **Conseil statue à la majorité qualifiée** après consultation de la haute représentante, pour adopter la décision confirmant le recours à ce mécanisme et la liste des pays participants. Les décisions dans le cadre de la coopération structurée permanente doivent cependant être adoptées à l'unanimité.

Concernant les conditions visées par le protocole (n° 10), trois dispositions sont à retenir:

1. Dans l'article premier, le protocole prévoit que tout État membre qui souhaite participer à la coopération structurée permanente s'engage '**à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense**' (par, entre autres moyens, la participation aux programmes européens d'équipement, et doit 'avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010 [...] des unités de combat préparées pour les missions envisagées [...] pour une période initiale de 30 jours et [...] jusqu'au moins 120 jours'.
2. Dans le même esprit, l'article 2 insiste sur le fait que les **États membres doivent coopérer**; harmoniser l'identification des besoins militaires, prendre les mesures nécessaires pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, et collaborer et participer aux programmes proposés par l'Agence européenne de défense.
3. Enfin, en vertu de l'article 3, **l'Agence européenne de défense procède à l'évaluation des contributions des États membres participants**, en particulier des contributions fournies suivant les critères établis sur la base de l'article 2.

Comme diverses études l'ont laissé entendre, la coopération structurée permanente est l'un des instruments les plus significatifs prévus par le traité de Lisbonne. Il n'a toutefois pas encore été utilisé à ce jour. Le recours éventuel à ce mécanisme pourrait pourtant permettre aux États membres qui le souhaitent

⁶⁷ T. Tardy, "In groups we trust", p. 2.

⁶⁸ T. Tardy, "In groups we trust", p. 2.

⁶⁹ ---, "From Mutual Assistance to Collective Security", p. 5.

et qui en sont capables de renforcer la PSDC, conférant une plus grande flexibilité à l'action européenne en termes de développement et de partage des capacités.

La participation à ce mécanisme ne doit jamais revêtir un caractère obligatoire et doit rester ouverte à tous les États membres qui le souhaitent et qui en ont la capacité. Cependant, il appartient aux pays participants de choisir les domaines d'intégration: les projets concrets, l'ampleur de la coopération militaire et les critères de participation, entre autres⁷⁰.

- **Clause de solidarité** (article 222 du traité FUE)

En vertu de cette disposition, en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'Union et ses États membres agissent conjointement 'dans un esprit de solidarité'. Les instruments mis à la disposition de l'Union (par les États membres de l'Union) sont à la fois civils et militaires et serviront dans deux cas de figure: pour prévenir une menace terroriste, et pour porter assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. La clause prévoit que les États membres se coordonnent au sein du Conseil, lequel est assisté par le comité politique et de sécurité et le comité permanent de sécurité intérieure. Enfin, le Conseil européen est l'organe chargé d'évaluer les menaces auxquelles l'Union est confrontée.

Contrairement à d'autres dispositions, et conformément au troisième paragraphe de l'article 222 du traité FUE, des améliorations ont été apportées avec la décision du Conseil du 24 juin 2014 définissant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité. Le Conseil est donc l'institution qui surveille la mise en œuvre de la présente clause, tandis que la haute représentante et le SEAE coordonnent les capacités et les moyens de déploiement. À cet égard, et conformément à l'article 5, paragraphe 3 de la décision, la Commission et la haute représentante soumettent des propositions au Conseil en ce qui concerne les décisions portant sur les mesures exceptionnelles et les moyens militaires à adopter. Si les autorités politiques de l'État membre affecté invoquent la clause, elles 'adressent leur invocation à la présidence du Conseil [...] et au président de la Commission européenne, par l'intermédiaire du ERCC (Centre de coordination de la réaction d'urgence)'. La présidence du Conseil en informe ensuite le président du Conseil européen et le président du Parlement européen.

Contrairement à la clause d'assistance mutuelle qui est, par nature, purement intergouvernementale, ce mécanisme de solidarité exige une coordination politique au niveau de l'Union. Autre différence avec l'article 42, paragraphe 7 du traité UE, l'invocation de la clause de solidarité est limitée au territoire de l'État membre affecté (tandis que la clause d'assistance mutuelle ne prévoit 'pas de limite territoriale lorsqu'il s'agit de son application'⁷¹). De plus, et conformément à la décision susmentionnée, la clause de solidarité n'a pas d'implications dans le domaine de la défense (article 2 de la décision), bien que des moyens militaires puissent être déployés, mais à des fins civiles. Compte tenu de ces facteurs, certains rapports suggèrent que le 'rôle limité des institutions de l'Union'⁷² et l'emplacement de la 'clause d'assistance mutuelle [...] au chapitre de la sécurité et de la défense (PSDC)⁷³ peuvent expliquer la 'préférence de la France pour le cadre intergouvernemental/bilatéral'⁷⁴ de l'article 42, paragraphe 7.

⁷⁰ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 7.

⁷¹ C.-C., Cirlig, "The EU's mutual assistance clause", p. 7.

⁷² C.-C., Cirlig, "The EU's mutual assistance clause", p. 8.

⁷³ C. Moser, "Awakening dormant law – or the invocation of the European mutual assistance clause after the Paris attacks", *Verfassungsblog on Constitutional Matters*, 18 novembre 2015, disponible à l'adresse suivante: <http://verfassungsblog.de/awakening-dormant-law-or-the-invocation-of-the-european-mutual-assistance-clause-after-the-paris-attacks/>, [Accessed on: 28.3.2016].

⁷⁴ C.-C., Cirlig, "The EU's mutual assistance clause", p. 8.

Enfin, la clause de solidarité relève du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, bien que la Cour ne soit 'pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité' (article 275 du traité FUE).

- **Financement de la PESC/PSDC** (Article 41 du traité UE)

Le financement des opérations de gestion de crises militaires et civiles de l'Union peut être structuré en fonction de la nature des coûts (voir le tableau ci-dessous): dépenses civiles administratives et opérationnelles, dépenses opérationnelles ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, financement d'urgence d'initiatives concernant les activités préparatoires et financement d'urgence d'initiatives concernant les activités préparatoires ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Premièrement, les dépenses civiles administratives et opérationnelles sont à la charge du budget de l'Union. La référence aux dépenses est souvent incluse dans la décision - adoptée par le Conseil - qui établit la mission. La prolongation de la mission entraîne la révision des fonds.

Deuxièmement, lorsque les dépenses proviennent d'opérations ayant des implications militaires⁷⁵ (ou lorsque le Conseil en décide autrement à l'unanimité), les coûts sont imputés au mécanisme Athena (composé des contributions des États membres de l'Union selon leur produit national brut)⁷⁶. La liste des coûts communs financés par ce mécanisme comprend les dépenses liées, entre autres, aux services médicaux, à l'infrastructure, au transport, à l'hébergement, au carburant et au recrutement du personnel. Les coûts relatifs au 'personnel et autres postes' sont financés 'par ceux qui les occasionnent'⁷⁷. Athena comporte trois organes de gestion, l'administrateur, le commandant d'opération et le comptable⁷⁸. Leurs actions sont placées sous l'autorité du comité spécial qui est l'organe de décision chargé d'administrer le financement des coûts communs.

Concernant le futur livre blanc de l'Union, il serait indispensable de repenser le fonctionnement de ce mécanisme. Bien qu'Athena soit efficace en termes de répartition des charges et que des dispositions aient été adoptées pour 'couvrir les coûts de transport stratégiques'⁷⁹, son impact reste relativement limité. Parce que les États membres continuent d'assumer 'la plus grande part des coûts, les opérations militaires de la PSDC dépendent de leur volonté d'engager et de fournir les moyens nécessaires'⁸⁰.

Troisièmement, concernant les activités préparatoires des missions visées aux articles 42, paragraphe 1, et 43 du traité UE (missions de Petersberg), le Conseil doit adopter une décision établissant les 'procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union', après consultation du Parlement européen. Malheureusement, le Conseil n'a toujours pas adopté cette décision.

Quatrièmement, un fonds de lancement sera institué, lequel sera constitué des contributions des États membres pour les activités préparatoires (conformément aux articles 42, paragraphe 1, et article 43 du traité

⁷⁵ Conformément à la décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 (qui a abrogé la décision 2011/871/PESC), "le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark ne participe pas à la présente décision et ne contribue donc pas au financement du mécanisme."

⁷⁶ Les listes des coûts communs pris en charge par Athena sont fournies aux annexes I, II, III et IV de la décision (PESC) 2015/528 du Conseil.

⁷⁷ A. Missiroli, "EUISS Yearbook of European Security Y•E•S 2013", EUISS, avril 2013, p. 276.

⁷⁸ A. Missiroli, "EUISS Yearbook of European Security Y•E•S 2013", p. 275.

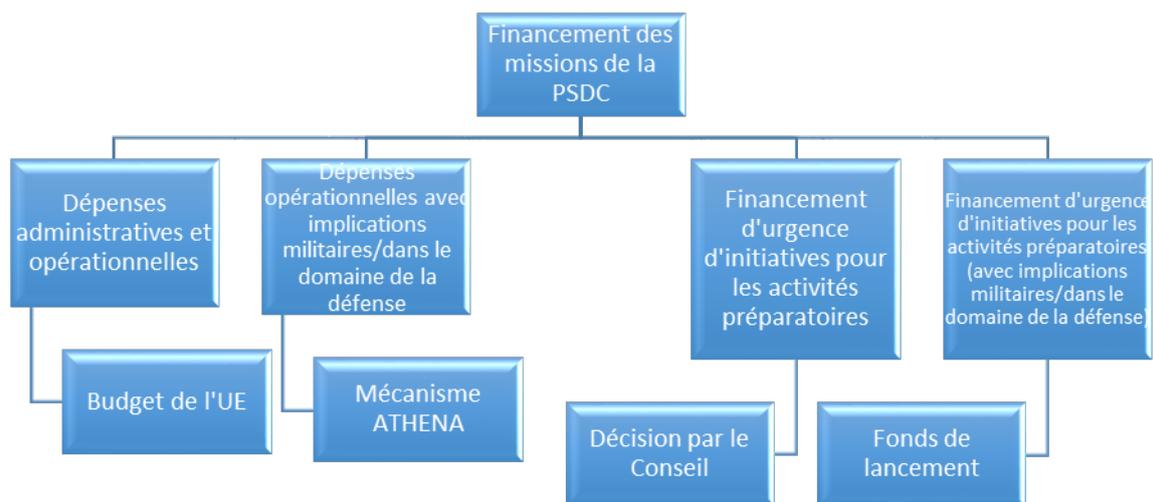
⁷⁹ C.-C. Cîrlig, "Financing of CSDP missions and operations", *Service de recherche du Parlement européen*, février 2016, p. 2.

⁸⁰ C.-C. Cîrlig, "Financing of CSDP missions and operations", p. 2.

UE) qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union (article 41, paragraphe 3, du traité UE). Dans ces cas-là, le Conseil autorisera la haute représentante à utiliser ce fonds. Mais ce fonds n'a pas encore été créé.

Concernant les domaines autres que les missions civiles et militaires, l'actuel règlement financier est [...] relativement inflexible sur les dépenses de la PESD/PSDC⁸¹. Actuellement, le financement est exclusivement orienté vers la recherche et le développement à usage non militaire ou à double usage par le biais du programme Horizon 2020. Des avancées modestes ont cependant été réalisées dans un domaine, le financement de la recherche dans le domaine de la PSDC, mis à la charge du budget de l'Union à travers des projets pilotes ou des actions préparatoires. Ainsi, le Parlement européen a inclus au budget 2015 de l'Union un projet pilote sur la recherche dans le domaine de la PSDC. Dans le cadre de ce projet, l'AED se chargera de la recherche grâce aux fonds versés par l'Union européenne. L'objectif est de développer des activités de recherche concrètes susceptibles d'avoir un impact significatif sur les opérations futures. La Commission lancera, quant à elle, une action préparatoire en 2017 afin de déterminer les avantages potentiels de la recherche financée par l'Union dans le domaine de la PSDC. Comme l'a souligné Denis Roger, directeur des synergies européennes et de l'innovation au sein de l'AED, l'action préparatoire est 'le premier pas vers un défi bien plus important: l'élaboration d'un programme de recherche dans le domaine de la PSDC'⁸².

Figure 5 Le financement des missions de la PSDC



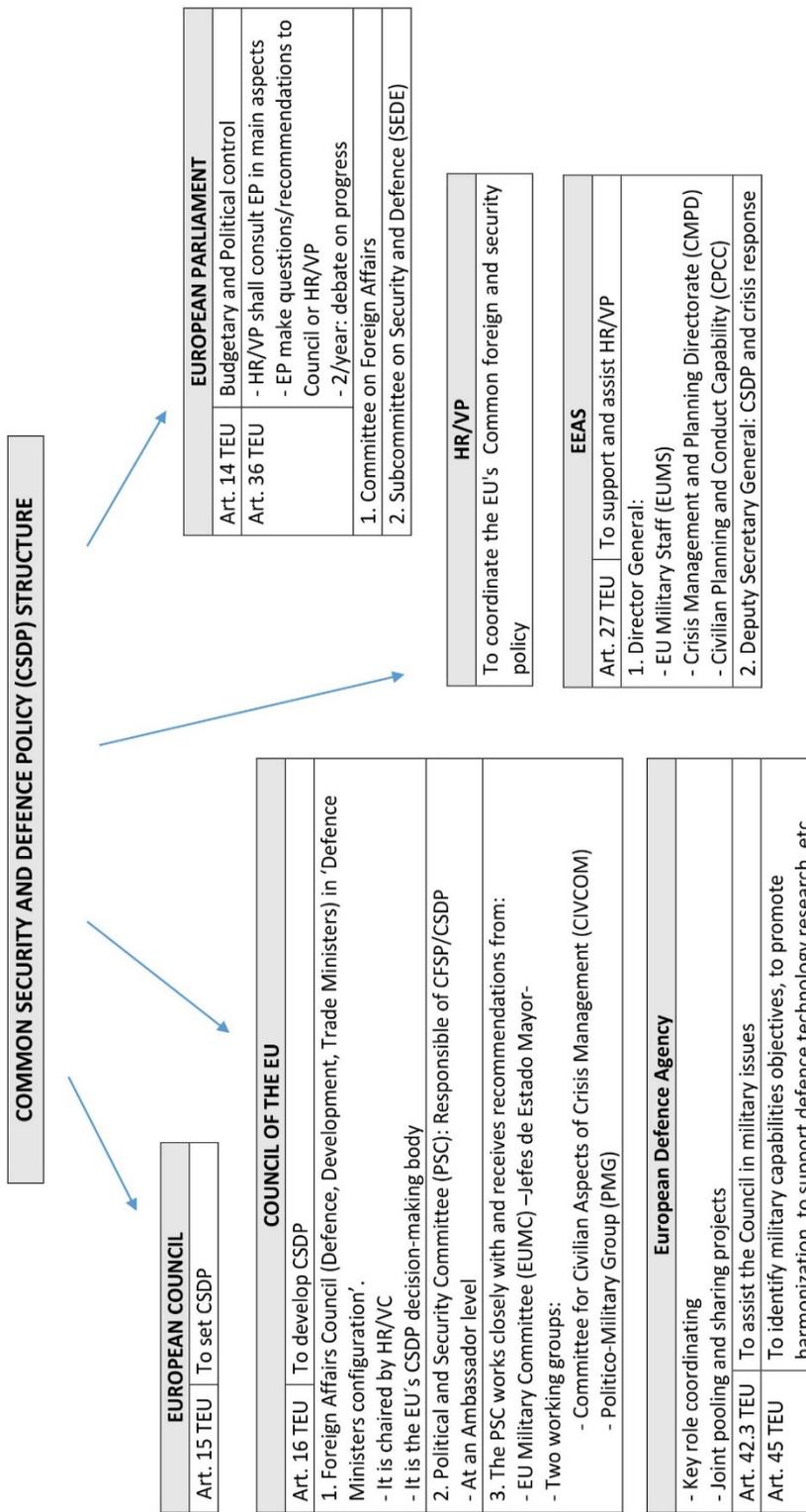
Origine: personnelle

⁸¹ W. Troszczyńska-Van Genderen, "The Lisbon Treaty's provisions", p. 14.

⁸² Informations disponibles à l'adresse

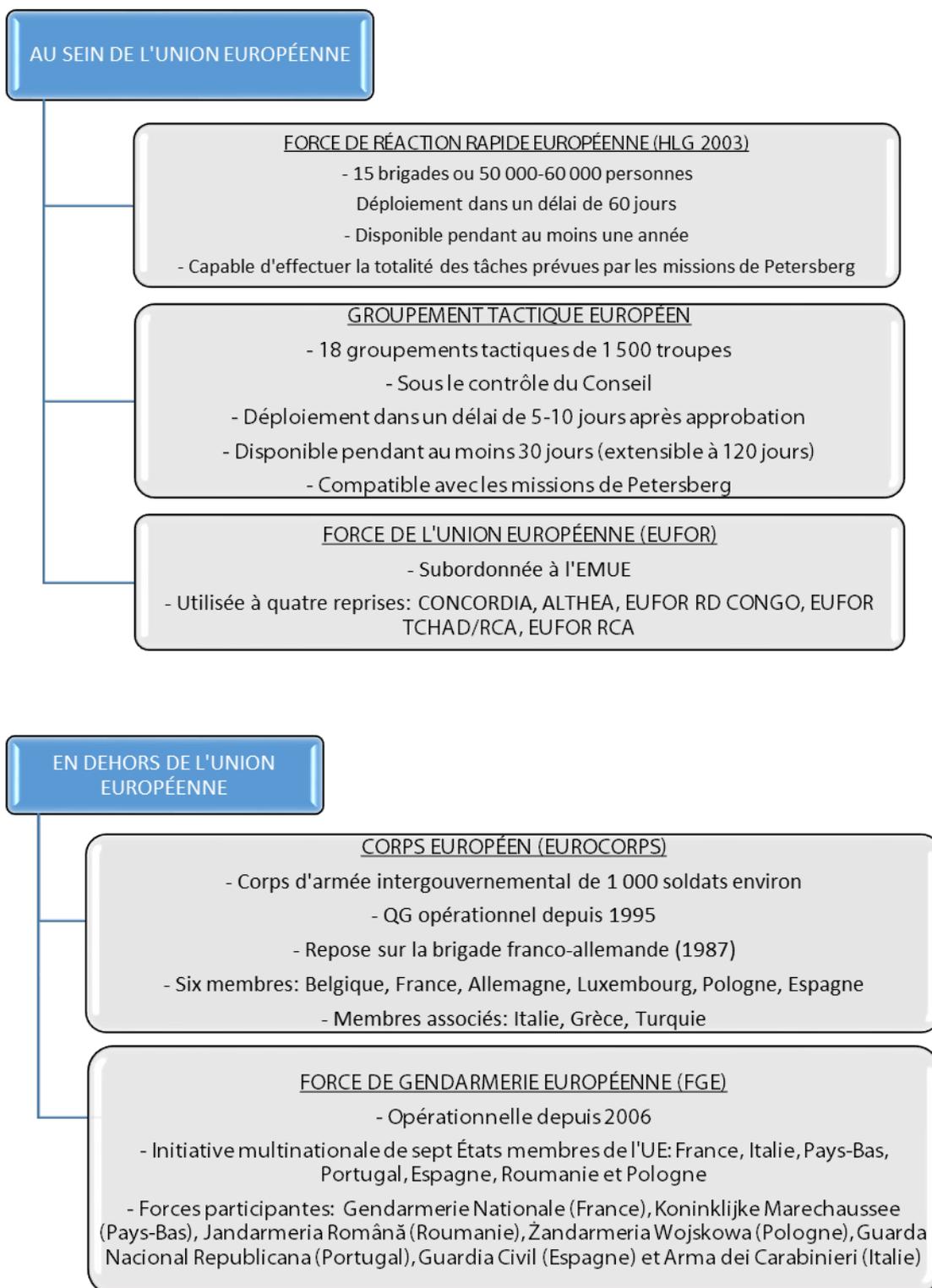
<https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2014/11/25/first-eda-commission-workshop-on-the-preparatory-action-for-csdp-related-research>, [consulté le 8.2.2016].

Figure 6 Cadre institutionnel de la PSDC



Origine: personnelle

Figure 7 Forces militaires



Origine: personnelle

4 Implications d'un livre blanc dans le contexte transatlantique et de l'OTAN

L'élaboration du futur livre blanc doit également tenir compte des éventuels impacts et contraintes qu'il peut exercer sur les relations de l'UE avec l'OTAN et les États-Unis. Comme cela a déjà été évoqué, le but premier d'un livre blanc de l'Union consiste à progresser dans le développement de la sécurité et de la défense européenne et cet objectif pourrait avoir quelques conséquences sur les relations avec ces deux partenaires stratégiques. Afin de clarifier ces conséquences, nous aborderons ici des aspects essentiels dont il faudra tenir compte pendant le processus de rédaction.

4.1 Relations Union européenne-États-Unis

Les relations qu'entretient l'Union européenne avec les États-Unis revêtent une importance capitale. Sur le plan historique, ces relations reposent sur des **valeurs et des principes communs**, et à travers l'OTAN, sur une coopération dans le domaine de la défense. Si cela n'a pas toujours été le cas, les États-Unis comptent aujourd'hui 'parmi les plus ardents défenseurs d'une PSDC efficiente et efficace'⁸³. Cette vision - celle des États-Unis partisans de la mise en place d'une Politique de sécurité et de défense commune en Europe - a également été saluée par des analystes reconnus, comme **Nick Witney**: 'en contraste flagrant avec sa position passée, Washington tend désormais à penser que ... [les Européens] vont devoir coopérer plus efficacement les uns avec les autres au sein de l'UE. La PSDC n'est donc plus perçue comme une opposition aux relations transatlantiques mais, à l'inverse, se présente comme l'un de ses aspects fondamentaux'⁸⁴. Le processus d'élaboration d'un livre blanc de l'Union doit néanmoins prendre son impact et ses implications sur les relations UE-États-Unis en considération. Les impacts potentiels sont notamment les suivants.

4.1.1 Autonomie militaire et relation plus équilibrée avec l'OTAN

Tout d'abord, le futur livre blanc doit tendre vers une autonomie militaire accrue et une relation plus équilibrée avec l'OTAN, sur la base d'une répartition des charges. Ces deux objectifs pourraient avoir un effet positif sur les relations avec les États-Unis. Ces derniers ont d'ailleurs récemment demandé à l'UE d'assumer une plus grande part des efforts de défense de l'OTAN, ce qui va dans le sens de l'ambition affichée de l'UE d'acquérir un plus haut degré d'**autonomie d'action**. Dans ce sens, le futur livre blanc de l'Union devrait permettre aux États-Unis de réduire la charge qu'ils ont à supporter actuellement dans l'Alliance atlantique et de se trouver renforcés par la participation d'un allié plus fort sur le plan militaire en matière de sécurité internationale

4.1.2 Voix unifiée de l'UE en matière de défense

Deuxièmement, les États-Unis semblent préférer une **Union européenne** unifiée et active dans divers domaines de sécurité et de défense, plutôt qu'une UE fragmentée ou passive. Une PSDC renforcée favoriserait une approche européenne unifiée en matière de défense, comme c'est déjà le cas pour les 'questions commerciales et économiques'⁸⁵. Cette tâche d'unification et de progrès serait facilitée par la production d'un livre blanc de l'Union européenne car il servirait de feuille de route claire, directe et commune permettant de réduire l'immobilisme et la bureaucratie parfois observés dans le

⁸³ J. Coelmont et M. de Langlois, 'Recalibrating CSDP-NATO Relations: The Real Pivot', *Security Policy Brief*, Egmont Royal Institute for International Relations, n° 47, juin 2013, p. 2.

⁸⁴ A. Menon & N. Witney, 'After Paris: What Price European Defence?' ECFR Essay, novembre 2015, p. 4.

⁸⁵ B. Lasheras et al., 'European Union Security and Defence White Paper A Proposal', p. 30.

fonctionnement de l'UE. En conséquence, les implications du livre blanc dans ce domaine ne semblent pas mettre en danger les relations entre l'Union européenne et les États-Unis.

4.1.3 Renforcement de l'UE dans le domaine de la sécurité

Troisièmement, le livre blanc réclamera probablement un renforcement des moyens et des capacités de l'UE, ce qui pourrait avoir un impact sur les relations entre l'Union européenne et les États-Unis. En principe, cela ne devrait pas représenter un problème pour les États-Unis, dans la mesure où ils ont publiquement soutenu le renforcement des capacités de défense européennes. Avec des moyens accrus, l'Union européenne renforcera sa position dans le domaine de la sécurité, aspect d'autant plus important que les **États-Unis 'se tournent' vers l'Asie**, ce qui implique que l'Europe n'est plus la base de la sécurité américaine. La récente guerre en Libye, où les États-Unis ont choisi de 'diriger dans l'ombre'⁸⁶, s'inscrit dans cette tendance, car l'Union européenne a été amenée à endosser la responsabilité de la gestion d'une opération sur le théâtre européen (la France et le Royaume-Uni ayant été les éléments moteurs de cette intervention⁸⁷). Dans le contexte de cette nouvelle conception de sécurité partagée entre l'Union européenne et les États-Unis, les Américains ne pourraient que se réjouir de voir les Européens prendre les commandes dans certains conflits régionaux.

4.1.4 Impacts sur la recherche et en matière industrielle

Le quatrième aspect des conséquences d'un futur livre blanc de l'Union serait les éventuels impacts sur la recherche en matière de défense et la question industrielle. Concernant la recherche, et parce que le livre blanc encouragerait le renforcement de ce secteur, les fabricants d'armes américains pourraient craindre de perdre de leur pouvoir et de leur influence avec l'apparition d'acteurs plus compétitifs dans ce domaine. Cela ne semble toutefois pas être le cas car si l'Europe entend devenir un 'allié dévoué et un véritable partenaire pour les États-Unis, elle devra relever considérablement le niveau de ses ambitions en matière de défense'⁸⁸.

Pour ce qui est des questions industrielles, le livre blanc exigera assurément une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) plus compétitive et plus forte, ce qui pourrait avoir des répercussions sur le marché américain de la défense. Une des répercussions possibles serait que les Américains bénéficieraient de la normalisation et de la certification du marché de la défense européen, qui leur permettrait d'éviter les 28 réglementations actuelles. Cela représenterait un indéniable avantage en termes de coûts. Cependant, bien que les Américains aient traditionnellement toujours protégé leurs intérêts par des mesures très restrictives, une BITDE plus forte pourrait également impliquer que les entreprises européennes de l'industrie de la défense se focalisent davantage sur le marché européen de la défense, au détriment du marché américain. Par conséquent, 'la disparition d'une concurrence sérieuse parmi les acteurs américains [contre les entreprises européennes] entraînera la baisse de la qualité et la hausse des prix'⁸⁹. Pour cette raison, et comme les impacts potentiels et les implications sur les relations entre l'Europe et les États-Unis sont incertains, ces questions devraient être examinées au moment de la rédaction du livre blanc.

⁸⁶ J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2014, p. 139.

⁸⁷ B. Gomis, 'Franco-British Leadership in Libya: Prepared for the Long Run?', Chatham House, the Royal Institute of International Affairs, 23 mars 2011, disponible à l'adresse suivante: <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/163893#sthash.pB0zBvDK.dpufhttps://www.chathamhouse.org/media/comment/view/163893>, [consulté le: 3.4.2016]

⁸⁸ M. F. Mauro et K. Thoma, 'The future of EU defence research', Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, March 2016, p. 69.

⁸⁹ C. Mölling, 'Europe, the Transatlantic Defense Industry, and How to Make the Right Choice?', *The German Marshall Fund of the United States*, Policy Brief, Transatlantic Security Task Force Series, novembre 2013, p. 3.

Sur la base de ces arguments, il semble raisonnable de penser que l'élaboration d'un livre blanc de l'Union européenne ne devrait pas représenter, en principe, une entrave aux relations entre l'Europe et les États-Unis. Toutefois, le processus de rédaction devrait tenir compte non seulement de la probable acceptation des États-Unis concernant le renforcement de l'autonomie d'action de l'UE, l'aboutissement à une position unifiée de l'Union européenne dans diverses questions de sécurité et de défense, et la progression des capacités de l'UE, mais aussi envisager les questions qui se posent concernant l'industrie et la recherche dans le domaine de la défense sur le marché européen.

4.2 Relations Union européenne-OTAN

Comme avec les États-Unis, il est essentiel de prendre en considération les implications d'un livre blanc de l'Union sur les relations entre l'UE et l'OTAN, en précisant les mécanismes de coordination et le niveau de coopération souhaité. Le fait que 22 États membres européens appartiennent à la fois à l'UE et à l'OTAN est un aspect qui ne saurait être négligé. Indéniablement, l'OTAN et l'UE sont deux des principaux acteurs mondiaux dans la gestion des crises internationales passées et actuelles. À la **base de cette collaboration** résident des valeurs, des normes et des principes communs et partagés par les deux organisations. Ce partenariat stratégique se fonde sur les principes de concertation, de transparence et d'égalité, reconnus à travers le respect des intérêts des États membres de l'Union européenne et de l'OTAN⁹⁰.

Dans le **contexte juridique actuel**, l'unique accord à ce jour concernant les relations UE-OTAN, est l'**Accord Berlin Plus**. Il trouve son origine dans un précédent accord entre l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale (UEO) conclu lors de la réunion ministérielle de l'OTAN de 1996 à Berlin, dont l'objectif était double: permettre aux pays européens de déployer des moyens militaires là où l'OTAN n'était pas engagée, et réduire la charge financière des États-Unis dans l'OTAN. Plus tard, dans les conclusions du **Conseil européen de Cologne de 1999** - voir Annexe III - l'Union européenne a décidé d'inclure la 'définition des modalités de l'inclusion des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg'. En d'autres termes, l'UE remplaçait l'UEO dans l'exécution de ses fonctions.

Pour cette raison, et après la **Déclaration OTAN - Union européenne de décembre 2002**, un nouveau cadre de coopération dans les relations entre les deux organisations a été créé en application de l'Accord Berlin Plus. Cet accord a été conclu en mars 2003. Il comprend les éléments suivants: notamment, l'échange d'informations classifiées, l'accès aux capacités de planification de l'OTAN dans le cadre des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE, et la mise à disposition des moyens et capacités de l'OTAN pour les opérations civiles-militaires dirigées par l'UE. Entre autres considérations, les éléments de ces accords ont été soigneusement pensés pour éviter les risques d'empiètement et de double emploi entre les deux organisations.

Au cours de ces années, essentiellement au travers de réunions entre le Comité politique et de sécurité de l'UE et le Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN, la **coopération** a été fructueuse dans plusieurs domaines. Des exemples révélateurs sont les avancées obtenues dans les domaines de la consultation politique, des capacités, du terrorisme et de la cyber-défense. Concernant ce dernier aspect, la coopération UE-OTAN a débuté en 2010 avec des consultations entre les services de cyber-défense des deux organisations et des réunions informelles; elle revêt aujourd'hui un caractère prioritaire pour le renforcement de la sécurité du

⁹⁰ Voir les principes communs énoncés dans la Déclaration OTAN - Union européenne de décembre 2002.

monde numérique. Actuellement, deux des initiatives de coopération les plus abouties sont l'exécution par l'UE de l'exercice annuel de cyber-défense de l'OTAN, baptisé 'Cyber-Coalition', et l'arrangement technique entre la Capacité OTAN de réaction aux incidents informatiques (NCIRC) et l'équipe d'intervention en cas d'urgence informatique de l'UE (CERT-EU). Dans le cadre de la première initiative, l'OTAN partage ses informations avec les agences européennes; pour la seconde, l'UE favorise la coopération avec l'OTAN en accord avec l'un des cinq objectifs du cadre politique pour l'Union en matière de lutte contre la cybercriminalité de novembre 2014⁹¹ (voir le chapitre 2).

Parmi les autres domaines dans lesquels on peut espérer une coopération fructueuse il y a 'l'échange de renseignements et l'assistance de la RSS'^{92,93}. En outre, le Concept stratégique 2010 de l'OTAN a conclu à la nécessité de s'attaquer à de nouveaux défis de sécurité, notamment la sécurité énergétique, et l'intervention de la Russie en Ukraine a remis en question la valeur de la réponse traditionnelle face aux menaces hybrides. Concernant ce dernier aspect, le prochain sommet de l'OTAN qui se tiendra à Varsovie en juillet 2016 semble être l'occasion pour l'Union européenne et l'OTAN d'aborder en profondeur la future coopération. Dans ce nouveau scénario, l'UE et l'OTAN vont 'devoir coopérer étroitement, tandis que dans les domaines de compétence exclusive ..., les deux organisations devront se consulter et se coordonner afin de synchroniser leurs calendriers et les impacts'⁹⁴. Dans cette perspective, il serait judicieux d'accompagner la rédaction d'un livre blanc d'un débat approfondi entre les membres de l'UE et ceux de l'OTAN, dans le but d'identifier les moyens de mieux mettre en application les avantages que présente chaque organisation pour faire face à ces nouveaux défis.

Cependant, et malgré ces progrès, des améliorations peuvent encore être apportées dans les relations UE-OTAN. L'un des principaux objectifs de la relation UE-OTAN est de garantir la complémentarité, et à cet égard, la création d'un livre blanc de l'Union - qui favorisera le développement de la PSDC - devrait renforcer le **rôle complémentaire** de l'Union européenne dans le cadre de l'OTAN. Pour y arriver, il convient de considérer la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne comme une **contribution à la mission de l'OTAN de défense du territoire** (article 5 de l'OTAN). En ce sens, il semble nécessaire que le futur livre blanc expose les contextes et les limites juridiques en vertu desquelles l'invocation et la compatibilité de l'article 5 de l'OTAN seraient en adéquation avec les autres dispositions prévues par le traité de Lisbonne, comme les articles 42, paragraphe 2, et 42, paragraphe 7 du traité UE. Conformément à l'article 42, paragraphe 2, du traité UE, la politique de défense de l'UE doit 'respecter les obligations pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)'. De la même manière, la clause d'assistance mutuelle visée à l'article 42, paragraphe 7 du traité UE, reconnaît que les engagements dans ce domaine 'demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord'. Compte tenu de ces deux dispositions, la portée et les conditions de toute éventuelle action commune doivent être clarifiées afin d'établir comment elles peuvent être complémentaires l'une pour l'autre.

Outre ces implications juridiques, il existe d'autres domaines dans lesquels un futur livre blanc de l'Union pourrait avoir un impact, notamment un plus grand degré d'autonomie militaire, une relation plus équilibrée avec l'OTAN, les implications potentielles sur les plans économique et industriel, et la possible amélioration des canaux de communication institutionnels actuels.

⁹¹ Informations disponibles à l'adresse

http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/100216_eu-nato-cyber-defence-cooperation_en.htm, [consulté le: 3.4.2016]

⁹² Abréviation de Réforme du secteur de la sécurité.

⁹³ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 10.

⁹⁴ M. Drent et al., 'New Threats, New EU and NATO Responses', p. 52.

4.2.1 Un plus grand degré d'autonomie militaire de l'Union

Premièrement, dans la mesure où le livre blanc réclamera sans doute une augmentation des moyens de l'Union, celle-ci aboutira à un plus grand degré d'autonomie militaire. Ce nouveau scénario aura forcément un impact sur deux problèmes politiques actuels: le droit de veto de l'OTAN, et le conflit entre la Turquie et Chypre. En ce qui concerne le premier problème, en vertu de l'accord 'Berlin Plus', l'OTAN dispose d'un **droit de veto** en vertu duquel l'utilisation de ses moyens par l'Union européenne n'est possible qu'en l'absence d'intérêt à intervenir de l'OTAN. En ce sens, l'élaboration d'un livre blanc serait pour l'Union une bonne occasion de disposer d'une plus grande autonomie d'action dans ses relations avec l'OTAN. Dans un scénario où les organisations ont toutes deux intérêt à intervenir, l'UE aurait la possibilité d'agir grâce à ses propres capacités et ressources, en pleine coopération avec l'OTAN, et sans compromettre les effets positifs de ce partenariat stratégique. Il faudrait y voir non pas le signe d'une distanciation mais le meilleur moyen d'admettre et de reconnaître les différentes voies que chaque organisation peut emprunter.

En ce qui concerne le **conflit turco-chypriote**, nul n'ignore la complexité politique de l'application et de la mise en œuvre de l'accord Berlin Plus. C'est pourquoi l'Union hésite à renforcer encore cet accord. Malgré le succès des opérations conjointes entre l'OTAN et l'UE dans les années 1990, il apparaît aujourd'hui impossible de mettre en œuvre une mission 'Berlin Plus'. Pour ce qui est de l'impact éventuel d'un futur livre blanc sur cette question, et tout en gardant à l'esprit que la résolution de la question chypriote doit être 'prise en charge au niveau politique le plus élevé et ne pas être reléguée au rang de problème secondaire'⁹⁵, le développement d'une PSDC pourrait permettre de surmonter la situation de blocage actuelle grâce à la plus grande autonomie militaire gagnée par l'Union européenne. Partant, l'UE pourrait de façon 'autonome' mener des opérations hors de ses frontières 'défendant ses propres intérêts'⁹⁶, sans être subordonnée à l'OTAN.

4.2.2 Une relation plus équilibrée

Deuxièmement, un futur livre blanc pourrait également conduire l'OTAN à exiger une relation plus équilibrée. L'OTAN pourrait souhaiter, du fait de l'augmentation des moyens et des capacités de l'UE et de leurs meilleures utilisation et gestion, une relation 'plus équitable' avec l'UE. L'Union devrait donc envisager la possibilité de fournir à l'OTAN les moyens, l'expertise ou la valeur qui lui font défaut, notamment sur le plan non militaire.. Ce nouveau type de collaboration serait à double sens et permettrait aux deux organisations de faire tout ce qui est en leur pouvoir, assurant à l'OTAN la possibilité de profiter des forces de l'UE et inversement.

4.2.3 Considérations économiques et industrielles

Troisièmement, un livre blanc de l'UE pourrait également entraîner toute une série de conséquences et de contraintes sur les plans économique et industriel, à prendre en considération. L'un des principaux objectifs de ce livre blanc est de renforcer la PSDC, ce qui suppose de promouvoir le marché intérieur par rapport à l'industrie européenne de la défense. Sur ce point, le lancement d'un plan d'action en matière de défense européenne par la Commission, mais également le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne et les possibilités de mutualisation des moyens, feront sans doute de l'Union un acteur industriel plus consolidé et plus compétitif. Ce nouveau scénario aura sans aucun doute des conséquences économiques à la fois pour les États-Unis et l'OTAN, du fait de l'augmentation de la valeur ajoutée des entreprises de défense européenne et de la modification probable de la situation de statu quo relative à l'acquisition des marchés publics. En principe, ces modifications ne semblent pas

⁹⁵ J. Coelmont et M. de Langlois, 'Recalibrating CSDP-NATO Relations', p. 2.

⁹⁶ B. Lasheras et al., 'European Union Security and Defence White Paper A Proposal', p. 31.

problématiques pour l'OTAN qui bénéficiera d'une concurrence accrue dans le secteur. Cependant, il est fortement recommandé de prendre ces contraintes potentielles en considération lors de la rédaction du livre blanc.

Par ailleurs, le livre blanc aura un autre effet économique et industriel indirect. Le développement du marché industriel européen pourrait être considéré comme un avantage dans le cadre de la relation avec l'OTAN. Le renforcement des secteurs industriels européens disposant d'un avantage comparatif (secteurs aéronautique et spatial, naval et des véhicules blindés)⁹⁷ pourrait aboutir à la consolidation et au renforcement de la base industrielle européenne, ce qui entraînerait une profonde spécialisation. L'OTAN accueillerait sans doute favorablement ces changements, dans la mesure où ils lui profiteraient dans le cadre de ses missions et allègeraient la charge qui pèse sur les autres contributeurs de l'OTAN.

4.2.4 Canaux de communication

Quatrièmement, un livre blanc de l'UE pourrait également avoir un impact sur les canaux de communication interinstitutionnels actuels entre l'OTAN et l'UE. Par exemple, le développement de nouveaux moyens, le renforcement de l'intégration et le partage de programmes permettraient à l'UE d'être plus à même de fournir des ressources et des moyens répondant à des besoins communs. Dans ce sens, les réunions de coordination au sein du Groupe UE-OTAN sur les capacités, créé en 2003 'pour veiller à ce que les efforts de l'OTAN et de l'UE en matière de développement capacitaire soient cohérents et synergiques'⁹⁸, devraient sans doute être plus fréquentes en raison de la plus forte implication européenne dans ce domaine. En même temps, la rédaction du futur livre blanc pourrait être vue comme l'occasion d'introduire des mécanismes de communication nouveaux et améliorés. En outre, le futur livre blanc devra étudier en détail la possibilité de renforcer la présence des représentants de l'OTAN et de l'UE dans les organisations respectives, en vue d'adopter de meilleures décisions politiques et militaires bénéficiant d'un plus large consensus.

Pour conclure, un futur livre blanc améliorera probablement les relations entre l'UE et l'OTAN et maintiendra 'l'esprit [d']ouverture, [de] transparence, [de] complémentarité et [de] respect de l'autonomie et de l'intégrité institutionnelle des deux organisations [...] entier et mutuel'⁹⁹. Comme indiqué dans ce chapitre, les principales implications seraient l'élargissement du champ de la coopération, une plus grande autonomie militaire de l'UE, une plus grande participation de l'Union aux opérations de l'OTAN, le renforcement de l'UE sur le plan économique et industriel, et l'introduction et l'amélioration des canaux de communication institutionnels actuels. Tous ces effets doivent être pris en considération dans le cadre de la rédaction du livre blanc, tout en gardant à l'esprit, entre autres implications, les nouvelles possibilités d'améliorer et d'élargir les relations UE-OTAN actuelles. Comme l'indique la déclaration du sommet du pays de Galles sur le lien transatlantique de l'OTAN du mois de septembre 2014, force est de reconnaître qu'[u]ne défense européenne plus forte contribuera à une OTAN plus forte'¹⁰⁰.

⁹⁷ V. Briani et al., "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", Direction générale des politiques externes, Service politique, Parlement européen, juin 2013, p. 77.

⁹⁸ Informations disponibles à l'adresse http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm, [consulté le: 3.4.2016]

⁹⁹ Informations disponibles à l'adresse http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm, [consulté le: 3.4.2016]

¹⁰⁰ Cité dans M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 5.. Référence tirée de: OTAN, Déclaration du sommet du Pays de Galles sur le lien transatlantique, 5 septembre 2014.

5 Livres blancs nationaux

Ce chapitre est consacré à la dimension individuelle des nations, avec une description de leur livre blanc en matière de défense. Le chapitre débute par une description détaillée des dimensions stratégiques et opérationnelles couvertes par les États membres de l'UE dans leurs documents de sécurité et de défense respectifs. Certains traits notables des livres blancs des États membres sont ensuite analysés et comparés. Nous examinons ensuite les positions des États membres vis-à-vis d'un livre blanc pour l'ensemble de l'UE, en soulignant les rivalités et les différences qui les opposent. Enfin, ce chapitre cherche à mettre le doigt sur les principales différences juridiques, institutionnelles, financières et structurelles entre la plupart des documents des États membres de l'Union européenne qui concernent les questions de défense et un future livre blanc de l'UE.

5.1 Les dimensions stratégiques et opérationnelles des documents de sécurité et de défense nationales

Sur la question d'une politique commune de sécurité et de défense, l'Union européenne n'a jamais rédigé de livre blanc mais a, en revanche, comme on le signale au chapitre 2, ébauché une stratégie en matière de sécurité. Par contre, la plupart des États membres de l'Union ont publié des rapports nationaux incorporant une dimension stratégique et opérationnelle¹⁰¹. Si l'équilibre entre les deux dimensions peut varier d'un État membre à l'autre, tous ces rapports les couvrent toutes deux dans une certaine mesure.

- La dimension stratégique comporte généralement une analyse du **contexte géostratégique**, ainsi qu'une définition de l'ambition du pays au niveau international. Tous les documents nationaux débattent de la 'dynamique structurale du contexte [...], qui se déploie dans l'environnement immédiat, régional et international du pays concerné'¹⁰², et des défis et opportunités stratégiques, des lignes de forces et des lignes de faille de cet environnement. Cependant, certains rapports explorent le contexte de façon nettement plus approfondie, en proposant 'une analyse prospective des transformations susceptibles d'affecter l'environnement stratégique à court, à moyen et à long terme'¹⁰³. Ces documents clarifient les risques (conçus comme des défis à l'ordre international actuel, qui peuvent porter atteinte à l'autonomie stratégique des États membres) et les menaces (conçues comme les ruptures de l'environnement stratégique qui sont susceptibles de porter atteinte à la souveraineté nationale de l'État membre ou à l'intégrité de ses citoyens) sur la scène internationale¹⁰⁴.

De plus, ces rapports, qui se caractérisent par un parti pris stratégique, **définissent 'le rôle que le pays souhaite jouer, et [...] plus spécifiquement son action'**¹⁰⁵. À cette fin, ils font en sorte au préalable 'de définir les principes de la politique de sécurité et de défense du pays, de définir les objectifs stratégiques à atteindre afin de parer aux risques et aux menaces mis en évidence, de définir le degré d'autonomie et d'ambition nationales, et d'élaborer en détail la posture stratégique du pays'¹⁰⁶. En

¹⁰¹ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'UE: pour la définition d'un cadre européen', Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, n°18, 2012.

¹⁰² O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 37.

¹⁰³ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 37.

¹⁰⁴ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 37.

¹⁰⁵ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 38.

¹⁰⁶ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 38.

particulier, les objectifs stratégiques portent généralement à la fois sur la sécurité intérieure et extérieure du pays et résultent directement de l'évaluation stratégique¹⁰⁷.

- En ce qui concerne la dimension opérationnelle, les rapports analysent les opérations en général, ainsi que les éléments détaillés pertinents. Dans cette partie opérationnelle, ils proposent **'la définition du rôle et des missions des forces armées, la doctrine d'utilisation de la force, la stratégie militaire, les ambitions en termes de capacités, la planification et les investissements de défense, et les questions administratives'**¹⁰⁸. Certains de ces documents sont 'fondés sur une appréhension réaliste du contexte économique et financier et de la réalité des budgets de défense'¹⁰⁹.

Au niveau de l'Union européenne, il y aurait un 'relatif consensus'¹¹⁰ sur la dimension stratégique, puisque, parmi les rapport des États membres, les analyses qui décrivent 'la mondialisation (ouverture, complexité, incertitude stratégique, imprévisibilité), les crises actuelles (crise économique, crise financière, crise de la dette), la modification de l'équilibre des puissances (déplacement du centre de gravité stratégique vers l'Asie, renforcement de l'influence des pays émergents), l'inflexion de la politique étrangère américaine vers la région Asie Pacifique, ou encore la rupture stratégique en Afrique du Nord et dans le grand Moyen-Orient' sont très proches les unes des autres¹¹¹. Comme on l'a signalé au chapitre 3, nous pouvons nous attendre à rencontrer de plus grandes difficultés au niveau opérationnel, dans la mesure où les capacités sont exclusivement aux mains des États membres.

5.2 Caractéristiques distinctives des livres blancs des États membres de l'UE

La diversité des documents de sécurité et de défense au niveau des États membres de l'UE est assez significative. Elle ne constitue pourtant pas un obstacle pour trouver un terrain d'entente. Dans certains domaines, les divergences sont considérables, alors que dans d'autres, les points communs sont fréquents. Afin d'aider à décrire les divergences et les points communs, nous nous concentrons sur les aspects suivants.

5.2.1 Terminologie

Les titres utilisés pour décrire les documents de sécurité et de défense nationales sont très variables, allant de 'stratégie de défense' et 'stratégie de sécurité' (dans le cas de la Slovaquie) à 'doctrine militaire' (Malte) ou 'concept de défense de l'État' (Lettonie). Le tableau 2 compile les titres de ces documents nationaux.

¹⁰⁷ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 38.

¹⁰⁸ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', pp. 38-39.

¹⁰⁹ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 39.

¹¹⁰ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 39.

¹¹¹ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 39.

Tableau 2 Tableau comparatif des livres blancs dans l'UE

État membre de l'UE	Nom du document	Année de publication
Autriche	Stratégie autrichienne de sécurité Sécurité pour une nouvelle décennie - Façonner la sécurité	2013
Belgique	Le plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000- 2015	2000
Bulgarie	Livre blanc sur la défense et les forces armées de la République de Bulgarie	2010
Croatie	Évaluation de la défense stratégique	2013
Chypre	-	-
République tchèque	Livre blanc sur la défense 2011	2011
Danemark	Accord sur la défense danoise 2013-2017	2012
Estonie	Stratégie de défense nationale	2011
Finlande	Politique finnoise de sécurité et de défense 2012	2013
Italie	Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013	2013
Allemagne	Orientations politiques en matière de défense 2011	2011
Grèce	Livre blanc sur la défense	2014
Hongrie	Stratégie de sécurité nationale de la Hongrie	2012
Irlande	Déclaration de stratégie 2015-2017	2015
Italie	Concept stratégique du Chef d'état-major de la défense italienne	2005
Lettonie	Concept de défense de l'État 2012	2012
Lituanie	Livre blanc sur la politique de défense lituanienne	2006
Luxembourg	Loi du 21 décembre 2007 concernant l'organisation militaire	2007
Malte	Les Forces armées de Malte et leur doctrine militaire	2010
Pologne	Stratégie de développement du système de sécurité nationale de la République de Pologne 2022	2013
Autriche	Loi de défense nationale	2009

Roumanie	Stratégie nationale de sécurité de la Roumanie	2007
Slovaquie	Livre blanc sur la défense de la République slovaque	2013
Slovénie	Résolution sur la stratégie de sécurité nationale de la République de Slovénie	2010
Espagne	Stratégie de sécurité nationale. Partager un projet commun	2013
Suède	Politique de défense de la Suède 2016 à 2020	2015
Pays-Bas	Sécurité nationale: stratégie et programme de travail	2007
Royaume-Uni	Stratégie de sécurité nationale et évaluation de la défense et de la sécurité stratégiques en 2015	2015

Origine: Institut de recherche stratégique de l'École militaire. Mis à jour par ESADEgeo

5.2.2 Les acteurs institutionnels et le processus législatif

Ce processus d'élaboration d'un document de politique de défense implique un vaste ensemble d'acteurs institutionnels: le président, le premier ministre, le gouvernement, le ministère de la défense, voire certaines commissions parlementaires, entre autres. Cette diversité résulte des dispositions légales, des environnements juridiques et des contextes constitutionnels divers des États membres de l'UE. Dans cette mesure, l'importance du rôle de ces différents acteurs institutionnels dépend du pays et varie d'un pays à l'autre. Si l'on en croit l'analyse qu'en a fait l'École militaire française¹¹², l'élaboration de la stratégie de sécurité nationale est du ressort du président de la République roumaine. Celle-ci sert de base à la rédaction de leur livre blanc national élaboré par le ministère de la défense. Par contre, en Allemagne, la stratégie de défense dépend du ministère de la défense, alors que la rédaction du livre blanc de ce pays est l'affaire du gouvernement fédéral: il est rédigé par le ministère de la défense, en collaboration avec le ministère des affaires étrangères, le ministère des finances, et le ministère des affaires économiques. Ces deux configurations institutionnelles sont en tout point dissemblables de celle du Danemark, où c'est le Parlement qui joue le rôle primordial dans la planification de la politique de défense.

L'étude susmentionnée souligne également la diversité des modèles de gestion des questions de défense dans les États membres de l'UE¹¹³. Ainsi, il n'y a pas de ministère de la défense au Luxembourg: les questions de défense sont traitées par la direction de la défense, sous la supervision du ministère des Affaires étrangères; à Malte, ces questions sont de la compétence du premier ministre.

¹¹² O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 20.

¹¹³ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 20.

5.2.3 Présentation

Un autre aspect où les différences entre les documents nationaux de type livre blanc demeurent visibles est la diversité des formats. Il s'agit de documents de longueurs diverses: par exemple, Malte et l'Allemagne décrivent leur politique en moins de vingt pages, alors que la France, la Finlande et la République tchèque font de même en plus de cent pages¹¹⁴. De plus, certains États membres de l'UE ont décidé de traduire leurs documents de sécurité nationale en anglais - bien que dans certains cas il s'agisse d'une simple version résumée de l'original - alors que d'autres pays en font l'économie.

5.2.4 L'évaluation des risques et des menaces

Dans leur grande majorité, les documents proposent une analyse du contexte géostratégique international et de son évolution récente. Les stratégies nationales ne tirent cependant pas les mêmes conclusions concernant les risques et les menaces auxquels les pays sont exposés, ce qui implique une diversité de positions stratégiques et opérationnelles. En général, la plupart des États membres de l'UE reconnaissent l'importance des menaces non conventionnelles provenant d'acteurs étatiques ou non. Cependant, les réponses à ces menaces diffèrent. Par exemple, concernant les cyber-menaces, de nombreux pays sont conscients de ces risques mais 'seuls les documents britannique et français, et dans une moindre mesure, espagnol et danois, définissent en retour les rôles et les missions des forces armées dans le champ de la cybersécurité'¹¹⁵.

Cette divergence d'évaluation des risques et des menaces est également présente dans l'analyse du contexte international, régional et national. À l'intérieur de leurs frontières, certains États membres comme l'Espagne ou l'Irlande ont analysé certains risques concernant leur sécurité nationale et leur stabilité. Toutefois, c'est au niveau régional que les principales différences sont observées, principalement en ce qui concerne la présence ou non d'une menace à caractère militaire et conventionnel¹¹⁶. Par exemple, alors que certains États membres ont développé leur politique de défense nationale en considérant qu'une attaque potentielle est possible (par exemple, les trois États baltes et la Grèce), d'autres (comme la Bulgarie) soulignent l'improbabilité d'une menace militaire contre l'intégrité territoriale de leur nation. Enfin, sur la scène internationale, les perceptions des risques et des menaces diffèrent en fonction des facteurs historiques et culturels¹¹⁷. Ainsi, la France se focalise davantage sur les menaces en provenance du Sahel, du Moyen-Orient et des pays qui longent la mer Méditerranée que sur celles en provenance des autres régions.

5.2.5 Le rôle de l'armée

L'un des principaux points de convergence entre ces documents est la reconnaissance de 'l'effacement progressif de la distinction entre sécurité extérieure et sécurité intérieure'¹¹⁸. Il est rare de trouver une division des rôles et des tâches entre les forces armées et les autres autorités nationales. En réalité, les divers documents nationaux divergent sur le rôle que l'armée doit jouer face aux tâches de sécurité identifiées.

¹¹⁴ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 22.

¹¹⁵ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 26.

¹¹⁶ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 26.

¹¹⁷ O. de France et N. Witney, 'Etude comparative', p. 27.

¹¹⁸ C. Major et C. Mölling, 'Common Ground for European Defense: National Defense and Security Strategies Offer Building Blocks for a European Defense Strategy', The German Marshall Fund of the United States, 26 janvier 2016, disponible sur: <http://www.gmfus.org/publications/common-ground-european-defense>, [consulté le 29.1.2016].

Par exemple, alors que la France et l'Espagne 'définissent un rôle fort pour l'armée, ainsi que pour les autres forces de sécurité dans des domaines tels que les cyber-menaces (...), d'autres, tels que la Suède, limitent la fonction des forces armées à des tâches militaires classiques'¹¹⁹. En fin de compte, il leur manque également une analyse des investissements nécessaires dans la défense (tenant compte de l'évolution du contexte international) pour mener à bien leur programme d'action.

5.3 La position des États membres de l'UE vis-à-vis d'un livre blanc valable pour l'ensemble de l'UE

Les positions des différents États membres de l'UE vis-à-vis d'un livre blanc en matière de sécurité et de défense peuvent être assez diverses. **Vingt-huit positions différentes sont possibles** et, à première vue, il semble que l'harmonie soit loin d'être réalisée dans ce domaine. Il existe diverses visions des questions de défense. De plus, de nombreux intérêts nationaux sont en jeu lorsqu'il s'agit d'augmenter le niveau d'intégration de l'UE. Cependant, tout en reconnaissant cette disparité apparente concernant l'élaboration de la PSDC, nous proposons avant tout de clarifier les points de convergence et les divergences observables afin de définir les moyens éventuels qui permettraient d'aller de l'avant.

5.3.1 Différences

- Il y a dans l'Union européenne **différentes conceptions de l'usage de la force**¹²⁰. La France et l'Allemagne peuvent être considérées comme les deux États membres qui incarnent le mieux les deux aspects du problème. En effet, alors que la première est plus encline à mettre en place une politique européenne de défense robuste, la seconde a toujours été réticente à utiliser la force au sein de l'Union européenne et à déployer des troupes militaires à l'étranger dans des situations à haut risque.
- La diversité des **positions vis-à-vis de l'intégration de l'UE en matière de défense**¹²¹ révèle un autre désaccord. Cette intégration potentielle peut avoir des implications diverses selon l'État membre, puisque la PSDC peut être envisagée, d'une part, comme un objectif stratégique en lui-même (par exemple dans le cas de l'Allemagne pour améliorer l'intégration au sein des États membres de l'UE) ou, d'autre part, comme un outil permettant de satisfaire des intérêts nationaux particuliers (citons par exemple la France, le Royaume-Uni et la Pologne)¹²².
- On constate un sentiment **de défiance concernant la protection des industries de défense nationale**¹²³, qui entrave les progrès vers une meilleure intégration des questions de défense. La fragmentation du marché de la défense de l'Union européenne entrave la création d'une industrie de la défense compétitive. Elle est principalement due à la réticence des États membres, incapables de voir plus loin que leurs intérêts industriels nationaux. Les États membres associent souvent une intégration importante de la défense au chômage, à la perte de savoir-faire national, et à une réduction du niveau d'influence.
- L'**absence de politique étrangère commune**¹²⁴ pourrait en principe constituer un obstacle pour la formulation d'une politique européenne de sécurité et de défense commune et l'élaboration d'un livre blanc. Si la PSDC est conçue comme un outil à la disposition de la politique étrangère et de sécurité

¹¹⁹ C. Major et C. Mölling, 'Common Ground for European Defense'.

¹²⁰ M. Price et F. Santopinto (ed.), *National Visions of EU Defence Policy—Common Denominators and Misunderstandings*, CEPS Paperbacks, 2013, pp. 159-160.

¹²¹ M. Price et F. Santopinto (ed.), *National Visions*, p. 161.

¹²² M. Price et F. Santopinto (ed.), *National Visions*, p. 161.

¹²³ J.-P. Perruche et al., 'For a European White Paper on Security and Defence', p. 4.

¹²⁴ J.-P. Perruche et al., 'For a European White Paper on Security and Defence', p. 4.

commune, une position commune en matière de défense est difficile à obtenir, en particulier si l'on tient compte des divergences préalablement observées dans plusieurs contextes tels que la guerre en Irak en 2003, ou même l'intervention en Libye en 2011.

5.3.2 Points de convergence

- **Certains risques et menaces sont identifiés** en termes géographiques. Comme ce rapport l'a souligné plus haut, les régions d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, du Sahel et de la Corne de l'Afrique, de même que les Balkans et l'Europe de l'Est, font partie des régions communes de préoccupation citées dans certaines études bien connues¹²⁵. Il va de soi que ce **consensus apparent doit être replacé dans son contexte** lorsqu'on se réfère aux préoccupations nationales particulières. Par exemple, alors que la France et l'Espagne sont plus focalisées sur la région nord-africaine, la Pologne et la Suède sont plus préoccupées par l'Europe de l'Est et les Balkans. Ces divergences se comprennent aisément et n'impliquent pas qu'un accord commun sur une stratégie européenne mondiale ne puisse être obtenu.
- Certaines **valeurs doivent être promues** (démocratie, droits de l'homme et état de droit). Il s'agira d'un autre point commun dont il faudra tenir compte dans un futur livre blanc sur la défense. À cette fin, l'article 2 du traité de Lisbonne énumère les valeurs sur lesquelles l'UE a été fondée: le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant aux minorités... le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes, etc. De plus, l'ensemble des États membres s'accordent sur la nécessité de lutter contre les nouvelles menaces et défis que sont le djihadisme, les États défaillants et la guerre hybride.
- **Il faut agir de conserve avec les autres organisations**. Contrairement à la décennie précédente, pendant laquelle l'approbation obligatoire du Conseil de sécurité des Nations unies a été remise en question dans le contexte de la guerre en Irak en 2003, il semble y avoir aujourd'hui un consensus entre les États membres sur le fait qu'il est plus judicieux d'entreprendre toute mission militaire avec l'aval d'un mandat de l'ONU. Dans le même temps, la majorité des États membres de l'UE reconnaissent la possibilité de développer un rôle plus complémentaire pour l'Union européenne dans le cadre de l'OTAN¹²⁶.

5.4 À quoi ressemblerait un livre blanc valable pour l'ensemble de l'UE?

Comme on l'a expliqué au début de ce chapitre, l'Union européenne n'a jamais rédigé de livre blanc dans le domaine de la PSDC. Nous soulignons ici les principales différences au niveau de la PSDC entre la plupart des stratégies nationales des États membres de l'Union en matière de sécurité et de défense et un futur livre blanc pour l'ensemble de l'UE. En s'appuyant sur certaines conclusions des chapitres précédents, cette analyse nous aidera à définir à quoi ressemblerait un livre blanc de l'UE, ce qui sera essentiel pour ensuite proposer les principaux éléments de ce livre blanc à envisager au chapitre 6.

5.4.1 Contraintes juridiques et institutionnelles

Dans leur capacité à formuler un livre blanc, les États membres de l'UE et cette dernière se distinguent principalement d'un point de vue juridique par leur rapport à la notion de compétence. Comme expliqué au chapitre 2, la défense est une compétence exclusive de chaque État membre de l'Union. Le fondement juridique de ceci se trouve dans deux dispositions du traité de l'Union européenne: premièrement,

¹²⁵ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 157.

¹²⁶ M. Price et F. Santopinto (eds.), *National Visions*, p. 159.

l'article 4, paragraphe 1 TUE, qui stipule que 'toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres' — ni au sein des compétences exclusives (art. 3 TFUE) ni des compétences partagées (art. 4 TFUE) ou même des compétences d'appui (art. 6 TFUE) —; et deuxièmement, l'article 4, paragraphe 2 TUE, qui clarifie que 'la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre'. Nous pouvons donc affirmer que la compétence en matière de défense demeure du ressort des États membres de l'UE (conformément au principe d'attribution mentionné à l'article 5 TUE).

Sur la base de cette affirmation, l'Union européenne ne devrait jamais légiférer sur les questions de défense (conformément à l'article 24, paragraphe 1 TUE, 'l'adoption d'actes législatifs est exclue') et toute évolution doit avoir lieu sous les auspices des États membres de l'UE (la défense demeure donc un domaine intergouvernemental dans une large mesure). Cependant, l'UE conserve une certaine marge de manœuvre. Comme dans d'autres domaines tels que la discipline budgétaire ou l'amélioration de la législation, il existe un instrument qui améliore la coopération interinstitutionnelle de l'UE et évite les conflits entre les institutions de l'UE: ce sont les accords interinstitutionnels (AII). Ils pourraient constituer pour l'UE un moyen de progresser dans ce domaine, en garantissant les engagements des institutions de l'UE envers les décisions adoptées pour mettre en œuvre les mesures prévues par le livre blanc de l'UE. De plus, en vertu de l'article 295 TFUE, ce type d'accord est contraignant par nature, ce qui renforce son degré de respect.

5.4.2 Aspects financiers

Concernant le financement de la PSDC, la différence de pouvoir entre l'UE et ses États membres est également significative. Alors que les États membres ont la capacité d'utiliser leur budget pour les matières relevant de la défense, le budget de l'UE 'ne soutient pas les aspects de défense et militaires de la politique étrangère et de sécurité de l'UE'¹²⁷. Comme on l'a exposé au chapitre 3, toute dépense consacrée à des opérations qui ont des implications de défense ou militaires¹²⁸ (ou sur décision unanime du Conseil) est imputée au mécanisme Athena, qui est constitué des contributions des États membres de l'UE proportionnellement à leur PIB (article 41, paragraphe 2 TUE). Le budget de l'UE ne peut couvrir que les dépenses administratives et opérationnelles civiles. Nous avons montré qu'il s'agit d'un élément important dont il conviendra de tenir compte lors de la rédaction du futur livre blanc pour l'ensemble de l'UE. D'autres solutions devront être dégagées pour surmonter cette limitation.

Au niveau de l'UE, une solution serait de se focaliser sur la recherche liée à la PSDC. Les avancées dans ce domaine sont considérables en ce qui concerne le financement. Comme on l'a expliqué au chapitre 3, le projet pilote du Parlement européen sur la recherche dans le domaine de la PSDC et l'action préparatoire de la Commission européenne sont deux signaux qui valent la peine d'être mentionnés, même s'ils restent modestes. Le futur livre blanc pour l'ensemble de l'UE pourrait souligner la valeur ajoutée d'un 'avantage opérationnel décisif'¹²⁹ pour faire avancer les domaines où la recherche serait nécessaire et proposer de nouvelles mesures d'incitation et de nouveaux mécanismes afin de produire 'une différence quantitative et qualitative dans la situation actuelle'¹³⁰.

¹²⁷ G. Benedetto et S. Milio (eds.), *European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis*, Springer, 2012, p. 163.

¹²⁸ En vertu de la décision du Conseil 2011/871/PESC du 19 décembre 2011: "Le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark ne participe pas à la présente décision et ne contribue donc pas au financement du mécanisme."

¹²⁹ M. F. Mauro et K. Thoma, 'The future of EU defence research', p. 31.

¹³⁰ M. F. Mauro et K. Thoma, 'The future of EU defence research', p. 31.

5.4.3 Structure possible

Différents exemples de livres blancs ont été approuvés dans des secteurs aussi divers que les garanties d'assurance, des retraites sûres et durables, ou l'espace européen unique des transports. Au niveau de leur structure, ces documents se composent de plusieurs parties qui peuvent être résumées comme suit: une introduction, les objectifs et la portée du livre blanc, les mesures à adopter et leurs justifications, l'action et le soutien futurs de l'UE dans le domaine concerné, et une conclusion. La première partie décrit souvent la façon dont les livres blancs envisagent l'état de la question, en soulignant les problèmes actuels et les défis qui en découlent. La portée de l'action et ses objectifs sont débattus, tout en tentant de justifier la nécessité et le caractère pratique des mesures proposées. La plupart de ces documents poursuivent en abordant les instruments de la compétence de l'UE qui peuvent améliorer la situation, en soulignant le contenu d'une action potentielle de l'UE. Enfin, ils proposent souvent une conclusion succincte en faisant le tour des idées principales sur la question envisagée, avec, dans certains cas, une annexe décrivant en détail une série d'initiatives.

Au niveau national, les structures utilisées dans leurs stratégies de sécurité et de défense peuvent varier. Comme expliqué au début du chapitre 5.1, si ces documents incorporent une dimension stratégique et une autre opérationnelle, leur composition dénote une variation de l'équilibre entre les deux dimensions. Afin de clarifier à quoi ressemblerait un livre blanc pour l'ensemble de l'UE, nous avons comparé deux documents de sécurité et de défense et un rapport universitaire sur la question: le livre blanc français, la stratégie militaire nationale des USA, et le rapport de l'IESUE intitulé 'European defence: a proposal for a White Paper'.

Cette comparaison montre que les trois documents commencent par justifier **la nécessité de rédiger un livre blanc**. Pour le livre blanc français (2013) et la proposition de livre blanc de l'IESUE (2004), cette justification se trouve dans l'introduction, alors que pour la stratégie militaire américaine (2015), elle est dans la préface. Les trois documents poursuivent en établissant et en décrivant l'environnement stratégique. Le document français précise l'environnement stratégique de la France en son chapitre 3. Les documents des États-Unis et de l'IESUE débutent par un aperçu détaillé de l'environnement stratégique (partie I et chapitre 1 respectivement). Pour les trois documents, c'est dans ces parties que l'environnement militaire (E-U) et les risques et les menaces particulières pour la sécurité (FR et IESUE) sont présentés. Il est intéressant de constater que le document de l'IESUE se concentre non seulement sur l'UE, mais accorde également une attention particulière aux États-Unis, étant donné leur rôle central dans la sécurité européenne globale, en particulier à travers l'OTAN. Les autres documents, qui sont nationaux, tiennent compte des alliés et des parties tierces plus tard dans la définition des objectifs et des buts. **Le livre blanc proposé par l'IESUE se distingue, dans la mesure où il comporte un chapitre (2) consacré à ce qui a été accompli en matière d'intégration de la défense de l'UE, vu la nature multi-étatique et supranationale de l'Union.**

Les trois documents comparés diffèrent sensiblement dans leur manière de présenter et de fixer les **objectifs stratégiques**. Le document américain (partie III) est le plus succinct et direct, du moins dans sa version publique. Le document français, après avoir proposé une vue d'ensemble dans ses chapitres initiaux (1 et 2), s'attache à déterminer ses priorités stratégiques (chapitre 4). Toutefois, les documents américain et français fixent tous deux explicitement des objectifs pour leurs relations avec d'autres acteurs extérieurs (partie III et chapitre 5, respectivement). Le document français consacre un chapitre complet (5) à ses objectifs par rapport à l'OTAN et à l'UE. Le document de l'IESUE se distingue en décrivant ses objectifs. Il utilise différents scénarios pour en déduire ses objectifs et préciser les capacités requises (chapitre 3).

Les trois documents diffèrent également dans leur approche de la mise en œuvre des objectifs et des priorités stratégiques. Le plus succinct est une fois de plus le document américain, qui précise les améliorations recherchées de ses ressources humaines, de ses procédures et de ses programmes de

développement, qui vont de l'amélioration de ses normes communes pour l'ensemble des unités à l'armement et aux capacités de nouvelle génération (partie IV). Le document français débute cette partie en déterminant les besoins fonctionnels (le document américain envisage cette question dans la partie précédente en formulant des objectifs fonctionnels), avant d'aborder les améliorations requises en termes de structure de défense, de gestion des crises, de gestion humaine et, ce qui est intéressant, d'industrie de la défense (chapitres 6 et 7). Le chapitre 4 de la proposition de l'IESUE commence par une identification des manquements par rapport aux capacités requises décrites dans la partie précédente. **Il se poursuit en précisant comment il est possible de corriger ces défauts. Ces solutions sont toutefois particulières au contexte européen, dans la mesure où elles visent principalement à encourager et à promouvoir la coopération au sein des États membres de l'UE, par rapport aux améliorations directes décrites par les deux documents nationaux.**

Tableau 3 Tableau comparatif de la structure des trois documents de type livre blanc

Structure organisationnelle	Livre blanc français	Stratégie militaire des États-Unis ¹³¹	IESUE
Justification	Introduction: pourquoi un livre blanc?	Préface	Introduction
Environnement stratégique	<p>Chapitre 1 - La France dans le nouveau paysage stratégique</p> <ul style="list-style-type: none"> pour la France: puissance européenne au rayonnement mondial La France est engagée dans des constructions institutionnelles qui accroissent sa sécurité mais aussi ses responsabilités <p>Chapitre 2 - Les fondements de la stratégie de défense et de sécurité nationale</p> <ul style="list-style-type: none"> Préserver notre indépendance et notre souveraineté Assurer la légitimité de nos actions nationalement et internationalement 	<p>I. Environnement stratégique</p> <p>II. Environnement militaire</p>	<p>1. Le contexte international</p> <ul style="list-style-type: none"> Le nouveau monde La nouvelle Europe La nouvelle Amérique <p>2. PESD à ce jour</p> <ul style="list-style-type: none"> Les antécédents de la PESD: la recherche de responsabilité, l'échec en Bosnie De St-Malo à Copenhague: la construction d'une défense européenne

¹³¹ Nous avons choisi ce document et non la stratégie de défense à cause de sa nature opérationnelle, dont la conception est ainsi plus proche d'un livre blanc. Il s'agit également du document disponible le plus récent (2015).

	<p>Chapitre 3 - L'état du monde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruptures et évolutions • Les menaces de la force • Les risques de la faiblesse • Les menaces et les risques aggravés par la mondialisation 		
<p>Objectifs stratégiques</p>	<p>Chapitre 4 - Les priorités stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la nation • Garantir ensemble la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique • Stabiliser ensemble le voisinage de l'Europe • Participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe arabo-persique • Contribuer à la paix dans le monde <p>Chapitre 5 - L'engagement de la France dans l'Alliance atlantique et dans l'Union européenne</p> <ul style="list-style-type: none"> • La France dans l'OTAN • La France dans l'Union européenne 	<p>III. Une stratégie militaire intégrée</p> <ul style="list-style-type: none"> • dissuader, contrecarrer et défaire les adversaires étatiques • perturber, dégrader et défaire les OVE • renforcer notre réseau mondial d'alliés et de partenaires • faire progresser les opérations intégrées au niveau mondial • trouver les ressources pour la stratégie 	<p>3. Scénarios stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Scénario I: une opération de soutien à la paix de grande envergure • Scénario II: une intervention humanitaire très intensive • Scénario III: une guerre régionale pour la défense des intérêts stratégiques européens • Scénario IV: la prévention d'une attaque impliquant des ADM <p>Scénario V: la défense intérieure</p>

Mise en œuvre	<p>Chapitre 6 - La mise en œuvre de la stratégie</p> <ul style="list-style-type: none"> • La connaissance et l'anticipation • Dissuasion • Protection • Prévention • Intervention <p>Chapitre 7 - Les moyens de la stratégie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un contrat opérationnel et un modèle d'armée adapté au nouveau contexte • L'approche globale dans la gestion des crises extérieures • Les moyens de la prévention et de la gestion des crises sur le territoire national <ul style="list-style-type: none"> ○ Risque, terrorisme, fonction vitale, cybermenaces, prolifération, capacité de réponse • Les femmes et les hommes au service de la défense et de la sécurité nationale • L'industrie de défense et de sécurité 	<p>IV. Initiatives de forces alliées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les gens et la profession des armes: nous améliorer en nous appuyant sur notre plus grand avantage • Procédés: capturer l'innovation et les efficacités • Programmes: Conserver notre avance en matière de qualité 	<p>4. Une capacité d'action autonome</p> <ul style="list-style-type: none"> • Défauts de l'UE <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de déploiement, ensemble de forces, risques de pertes humaines, transformation des forces, quartier général opérationnel, interopérabilité, décisions stratégiques • Comment corriger les défauts <ul style="list-style-type: none"> • Spécialisation ascendante • Capacités de niche • Cofinancement des capacités nationales • Capacités collectives • Spécialisation descendante • Noyau de forces permanentes et quartier général permanent des opérations • Préparer l'avenir
Conclusion	Synthèse et conclusions	V. Conclusion	Conclusions et recommandations Annexes

Origine: personnelle

6 Éléments essentiels à envisager dans le livre blanc

Le principal objectif de ce chapitre est de proposer les éléments essentiels et les étapes de rédaction d'un livre blanc de la défense européenne. Les éléments essentiels découlent du chapitre précédent, dans lequel nous analysons divers livres blancs (et documents équivalents) produits par diverses instances dans divers pays. Par ailleurs, nous envisageons le débat politique actuel, les mesures prises à ce jour en matière de défense européenne et le cadre juridique et institutionnel en place couverts dans les chapitres 2 et 3. Nous aborderons également la relation transatlantique vitale, en particulier avec l'OTAN, comme expliqué au chapitre 4 et souligné dans les différents livres blancs analysés au chapitre 5. De plus, pour chaque élément essentiel et à chaque étape, nous proposerons différentes possibilités d'action. Dans le chapitre final, nous formulerons des recommandations précises pour chaque institution clé de l'UE.

Conformément à l'analyse des livres blancs du chapitre précédent, nous identifions les éléments essentiels suivants:

- La stratégie. Tous les documents analysés débutent logiquement par une synthèse des principaux facteurs qui composent la sécurité stratégique et l'environnement de défense. Tous les documents établissent leurs objectifs et leurs missions, que ceux-ci soient ou non affinés et structurés en divers niveaux.
- Les capacités. Tous les documents couvrent les capacités nécessaires pour atteindre les buts, missions et objectifs stratégiques.
- Les programmes et les mesures. Une fois que les objectifs stratégiques sont fixés et les capacités nécessaires définies, les documents proposent les moyens d'atteindre ces objectifs. Dans cette partie, nous couvrons également les relations et la coordination avec l'OTAN.
- L'équipe et la procédure de rédaction, en insistant sur sa nature itérative. Cet élément concerne ceux qui doivent être impliqués dans la rédaction du livre blanc et le moment où celui-ci doit être rédigé.

Notons que ces éléments essentiels, qui supposent les points de décision spécifiques qu'un livre blanc doit envisager, ne sont pas indépendants les uns des autres. En d'autres termes, les décisions sur la portée des objectifs stratégiques, le planning de production du livre blanc, et les documents de l'UE existants à exploiter s'affectent mutuellement.

6.1 Stratégie

Le premier élément qu'un livre blanc doit proposer, ce sont les principaux éléments stratégiques qu'il cherche à atteindre. La stratégie, comme nous le montrerons dans cette partie, doit couvrir l'environnement stratégique, délimiter la portée stratégique, spécifier l'horizon temporel stratégique, et synthétiser les principaux objectifs stratégiques déduits des stratégies déjà produites par l'UE.

6.1.1 Environnement stratégique

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, en 2015, la haute représentante de l'UE a publié le document 'The EU in a Changing Global Environment: A more connected, contested and complex world'. Ce document précise les tendances mondiales (la mondialisation, les États fragiles, le changement climatique et les évolutions du pouvoir mondial) ainsi que les difficultés et les perspectives géographiques majeures à envisager. Cette évaluation stratégique sert ensuite de base à la future stratégie globale. Comme nous le mentionnons plus loin, le document doit servir de fondation à un futur livre blanc.

D'autres ressources doivent également y contribuer, en particulier si le livre blanc doit porter sur la sécurité au sens large, en plus de la défense au sens plus étroit, comme nous le mentionnons plus loin. Dans le premier cas, les autres documents déjà mentionnés, qui portent sur des questions telles que la sécurité

intérieure, la sécurité maritime et la cybersécurité, doivent également servir de base à une synthèse des défis environnementaux fondamentaux auxquels l'UE est confrontée.

6.1.2 Champ d'application: défense ou sécurité

Le livre blanc ne doit-il porter que sur la défense ou doit-il également intégrer la sécurité? Essentiellement, la principale question consiste à déterminer la portée du champ d'application du livre blanc. Il va de soi que la sécurité est un concept bien plus large que la défense. Au sens général, le concept de 'sécurité' inclut la défense (ou les activités militaires), la sécurité intérieure et les efforts de sécurité internationale, et couvre donc mieux le continuum sécurité intérieure/extérieure.

La décision d'élargir le champ d'application de la défense à la sécurité affectera les documents stratégiques qui doivent être utilisés pour définir les objectifs stratégiques. Si le livre blanc doit couvrir la sécurité au sens large, d'autres stratégies de l'UE — telles que la stratégie pour la sûreté énergétique ou la stratégie pour la sûreté maritime — devraient probablement être incorporées dans son élaboration.

Bien que l'objectif ultime de l'UE doive être de couvrir la sécurité commune au sens large, nous proposons de commencer, dans ce premier livre blanc, par nous focaliser sur la défense. Cette proposition s'appuie sur la connaissance des immenses défis auxquels la défense européenne demeure confrontée et sur la nécessité d'accorder la priorité à ce premier livre blanc et de le simplifier. Comme la planification stratégique et opérationnelle en matière de sécurité et de défense doit nécessairement être continue, la portée pourrait être élargie pour incorporer les dimensions de sécurité au-delà de la défense dans des versions futures. Ceci dit, nous reconnaissons que pour que les efforts aboutissent, le livre blanc doit être en accord - et en aucun cas en opposition - avec les autres stratégies de sécurité préparées par l'UE.

6.1.3 Quelle stratégie?

Un livre blanc commence par identifier, dériver ou déduire les objectifs stratégiques fondamentaux qu'il a vocation à contribuer à atteindre. Une question fondamentale est donc de savoir sur quelle base stratégique le livre blanc devrait s'appuyer. La stratégie globale qui doit être publiée en juin 2016 semble être l'élément central approprié dont le livre blanc tirera ses objectifs stratégiques. D'autres stratégies en rapport avec la sécurité ont été proposées, comme nous l'avons vu au chapitre 2. On peut également s'en inspirer pour développer les objectifs stratégiques.

Les principales ressources sur lesquelles le livre blanc devra s'appuyer seront donc les suivantes:

- La stratégie globale (juin 2016): Elle 'décrira la priorité et les principes de notre action extérieure, en sachant que les actions intérieures et extérieures ont de nombreux points communs'¹³². Il va de soi que l'on ignore toujours le contenu complet du document mais l'objectif est de donner une orientation à l'action mondiale de l'Union. L'importance de cette stratégie est donc cruciale.
- Les autres sources possibles sont notamment: la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, le programme européen en matière de sécurité, et le cadre stratégique de cyberdéfense de l'UE.

¹³² F. Mogherini, "The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action", Conférence sur la stratégie globale de l'UE organisée par l'IESUE et le Real Instituto Elcano, Barcelona, p. 3, disponible à l'adresse suivante: <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-internal-external-security-nexus-terrorism-example-necessary-link-between> [consulté le 5.2.2016].

6.1.4 Horizon temporel: 2020, 2025 ou 2030

Une autre décision fondamentale consiste à déterminer l'horizon temporel de l'ambition stratégique. Des objectifs stratégiques peuvent être déduits pour différents moments du futur, et les objectifs stratégiques pour un horizon temporel particulier doivent être différents de ceux fixés pour un autre.

Malgré le fait que le processus de défense de l'UE est, par nécessité, continu et permanent, le livre blanc doit déterminer un point dans le temps qu'il veut fixer comme horizon stratégique pour sa première version. Les options stratégiques réalistes vont probablement de 2020 à 2030, et cette étude suggère 2025 comme horizon temporel du livre blanc. Cette proposition est considérée comme raisonnable car l'horizon de 2020 semble trop proche pour atteindre des objectifs ayant un minimum d'ambition, alors que 2030 semble un avenir un peu lointain pour fonctionner comme facteur motivant fort.

6.1.5 Développer l'ambition: préciser des objectifs stratégiques

C'est à ce stade que le livre blanc définira l'ambition stratégique que l'UE souhaite réaliser. Une fois la portée, le ou les documents stratégiques, le planning et l'horizon temporel déterminés, le livre blanc devra fixer ses objectifs stratégiques en détail. Cela permettra d'articuler la vision de ce que l'UE devrait proposer dans le domaine de la défense et/ou de la sécurité à l'horizon temporel sélectionné.

En communiquant et en interagissant en permanence avec le Comité militaire de l'Union européenne et les dirigeants politiques des divers États membres, et avec le soutien du secrétaire général adjoint pour la PSDC (SGA-PSDC) et de l'État-major de l'Union européenne, la haute représentante devrait être chargée de guider cette définition stratégique, sur la base du traité de Lisbonne, ce qui lui confère la tâche de coordonner l'action extérieure de l'Union.

6.2 Domaine capacitaire

Ce n'est qu'en se dotant des capacités nécessaires que l'UE atteindra ses objectifs stratégiques. Pour rendre les objectifs stratégiques opérationnels, le livre blanc devra au minimum déterminer par qui et comment les capacités européennes seront évaluées, les lacunes identifiées au niveau des capacités, et, plus tard, les actions correctrices prioritaires. Cet aspect du livre blanc, avec les actions correctrices proposées dans les programmes et les mesures, est la principale contribution d'un tel document. Il précisera et poursuivra le développement de la stratégie en l'ancrant dans les lacunes spécifiques de capacités auxquelles il convient de remédier pour atteindre les objectifs stratégiques.

Grâce au travail du SEAE et de l'AED, l'UE est à présent consciente de ses manquements en matière de capacités (comme l'a montré le chapitre 2). Des questions comme le déploiement des troupes, les ensembles de forces, la transformation nécessaire des forces et leur interopérabilité dans les États membres de l'UE, ont été soulignées comme domaines à améliorer. Dans l'ensemble, les capacités européennes pâtissent de doubles emplois dans certains domaines et d'insuffisances dans d'autres. De plus, les États membres doivent rendre leurs capacités existantes et leur travail de renforcement des capacités plus transparents l'un pour l'autre, ce qui permettra à tous de bien planifier et comprendre où se situent les synergies et les lacunes. De plus, le livre blanc doit déterminer comment couvrir dans son analyse les capacités existantes civiles et mixtes de l'UE.

Soulignons qu'un livre blanc bénéficiant d'une période de rédaction plus longue, par exemple une année complète, permettrait d'aller plus dans le détail des mesures de renforcement des capacités. Un livre blanc rédigé en un laps de temps plus court surferait sur l'élan politique créé par la stratégie globale, mais pourrait devoir remettre une analyse plus en profondeur à une date ultérieure et indiquer simplement qui définira les priorités de renforcement des capacités, comment et quand. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous proposons une période de rédaction plus courte afin de capitaliser sur l'élan créé par la stratégie globale.

La principale ressource est:

- le plan de développement des capacités. Mis au point par l'Agence européenne de défense depuis 2008, ce document vise à faire le bilan des capacités militaires européennes et à identifier les lacunes éventuelles, dans le but de parvenir à un accord sur certaines actions prioritaires en matière d'investissement dans la défense et l'amélioration de la coopération.

Sous l'égide de la HR, et en s'appuyant sur les traités, le SGA-PSDC, l'État-major de l'UE et l'AED, qui disposent des connaissances et des compétences stratégiques ainsi que de l'expérience opérationnelle, respectivement, seront des acteurs centraux dans la détermination des capacités de développement et la priorité qui leur sera accordée.

6.3 Programme et mesures

Un livre blanc est un document opérationnel qui peut être mis en œuvre. Il se conclut par une série de mesures assorties de plannings. Il devrait au minimum proposer des actions prioritaires en vue de renforcer les capacités et d'autres améliorations nécessaires.

Comme mentionné au chapitre 5, un aspect essentiel des capacités de l'UE est qu'elles dépendent des États membres (article 42 TUE). Les mesures et les programmes doivent donc viser à renforcer la coopération et la complémentarité entre les États membres et à les encourager et les inciter à prendre les mesures nécessaires pour renforcer et améliorer les capacités européennes.

L'OTAN décompose les capacités en une série de dimensions — le modèle DOTMLPF-I (doctrine, organisation, formation, matériel, leadership et éducation, personnel et infrastructures; et interopérabilité) — qui peuvent être utiles pour identifier les différentes actions nécessaires pour renforcer les capacités européennes et atteindre ainsi les objectifs stratégiques. Dans cette partie, nous proposons une liste non exhaustive d'aspects essentiels qui pourraient être étudiés dans le livre blanc afin de faire face aux principales faiblesses, notamment en matière d'interopérabilité, de collaboration et de complémentarité.

6.3.1 Formation: des manuels opérationnels partagés

Afin de renforcer l'interopérabilité parmi le personnel, la méthodologie et les manuels pour chaque capacité critique doivent être partagés entre les États membres. Une option future plus ambitieuse pourrait consister à partager des infrastructures de formation, tout en garantissant leur spécialisation. Diverses infrastructures nationales de formation pourraient se spécialiser dans certaines capacités et acquérir une nature multinationale, comme c'est le cas lorsque les formations sont mises en commun et partagées.

6.3.2 Matériel: des normes partagées

Afin de garantir que l'interopérabilité soit possible entre les différentes capacités, la dimension matérielle de ces dernières, essentiellement le matériel militaire, doit avoir des caractéristiques basiques et fondamentales communes. Les États membres pourraient donc commencer par se mettre d'accord sur des normes communes. Une option plus ambitieuse serait une agence de normalisation unique, qui pourrait être hébergée par l'actuelle AED. De plus, le partage de la certification, des tests et de l'évaluation (de manière décentralisée mais commune entre les États membres ou centralisée au sein d'une agence de l'UE telle que l'AED) garantirait l'harmonisation des caractéristiques majeures du matériel.

6.3.3 Leadership et éducation: des échanges obligatoires

Les États membres pourraient essayer d'harmoniser certains aspects du développement de l'éducation et du leadership, comme c'est déjà le cas dans différentes disciplines techniques. Une approche plus ambitieuse consisterait à présenter et à mettre en œuvre certains aspects éducatifs obligatoires dans un

État membre différent ou au sein d'une académie multinationale de l'UE en pointe dans les questions de défense.

6.3.4 Recherche collaborative: le cofinancement européen en faveur de la R&D mixte

La recherche collaborative améliorerait l'interopérabilité et l'efficacité, et pourrait contribuer à créer une industrie européenne de la défense. Pour ce faire, il serait envisageable d'utiliser les technologies à double usage. Un financement de la recherche plus flexible (afin de surmonter les rigidités mentionnées au chapitre 3), telle que H2020, contribuerait à faire progresser les projets de recherche collective.

6.3.5 Incitations financières

Comme on l'a montré au chapitre 3, le financement de l'UE est limité en ce qui concerne les dépenses militaires. Néanmoins, dans les limites des traités, les mécanismes existants peuvent être améliorés. Parmi les autres mesures incitant les États membres à la coopération en matière de renforcement et de mise en commun des capacités, citons les exemptions de TVA pour les marchés collaboratifs. Des fonds de la Banque européenne d'investissement pourraient être consacrés à des investissements dans les matériels à double usage (liés au transport) et des fonds de la Commission pourraient être utilisés, à certaines conditions, pour cofinancer des projets de développement collaboratif.

De même, l'UE devrait envisager des formules qui permettraient de financer des efforts transnationaux de formation et d'éducation, comme suggéré ci-dessus.

D'un point de vue opérationnel, afin de renforcer la coopération et le partage, les mécanismes financiers — le mécanisme Athena en particulier — pourraient être améliorés. Ce mécanisme pourrait être repensé afin d'élargir le type et le montant des coûts qui peuvent être couverts par les États membres qui les mettent en œuvre. D'autres mécanismes supplémentaires et complémentaires semblent nécessaires pour faire évoluer la défense européenne. On estime ainsi que l'utilisation insuffisante des groupements tactiques de l'UE est due au partage inadéquat des tâches¹³³.

6.3.6 Renforcer l'industrie européenne de la défense

L'industrie de la défense est une question particulièrement importante et sensible. Le marché commun européen de la défense est nécessaire pour diverses raisons: pour surmonter les inefficacités, pour générer l'ampleur permettant d'innover et de développer de nouvelles technologies et pour parvenir à une interopérabilité. Cependant, toute tentative de créer un marché unique de la défense doit nécessairement revêtir une approche progressive, éviter les solutions unilatérales, et garantir que les objectifs et les acteurs sont raisonnablement répartis. Dans le cas contraire, la création du marché européen se heurtera à une opposition féroce.

Une ressource importante pour progresser vers un marché unique de la défense et des propositions de mesures incitatives de collaboration et de coopération sera

- le plan d'action de la défense que la Commission est en train de préparer. Il devrait être présenté après la publication de la stratégie globale. L'objectif de ce document est de mettre en place 'un cadre juridique et politique pour garantir que le marché européen, la base industrielle et le socle de compétences seront en mesure de fournir les capacités militaires prioritaires dont les États membres

¹³³ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 9-10.

pourront avoir besoin pour répondre aux futurs besoins en matière de sécurité¹³⁴. Une base européenne technique et industrielle en matière de défense contribuerait à intégrer le marché.

Sous l'égide de la HR, en sa qualité de vice-présidente de la Commission et présidente de l'AED, la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME et l'AED devraient s'associer afin de mettre en œuvre des mesures liées à l'industrie européenne de la défense.

6.3.7 Mesures relatives à la gouvernance d'une défense européenne

Toute future coopération en matière de défense devra être précédée de la mise en place de structures institutionnelles permettant de gouverner son aspect politique au niveau de l'UE. Étant donné le rôle central des États membres dans cette question et la nature volontaire de cette coopération, l'agencement institutionnel devra nécessairement être unique. Diverses modifications et améliorations semblent nécessaires¹³⁵. Comme nous l'avons clairement montré au chapitre 3, l'UE a à sa disposition divers mécanismes prévus dans le traité de Lisbonne, comme par exemple la coopération structurée permanente (article 46 TUE), la coopération renforcée (article 20 TUE), la clause de solidarité (article 222 TFUE), la clause d'assistance mutuelle (article 42, paragraphe 7 TUE) ou le mécanisme de flexibilité (article 44 TUE).

- PESCO

La coopération structurée permanente (PESCO) est peut-être le mécanisme le plus intéressant qui permet, comme son nom l'indique, aux États membres qui le veulent et le peuvent de mettre en place une structure permanente de coopération. Dans le cadre d'un tel système, les pays participants 'décideraient du rythme des progrès et des domaines concernés, par exemple à travers une liste de projets concrets afin de combler les lacunes européennes en matière de défense, d'améliorer la coopération militaire, de mieux interpréter des critères de participation au traité, etc.'¹³⁶ Ce qui distingue la PESCO des autres mécanismes, c'est sa nature multilatérale et permanente. Ce groupe PESCO ne prendra pas immédiatement fin avec 'la coopération militaire fragmentée actuelle, mais il introduira un niveau plus élevé d'ambition politique et un processus progressif d'intensification de la coopération qui créera un cercle vertueux de développement et de fonctionnement des capacités de défense futures de l'Europe'¹³⁷.

- Un Conseil européen davantage focalisé sur la PSDC

Si une future PESCO ne peut inclure que ceux qui le veulent et le peuvent, la défense et la sécurité demeurent néanmoins une politique pertinente et fondamentale pour l'UE dans son ensemble. Pour ce faire, il serait utile d'introduire de manière permanente 'une séance thématique biennale sur la PSDC au Conseil européen'¹³⁸, ce qui légitimerait ainsi en permanence la défense européenne et conserverait cette politique parmi les priorités stratégiques de l'UE.

- Conseil des ministres européens de la défense

Conformément au raisonnement figurant ci-dessus et indépendamment de la création d'une coopération permanente parmi les États qui le veulent et le peuvent, le Conseil de l'UE devrait organiser une réunion

¹³⁴ ---, "Programme de travail de la Commission, 2016. L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle", communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, octobre 2015, disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2016_fr.pdf [consulté le 14.1.2016].

¹³⁵ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

¹³⁶ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 7.

¹³⁷ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 8.

¹³⁸ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

permanente des ministres de la défense. Nous proposons donc de mettre en place un Conseil des ministres européens de la défense, auquel tous les États membres de l'UE devraient participer.

- Un semestre européen de la défense

Vu le rôle central des États membres dans l'ajustement de leurs capacités et donc dans leur contribution aux capacités globales de l'UE, les évaluations par les pairs et le partage des progrès de chaque pays dans son engagement contribueraient à entretenir l'élan et à réduire le fossé entre les engagements d'un État membre et ses efforts réels. Le 'semestre européen de la défense' renforcerait la responsabilisation des États membres par rapport à leurs engagements préalables. Tout comme la coordination des politiques économiques et fiscales des États membres au sein de l'UE, ces réunions semestrielles évalueraient les progrès accomplis dans les budgets nationaux de la défense et les plans de dépense. L'AED pourrait être le point central de collecte d'informations et le forum où les États membres et les institutions de l'UE pourraient se rencontrer.

- Renforcer le rôle du Parlement européen

Si la coopération européenne en matière de défense doit être intensifiée, la supervision parlementaire doit être renforcée en conséquence. Comme cette politique est une compétence exclusive des États membres, nous proposons de renforcer la coopération en matière de défense et de sécurité entre le Parlement européen et les parlements nationaux. C'est particulièrement important, dans la mesure où le cofinancement — entre l'UE et les États membres — de la recherche et les investissements dans les infrastructures mixtes ou civiles nécessaires pour les opérations militaires seront renforcés (rappelons que le PE a un rôle de supervision budgétaire pertinent sur les actions du SEAE — voir chapitre 3). De plus, s'il veut jouer un rôle plus actif, le Parlement doit renforcer sa 'sous-commission 'sécurité et défense' au Parlement européen pour en faire une commission à part entière'¹³⁹.

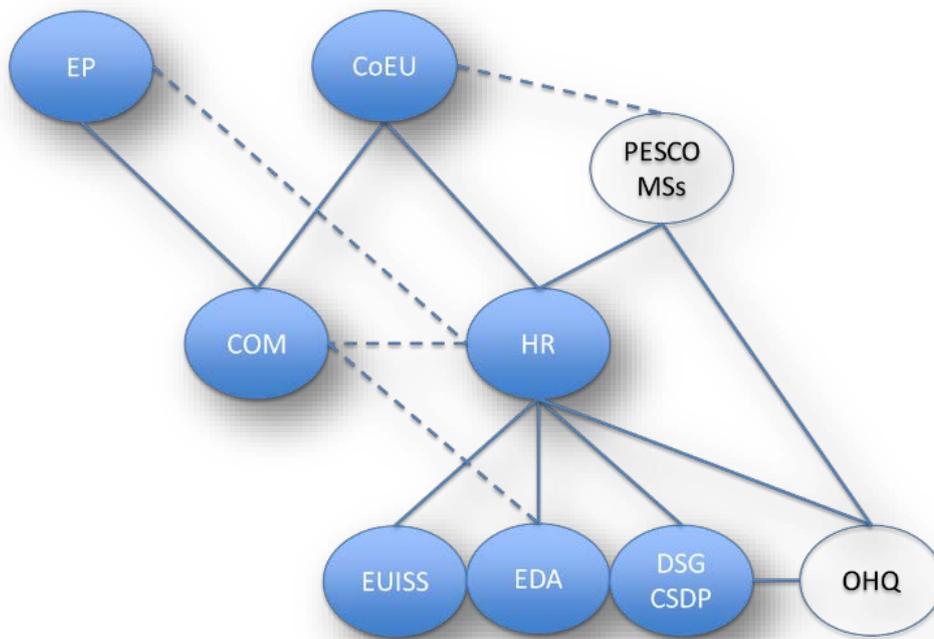
- Un quartier général opérationnel

D'un point de vue opérationnel, les partisans les plus ambitieux de la défense européenne souhaitent l'installation d'un état-major permanent à Bruxelles: cet état-major permettrait à l'Union européenne de renforcer la chaîne de commandement, en s'appuyant sur ses propres capacités opérationnelles plutôt que sur des structures ponctuelles ou sur celles de l'OTAN afin de mener à bien ses missions militaires. Cela permettrait à l'Union européenne 'd'assurer une planification, un commandement et un contrôle efficaces des opérations, en particulier lorsqu'une réaction conjointe du civil et du militaire s'impose'¹⁴⁰. De plus, cela pourrait améliorer la coordination entre le SEAE, le CMUE, l'EMUE et les États membres participants lors des opérations et des missions.

¹³⁹ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

¹⁴⁰ M. Barnier, "En défense de l'Europe", p. 10.

Figure 8 Une nouvelle structure de la PSDC



Légende: les traits continus indiquent des liens hiérarchiques forts; les lignes discontinues représentent les relations hiérarchiques horizontales et/ou partielles; les cercles blancs représentent les nouvelles institutions proposées

Origine: personnelle.

- Accords interinstitutionnels de l'UE

Des accords interinstitutionnels entre les institutions de l'UE pourraient également renforcer les liens que les acteurs européens nouent pour conclure des engagements précis en matière de dépenses et de politiques et les pousser à tenir compte des besoins de la défense et de la sécurité dans la définition et la mise en œuvre des politiques dans d'autres secteurs. Ceci serait extrêmement pertinent pour les décisions d'investissement et les infrastructures mixtes civiles et militaires, car on s'assurerait ainsi que les politiques transversales pertinentes tiennent compte comme il se doit des implications en matière de défense.

De plus, ces accords doivent intégrer les engagements attendus de chaque institution européenne en vertu des programmes et des mesures susmentionnés.

6.3.8 Coordination avec l'OTAN

Comme mentionné au chapitre 4, l'OTAN et les États-Unis devraient soutenir un renforcement collectif de la défense de l'UE. Par ailleurs, l'UE, comme l'établissent explicitement ses traités, doit faire en sorte de compléter l'OTAN et comprendre que cette institution est en fin de compte son atout majeur en matière de défense. Ceci dit, notons que plusieurs questions importantes doivent être envisagées en ce qui concerne l'OTAN.

Au niveau des capacités, bien que l'organisation — du fait de sa règle d'unanimité et de la question de Chypre — puisse opposer des limites formelles à une collaboration étroite explicite, rien n'empêche l'UE (et le CDP de l'AED en particulier) de tenir compte du travail de renforcement des capacités de l'OTAN (processus de planification de la défense de l'OTAN) et de s'aligner sur celui-ci. Cela permettrait d'éviter les doublons et les contradictions, tout en renforçant les objectifs de l'OTAN. De même, les efforts de mise en commun et de partage de l'AED doivent tenir compte du programme de défense intelligente de l'OTAN.

Il est important de mentionner que l'OTAN devrait être présente sous une certaine forme à travers le processus de rédaction du livre blanc afin d'y contribuer et de garantir l'absence de malentendus.

- **Coopération opérationnelle militaire avec l'OTAN**

Les missions combinent de plus en plus les opérations civiles et militaires, et l'UE a une connaissance approfondie de la composante civile. Au-delà de Berlin Plus, un autre mécanisme par lequel l'UE pourrait proposer ses compétences dans les opérations civiles dans le cadre des missions de l'OTAN pourrait enrichir la relation entre les deux organisations. L'UE pourrait ainsi compléter l'approche de sécurité pure et dure de l'OTAN. De plus, la portée de la coopération pourrait être élargie, comme c'est le cas dans le domaine de l'agenda numérique.

Une autre façon d'améliorer la coordination entre l'OTAN et l'UE pourrait consister à échanger des représentants mutuels du personnel militaire (EMI et EMUE respectivement). Cela permettrait de créer un autre canal de communication entre deux unités qui jouent un rôle central dans la planification et les opérations des deux côtés.

- **L'industrie américaine de la défense**

En ce qui concerne les États-Unis particulièrement, une question potentiellement sensible pour l'industrie de la défense nord-américaine, et indirectement pour ses représentants élus, est celle des projets collaboratifs de R&D. En termes généraux, un marché plus intégré réduirait les coûts de transaction pour les fournisseurs non européens de défense, mais les projets de R&D impliquent généralement des engagements d'achat par les parties concernées, qui bloqueraient alors les alternatives américaines concurrentes équivalentes. Cela pourrait être considéré comme du protectionnisme et aller, cela va de soi, à l'encontre des espoirs de marché des entreprises de l'industrie de la défense américaine. Cette question devra être étudiée.

6.4 **Planning de production du livre blanc**

Comme on l'a signalé, la démarche d'amélioration du système de défense européen doit être continue. Cependant, le premier livre blanc et les réformes initiales seront une épreuve cruciale et une base essentielle sur laquelle le travail futur se poursuivra.

Une question pertinente est donc ce que devrait être la durée de rédaction du livre blanc. Un livre blanc produit plus rapidement permettra de surfer sur l'élan de la stratégie globale. Ceci étant, il sera moins détaillé dans ses prescriptions et donc moins à même de définir toutes les actions nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques. Un livre blanc plus élaboré perdrait peut-être au contraire le soutien politique qui pourrait émerger de la présentation de la stratégie globale en juin 2016.

Comme mentionné au chapitre 2, des événements politiques pourraient influencer cette décision. Les élections nationales de 2017 et l'organisation de référendums nationaux en rapport avec l'UE pourraient être prises en considération.

En dépit de l'incertitude politique, il faudrait essayer de produire le livre blanc dans les six mois suivant la présentation de la stratégie globale, afin de profiter de l'élan de celle-ci. Cela implique, comme on le mentionne plus haut dans ce chapitre, que le livre blanc ne produise pas d'analyse approfondie des capacités, des priorités détaillées ou de mesures exhaustives, mais appelle et requière au contraire des contributions spécifiques pour des dates futures précises. Ainsi, un tel livre blanc pourrait appeler l'AED à rédiger une analyse des capacités et une liste de priorités à l'horizon de décembre 2017. Il pourrait également demander au Conseil de mettre en place une PESCO pour juin 2018.

6.5 Le processus de rédaction du livre blanc: synthèse

Dans les parties précédentes de ce chapitre, nous avons couvert les principaux éléments d'un futur livre blanc. Non seulement nous les avons définis mais nous avons également proposé des contenus possibles pour chaque élément. De plus, nous avons indiqué à toutes les étapes qui devrait être responsable des divers éléments et mesures. Dans cette partie, nous synthétisons et examinons plus en détail le processus de rédaction du livre blanc.

Un livre blanc valable pour l'ensemble de l'UE présente une différence majeure par rapport à un livre blanc rédigé par un État membre (voir chapitre 5). L'identité des rédacteurs qui devraient être impliqués dans la rédaction n'est en effet pas claire, en particulier en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense. Dans le cas d'un État membre, alors que le rédacteur peut varier (par exemple le ministère de la défense, la présidence, le ministère des affaires intérieures ou le parlement), la mise en œuvre est directe, par ordonnance législative. Au niveau de l'UE, en revanche, ni l'identité des contributeurs ni la façon de mettre le livre blanc en œuvre ne sont évidentes.

De plus, au niveau de l'UE, la Commission, qui est traditionnellement l'auteur des livres blancs, n'a pas de responsabilité directe dans les questions de défense. En dépit de la nécessaire implication de la Commission à certaines étapes de la rédaction - elle a des responsabilités essentielles dans le financement de la recherche, dans la supervision du marché unique et dans la politique industrielle - elle ne peut diriger la rédaction d'un livre blanc sur la défense, car cette compétence est la prérogative du Conseil de l'UE.

Nous proposons donc le processus suivant.

6.5.1 Le Conseil européen lance le processus

Dans un premier temps, le Conseil européen, en sa qualité d'organe de direction stratégique ultime de l'UE, devrait demander à la haute représentante d'élaborer un plan de mise en œuvre pour l'aspect de sécurité et de défense de la future stratégie globale.

6.5.2 La HR est le point central et guide le processus

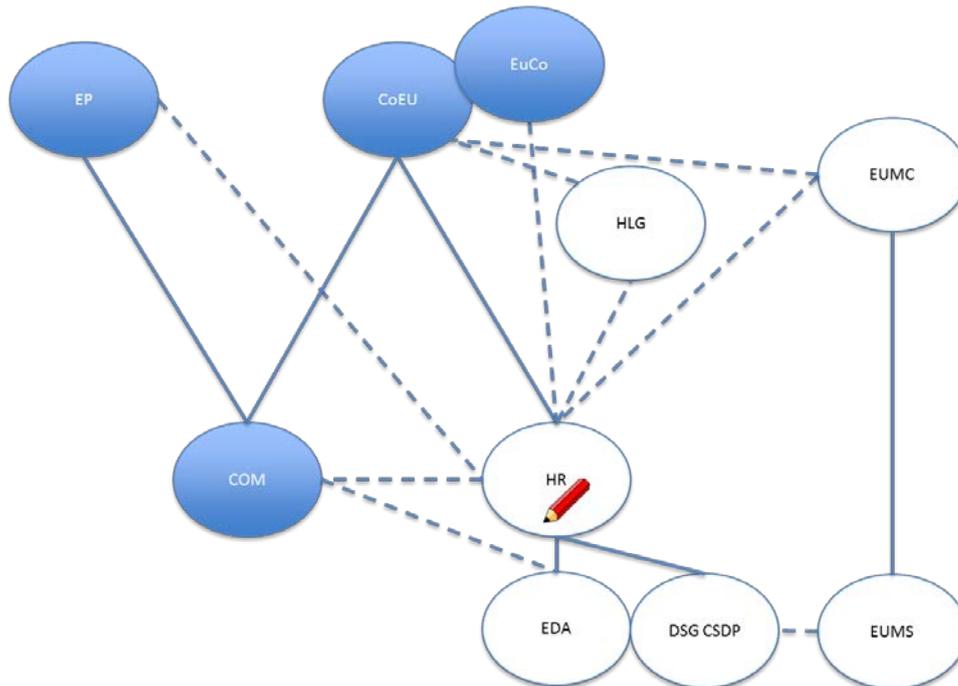
La haute représentante est l'option la plus crédible pour diriger le processus de rédaction du futur livre blanc, dans la mesure où elle a rédigé l'analyse de l'environnement et est responsable de l'élaboration de la stratégie globale. La HR préside le CAE et l'AED, a l'autorité sur le SGA-PSDC, est tenue de rendre des comptes au Parlement européen, est l'auteur de la stratégie globale, et est la vice-présidente de la Commission. C'est sans aucun doute l'acteur institutionnel le mieux placé pour diriger cet effort (voir chapitre 3).

6.5.3 Ancrer les États membres dans le processus: groupe de haut niveau et CMUE

Le livre blanc doit avoir l'appui et le soutien absolus des États membres. Pour ce faire, les leaders politiques et militaires des États membres doivent être impliqués dans la rédaction. Nous proposons d'impliquer la CMUE de façon continue à chaque étape de décision pertinente. Ceci couvrira la dimension militaire.

Le processus du livre blanc doit pouvoir compter sur le soutien politique et l'approbation des États membres. À cette fin, un groupe de haut niveau (GHN) composé des vice-ministres de la défense de l'ensemble des États membres de l'UE devrait être mis sur pied. La HR doit donc créer un groupe de haut niveau des vice-ministres de la défense qui pourrait être consulté et avec lequel une communication serait maintenue en permanence.

Figure 9. Schéma d'une structure de rédaction possible du livre blanc



Légende: les traits continus indiquent des liens hiérarchiques forts; les lignes discontinues représentent les relations hiérarchiques horizontales et/ou partielles; les cercles blancs représentent les principaux participants au processus de rédaction du livre blanc.

Origine: personne.

6.5.4 Préciser les objectifs stratégiques SGA-PSDC et EMUE

Comme mentionné plus haut dans ce chapitre, pour déduire l'ambition stratégique et préciser les objectifs stratégiques auxquels le livre blanc a vocation à contribuer, la HR doit s'appuyer sur le secrétaire général adjoint responsable de la PSDC et de la réponse aux crises et sur le personnel militaire de l'UE concerné.

6.5.5 Définir les priorités de renforcement des capacités: AED avec le SGA-PSDC et l'EMUE

En s'appuyant sur ses dix ans d'expérience des plans de renforcement des capacités, la HR doit confier à l'AED la tâche de définir les priorités en la matière. L'AED doit collaborer étroitement avec le SGA-PSDC et l'EMUE.

6.5.6 Concevoir des programmes et des mesures

La HR devra coordonner les différentes unités et interagir avec elles en fonction des mesures et des programmes conçus et proposés. Voici quelques exemples non exhaustifs:

- L'AED devrait se charger du processus d'exécution continue du travail d'unification des protocoles de formation.
- De même, l'AED devrait également assurer le processus d'unification des normes communes pour le matériel.

- La Commission, avec l'AED et la BEI, doit contribuer comme il se doit à l'élaboration d'une série de mesures financières et d'investissements afin d'améliorer la R&D mixte et l'investissement, et pour encourager la coopération entre les États membres.
- La Commission doit assurer le suivi de la mise en œuvre de l'action préparatoire et du plan d'action pour la défense afin de renforcer l'industrie de la défense de l'UE.
- La Commission devrait garantir la mise en œuvre appropriée des directives 2009/43/CE et 2009/81/CE (sur le fonctionnement concurrentiel du marché européen de la défense).

De plus, la HR devrait utiliser le livre blanc pour demander aux institutions suivantes de prendre les mesures nécessaires en faveur de la défense européenne. Le livre blanc doit inviter:

- le Conseil de l'UE à créer un Conseil permanent des ministres de la défense;
- le Conseil à mettre en place une PESCO sur la défense européenne;
- le Conseil européen à organiser un semestre européen sur la coopération en matière de défense à l'AED;
- le Conseil européen à se réunir deux fois par an afin de débattre des politiques de défense et de sécurité;
- le Parlement européen à renforcer la sous-commission SEDE pour en faire une vraie commission;
- le Parlement européen à améliorer l'efficacité des réunions interparlementaires;
- l'ensemble des institutions de l'UE à formaliser leur engagement de participer à la défense européenne afin de nouer un accord interinstitutionnel.

6.5.7 Consultation permanente du Parlement

Le Parlement, en vertu des nouveaux accords sur la transmission des informations avec la HR et de ses nouvelles responsabilités budgétaires, devra également être consulté en permanence, comme on l'a dit au chapitre 3. En dépit de ses activités limitées en matière de défense, il a des responsabilités budgétaires et de coordination vis-à-vis de la HR. Son rôle de soutien et de légitimation serait sans aucun doute très pertinent.

6.5.8 Consultation permanente avec l'OTAN

Comme mentionné au chapitre 4 et dans les parties précédentes de ce chapitre, il est important que l'OTAN soit impliqué dans le processus de rédaction du livre blanc. La consultation permanente au niveau politique avec le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint de l'OTAN sera essentielle pour entretenir la confiance et la fluidité des conversations.

Concernant la détermination de son ambition stratégique et de ses priorités en termes de capacités, la relation essentielle se situe entre le SGA-PSDC et l'AED d'une part, et le Commandement suprême des puissances alliées pour les transformations et son représentant en Europe, d'autre part. Une conversation permanente entre l'EMI (état-major militaire de l'OTAN) et l'EMUE pourrait également être nécessaire.

7 Conclusion

Comme l'ont montré à de multiples reprises les récents événements, de même que l'ensemble des stratégies de sécurité et des livres blancs, l'environnement de sécurité stratégique auquel l'UE est confrontée est particulièrement complexe et son évolution est rapide. L'UE a besoin de structures et de capacités de défense de meilleure qualité et plus cohérentes, en particulier parce que notre principal allié, les États-Unis, se tourne vers le Pacifique.

Comme nous l'avons montré au chapitre 2, l'UE dans son ensemble a besoin des capacités nécessaires pour relever les nouveaux défis avec succès. Pourtant, plusieurs obstacles entravent les transformations rapides et efficaces dont l'UE a besoin. La crise financière, l'euroscepticisme grandissant, et les préférences de sécurité asymétriques, tout cela entrave le renforcement de la coopération en matière de défense en Europe.

En dépit de ces facteurs, l'Union européenne peut saisir une occasion inestimable, qu'elle devrait pleinement exploiter. À la suite du document 'Defence Matters' publié en 2013 par le Conseil et une fois la stratégie globale présentée à l'été 2016, l'UE devrait avoir l'élan nécessaire pour faire un bond en avant en termes de coopération en matière de sécurité et de défense.

Effort préparatoire, cette étude vise à mobiliser les États membres et, surtout, à contribuer activement à cet exercice. Dans cette étude, nous avons fait le point sur la question pour examiner tout ce qui peut faire obstacle à ce progrès, résumé succinctement l'histoire des différents documents stratégiques produits par l'UE, et analysé la coopération (insuffisante) dans les projets de défense en Europe.

Cette étude a également résumé les multiples possibilités du traité de Lisbonne dans ce domaine politique. Nous avons en outre montré que s'ils sont pris en considération comme ils le méritent, l'OTAN et les États-Unis soutiendraient une défense européenne plus forte et en bénéficieraient. Avant de proposer le processus de rédaction d'un livre blanc sur la défense de l'UE, nous avons examiné les livres blancs des États membres et décrit les particularités d'un livre blanc sur la défense valable pour l'ensemble de l'UE, étant donné les compétences limitées de celle-ci dans ce domaine politique.

Dans le dernier chapitre qui suit celui-ci, nous formulerons des recommandations précises à l'attention de l'ensemble des principales institutions impliquées dans la production du livre blanc. L'UE a besoin d'une défense et d'une sécurité communes de meilleure qualité et améliorées. Le moment est opportun et les prochaines années devraient se révéler cruciales. Nous espérons que les États membres et les institutions européennes relèveront le défi.

8 Recommandations

Sur la base du chapitre 6, qui couvre les principaux éléments du livre blanc et certaines mesures prévues par les traités sans pour autant être déjà en œuvre (voir chapitre 3), nous synthétisons ici certaines recommandations à l'attention des institutions de l'UE impliquées dans le processus de rédaction du futur livre blanc de l'UE. Certaines de ces recommandations concernent des actions qui peuvent être mises en œuvre immédiatement. D'autres sont de type préparatoire, alors que d'autres encore doivent être appliquées une fois le processus du livre blanc lancé. Voici quelques-unes des recommandations:

8.1 États membres de l'Union européenne

- Explorer individuellement et collectivement les domaines d'une coopération renforcée future et leur complémentarité, car les États membres seront des acteurs centraux qui propulseront la défense européenne vers l'avant par leur participation au Conseil européen, au Conseil de l'UE (CAE et CPS), à la CMUE et à l'EMUE, ainsi qu'au conseil de gouvernance de l'AED.

8.2 Le Conseil européen

- Il faut introduire 'une régularité biennale dans le débat sur la défense'¹⁴¹, afin 'de proposer une orientation stratégique pour renforcer la coopération en matière de défense'¹⁴².
- Une fois la stratégie globale présentée, la HR sera chargée de la rédaction du livre blanc sur la défense européenne dans les six mois qui suivront.

8.3 La Haute représentante

Une fois chargée par le Conseil européen de rédiger un livre blanc, nous recommandons à la HR:

- de créer un groupe de travail de haut niveau, composé de représentants des ministères de la défense des États membres, de préférence des vice-ministres, afin de soutenir et d'orienter la rédaction du livre blanc. Ce groupe mobilisera et impliquera également les États membres, en garantissant ainsi leur adhésion.
- Il faudra impliquer à chaque étape le CMUE dans l'orientation de la rédaction du livre blanc.
- Il faudra demander au SGA-PSDC et à l'EMUE de distiller les objectifs stratégiques du livre blanc.
- Il faudra demander à l'AED, avec le soutien du SGA-PSDC et de l'EMUE, de faire le détail des lacunes en matière de capacités, donner la priorité aux capacités à renforcer en premier lieu, et déterminer les mesures possibles afin de redresser la situation en ce qui concerne les capacités.
- Il faudra demander à la Commission de mettre en œuvre l'action préparatoire sur le financement et le futur plan d'action en matière de défense concernant l'industrie et de mettre en place une série de mesures incitatives et de possibilités de financement pour encourager la collaboration des États membres.
- Il faudra suggérer au Conseil de contribuer à un éventuel futur mécanisme PESCO et à un semestre européen de la défense, et d'améliorer les mécanismes financiers existants et d'en créer de nouveaux.

¹⁴¹ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. ii.

¹⁴² S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

- Il faudra enfin entretenir un dialogue permanent avec l'OTAN et le Parlement européen tout au long de la période de rédaction.

8.4 Le Conseil de l'UE

- Il faudra envisager et préparer la possibilité de créer un Conseil des ministres européens de la défense, à côté du Conseil des affaires étrangères déjà existant. Cela ouvrirait la voie à un forum permanent de consultation et de prise de décisions, qui permettrait aux questions de défense de rester à l'ordre du jour et faciliterait le suivi des progrès.
- Il faudra commencer à explorer la possibilité de concevoir un mécanisme de PESCO potentiel futur, qui aiderait à la supervision et à l'orientation de la coopération de la défense européenne parmi les États qui le veulent et le peuvent. La mise en œuvre de ce mécanisme permettrait à ces pays de progresser et de coopérer et collaborer.
- Il faudra adopter une décision pour développer les deux mécanismes prévus à l'article 41 TUE: la procédure d'accès rapide aux crédits dans le budget de l'UE et le développement du fonds de démarrage composé des contributions des États membres. Ces mesures rendraient le financement de la PSDC plus flexible qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.
- Il faudra explorer la création d'un semestre européen de la défense afin de suivre les progrès — par les États membres — vers la R&D collective et les marchés publics collectifs, et vers l'interopérabilité. Le semestre, accueilli par l'AED, permettrait d'améliorer la coordination entre les États membres, en évitant les divergences et en contribuant à un niveau plus élevé de convergence.
- Il faudra explorer la possibilité d'améliorer la dimension financière de la PSDC: avant tout, il s'agira de renforcer et d'augmenter la contribution au mécanisme Athena, et améliorer le partage des charges; et ensuite, il faudra mettre en place d'autres mécanismes de financement, notamment le 'financement conjoint', les fonds fiduciaires de l'UE, les cellules de projets dans le cadre des missions et des opérations militaires, et les services remboursables¹⁴³.

8.5 Le Service européen pour l'action extérieure

- Avec l'EMUE, il faudra extraire les objectifs stratégiques d'un futur livre blanc de la stratégie globale, dès que celle-ci aura été présentée.

À la demande de la HR:

- il faudra, avec l'EMUE, aider l'AED à donner la priorité au renforcement des capacités.

8.6 La Commission européenne

- Il faudra mettre pleinement en œuvre le plan d'action pour la défense, qui permettra de renforcer les projets de collaboration et de déterminer quelles seront les technologies de défense qui seront nécessaires aux capacités d'action européennes.
- Il faudra mettre pleinement en œuvre l'action préparatoire dans la recherche liée à la PSDC, ce qui donnera un nouvel élan au financement du projet de défense européenne.

¹⁴³ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

- Il faudra superviser l'application totale et contraignante des directives 2009/43/CE et 2009/81/CE afin d'améliorer le fonctionnement du marché européen de la défense et de le rendre plus compétitif.

À la demande de la HR:

- il faudra contribuer comme il se doit à l'élaboration d'une série de mesures financières et d'investissement afin d'améliorer la R&D mixte et l'investissement, et encourager la coopération entre les États membres.

8.7 Agence européenne de défense

- Il faudra préparer et explorer comment un semestre européen sur la coopération en matière de défense pourrait être accueilli, coordonné et facilité par l'AED.

À la demande de la HR:

- Il faudra définir les priorités d'un plan de renforcement des capacités, en accordant une attention particulière au futur plan d'action en matière de défense de la Commission européenne.
- Il faudra mettre en place le processus propice à la coopération sur base de normes communes, à la formation, à la certification et au renforcement du leadership.

8.8 Le Parlement européen

- Il faudra renforcer 'la sous-commission 'sécurité et défense' pour en faire une commission à part entière'¹⁴⁴. Cette mesure permettrait à cet organe d'acquérir les pouvoirs d'une commission du PE, qui consisteraient à 'analyser des propositions législatives à travers l'adoption de rapports, proposer des amendements en plénière et désigner une équipe de négociateurs pour mener les négociations avec le Conseil sur la législation de l'Union. Les commissions adoptent également des rapports d'initiative, organisent des auditions d'experts et contrôlent les autres institutions et organes de l'Union'¹⁴⁵.
- Afin de renforcer encore la coopération en matière de défense et de sécurité entre le Parlement européen et les parlements nationaux, il faudra encourager, par exemple, une meilleure coordination des implications de la PSDC dans le processus de prise de décision au niveau national.

¹⁴⁴ S. Blockmans et G. Faleg, 'More Union in European Defence', p. 15.

¹⁴⁵ Informations disponibles à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/about-committees.html>, [consulté le 3.4.2016]

9 Liste des acronymes

AED	Agence européenne de défense
BITDE	Base industrielle et technologique de défense européenne
CAE	Conseil des affaires étrangères
CE	Commission européenne
CIP	Conférence interparlementaire
CMPD	Direction 'Gestion des crises et planification'
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
CPCC	Capacité civile de planification et de conduite
C4ISTAR	Commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance, acquisition d'objectifs et reconnaissance
EMUE	État-major de l'Union européenne
HR/VP	Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-présidente de la Commission européenne
ISTAR	Renseignement, surveillance, acquisition d'objectifs et reconnaissance
LB	Livre blanc
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PDC	Plan de développement des capacités
PDCC	Plan de développement des capacités civiles
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESCO	Coopération structurée permanente
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SG	Stratégie globale
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne

UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

10 Bibliographie

10.1 Articles

- Andersson, J.J. et al., 'Envisioning European defence Five futures', *EUISS*, Chaillot Paper n° 137, March 2016.
- Bakker, A. et al., 'A Stronger CSDP: Deepening Defence Cooperation', *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael, January 2016.
- Bakker, A. et al., 'The Parliamentary Dimension of Defence Cooperation', *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael Report, April 2016.
- Ballester, B., 'The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy', *European Parliamentary Research Service*, 4/2013.
- Barnier, M., 'In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment', *EPSC Strategic Notes*, Issue 4/2015, 15 June.
- Benedetto, G. et Milio, S. (eds.), *European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis*, Springer, 2012, p. 163.
- Biscop, S., 'Out of the blue: a White Book', *European Geostrategy*, 22 November 2015, available at: <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/> [Accessed on 17.2.2016].
- Blockmans, S. et Faleg, G., 'More Union in European Defence', *CEPS*, 2015
- Briani, V. et al., 'The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)', Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, June 2013
- Cîrlig, C.-C., 'The EU's mutual assistance clause. First ever activation of Article 42(7) TEU', *European Parliamentary Research Service*, Briefing November 2015.
- C.-C. Cîrlig, 'Financing of CSDP missions and operations', *European Parliamentary Research Service*, February 2016.
- Coelmont, J. et de Langlois, M., 'Recalibrating CSDP-NATO Relations: The Real Pivot', *Security Policy Brief*, Egmont Royal Institute for International Relations, n° 47, June 2013.
- De France, O. et Witney, N., 'Etude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'UE: pour la définition d'un cadre européen', *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire*, n°18, 2012.
- Drent, M. et al., 'The relationship between external and internal security', *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael Report, June 2014.
- Drent, M. et al., 'New Threats, New EU and NATO Responses', *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael Report, July 2015.
- Ginsberg, R. et Penksa, S., *The European Union in Global Security: The Politics of Impact*, Palgrave Macmillan, 2012
- Gnesotto, N. et al., 'European Defence. A proposal for a White Book. Report of an independent Task Force', *EUISS*, May 2004.
- Gomis, B., 'Franco-British Leadership in Libya: Prepared for the Long Run?', *Chatham House*, the Royal Institute of International Affairs, 23 March 2011, available at: <https://www.chathamhouse.org/media/comment/view/163893#sthash.pB0zBvDK.dpufhttps://www.chathamhouse.org/media/comment/view/163893> [Accessed on: 3.4.2016].

- Guzelytê, S., 'National Defence Data 2013 of the 27 EDA Member States', European Defence Agency, May 2015, available at: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/national-defence-data-2013---27-edams_updated.pdf [Accessed on: 5.2.2016].
- Howorth, J., *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2014.
- Lasheras, B., et al., 'European Union Security and Defence White Paper A Proposal', *Friedrich-Ebert-Stiftung*, January 2010, available at: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/108f9715b4a77b14a116951f1f4b55e4.pdf [Accessed on 13.1.2016].
- Major, C. et Mölling C., 'Common Ground for European Defense: National Defense and Security Strategies Offer Building Blocks for a European Defense Strategy', *The German Marshall Fund of the United States*, 26th January 2016, available at: <http://www.gmfus.org/publications/common-ground-european-defense> [Accessed on: 29.1.2016].
- Mauro, M.F. et Thoma, K., 'The future of EU defence research', Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, March 2016.
- Menon, A. et Witney, N., 'After Paris: What Price European Defence?', *ECFR Essay*, November 2015.
- Missiroli, A., 'EUISS Yearbook of European Security Y•E•S 2013', *EUISS*, April 2013.
- Mölling, C. et Brune, S-C, 'The Impact of the Financial Crisis and Cuts in Member States' Defence Budgets - How to spend Better within the EU', Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, April 2011.
- Mölling, C., 'Europe, the Transatlantic Defense Industry, and How to Make the Right Choice?', *The German Marshall Fund of the United States*, Policy Brief, Transatlantic Security Task Force Series, November 2013
- Moser, C., 'Awakening dormant law – or the invocation of the European mutual assistance clause after the Paris attacks', *Verfassungsblog on Constitutional Matters*, 18 November 2015, available at: <http://verfassungsblog.de/awakening-dormant-law-or-the-invocation-of-the-european-mutual-assistance-clause-after-the-paris-attacks/>, [Accessed on: 28.3.2016].
- O'Donnells, C.M. (ed.), 'The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members', Analysis Paper, Center on the United States and Europe at Brookings, July 2002.
- Perruche, J.-P. et al., 'For a European White Paper on Security and Defence', Policy Paper, *Fondation Robert Schuman*, n° 360, 9th June 2015.
- Price, M. et Santopinto, F. (eds.), *National Visions of EU Defence Policy—Common Denominators and Misunderstandings*, CEPS Paperbacks, 2013.
- Raube, K. et al., 'Supporting European security and defence with existing EU measures and procedures', Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, October 2015.
- Rehr, J. et Glume, G. (eds.), 'Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union', Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, p. 34, available at: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf, [Accessed on: 8.4.2016].
- Ricci, M., 'The CSDP and NATO: friends, competitors or both?', *Nouvelle Europe*, 17 January 2014, available at: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1781> [Accessed on: 15.03.2016].
- Stivachtis, Y. A. (ed.), *The state of European integration*, Ashgate Publishing, Ltd., 2013.

- Tardy, T., 'Funding peace operations: Better value for EU money', *Brief Issue EUISS*, 38, November 2013.
- Tardy, T., 'In groups we trust. Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty', *Brief Issue EUISS*, 27, October 2014.
- Torreblanca, J.I. et al., 'The Continent-Wide Rise of Euroscepticism', *ECFR*, Policy Memo.
- Troszczynska-Van Genderen, W., 'The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation', *In-Depth Analysis*, Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Parliament, October 2015.
- , 'From Mutual Assistance to Collective Security. Article 42(7) TEU: Orchestrating Our Response to New Threats', *EPSC Strategic Notes*, Issue 10/2015, 22 December.

10.2 Reports and official documents

- 'A New Deal for European Defence: Commission proposes industrial action plan', European Commission Press release, 24 June 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-718_en.htm [Accessed on 13.1.2016].
- Code of Conduct on Pooling & Sharing, European Defence Agency, p. 1, available at: <https://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf> [Accessed on 20.1.2016].
- European Commission, 'European Energy Security Strategy', 28 May 2014, available at: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/European_Energy_Security_Strategy_en.pdf [Accessed on: 15.03.2016].
- Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998, available at: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf> [Accessed on 15.2.2016].
- Mogherini, Federica, 'The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action', EU Global Strategy Conference organised by EUISS and Real Institute Elcano, Barcelona, p. 3, available at: <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-internal-external-security-nexus-terrorism-example-necessary-link-between> [Accessed on 5.2.2016].
- Petersberg Declaration, Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, available at: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> [Accessed on 4.2.2016].
- Press Release, 'Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales', 5th September 2014. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [Accessed on 5.2.2016].
- Programme of the Netherlands Presidency of the Council of the European Union, 1 January – 30 June 2016, p. 14, available at <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/> [Accessed on: 5.2.2016].
- Report ahead of the European Council by the High Representative and Vice-President and Head of the European Defence Agency, 2015, available at: http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf [Accessed on 2.2.2016].

- Report on the implementation of the European Commissions' Communication on defence, 2015, available at: <http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-implementation-communication-defence.pdf> [Accessed on 4.2.2016].
- Roadmap of European Defence Action Plan, European Commission, 11/201, p. 2, available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_grow_006_cwp_european_defence_action_plan_en.pdf [Accessed on 13.1.2016].
- Strategic assessment of HR/VP in preparation of the 2016 EU Global Strategy of June 2015, titled 'The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world', available at: http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf [Accessed on 10.2.2016].

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

Affaires étrangères

Droits de l'homme

Sécurité et Défense

Développement

Commerce international

Documents

Visitez le site web du Parlement européen:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>



SOURCE PHOTO: iStock International, Inc.

ISBN 978-92-823-9398-7 (paper)

ISBN 978-92-823-9397-0 (pdf)

doi:10.2861/187344 (paper)

doi:10.2861/750238 (pdf)

