



Institut Royal Supérieur de Défense



DEFENCE

SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°XX
Mai 2016

La Politique européenne de sécurité et de défense : propositions institutionnelles

André Dumoulin

La Politique européenne de sécurité et de défense : propositions institutionnelles

André Dumoulin

Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ISSN 2295-0915

Une version électronique du présent document est disponible et peut être téléchargée gratuitement sur notre site internet : www.irsd.be.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut Royal Supérieur de Défense, de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.

Vos questions, remarques ou commentaires relatifs au présent document peuvent être adressés au :

Directeur du Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
Institut Royal Supérieur de Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles

ou par courriel à : +IRSD-CESD-SCVD@mil.be

L'auteur



André Dumoulin est chercheur au Centre d'études de sécurité et défense de l'Institut royal supérieur de défense et chargé de cours à l'Université de Liège.

Ses centres d'intérêt sont la sécurité-défense européenne, la politique de défense de la France et les questions de dissuasion nucléaire.

Executive Summary

This study is organised into two volumes.

The present first volume focuses on the lines of action adopted during the EU Summit on Common Security and Defence Policy (CSDP) in December 2013, its results and the road map for the rendezvous clause of June 2015. This part addresses the general framework of the propositions in the institutional field. Both the context and the first reactions of the institutional timetable are summarised and put into perspective, regardless of their source: the Council of the European Union, the European Council, the Commission, the European Parliament, the European Defence Agency (EDA), or the European Union Institute for Security Studies (EUISS). Besides, think tanks had the opportunity to give their institutional vision of the CSDP's future during the reference period between 2013 and 2015, as did national actors. As a result of their position and experience, they also provided reactions and gave media coverage to their own critical visions and other propositions by focusing on a rebirth of the CSDP, which has attracted criticism in recent years.

The second volume deals with the level of predictability of future scenarios as to the CSDP, which depend on the progress achieved between December 2013 and June 2015 and on the general security-defence context in 2016. It presents various constraints (budget, capacity, politics, industry, concept, etc.) before identifying several possible scenarios in the field of CSDP. We then attempt to classify these scenarios with a view to aligning them with the Belgian lines of action in the field of CSDP. Finally, recommendations are offered for consideration.

Table des matières

L'auteur	i
Executive Summary	iii
Table des matières	v
Liste des abréviations et acronymes	vii
Introduction	1
Lignes de forces du sommet de décembre 2013	3
1. Contexte et enjeux	3
2. Débats préalables	5
3. Hypothèses/scénarios en amont	7
4. Résultats du sommet et premières réactions	9
5. Feuille de route : la clause de rendez-vous de juin 2015	14
Pistes institutionnelles avancées : conjoncture 2014 – 2015	21
1. Scénarios posés par le président de la Commission européenne	21
2. Scénarios posés par l'IESUE	21
3. Scénarios posés par le Parlement européen	22
4. Scénarios posés par des groupes d'Etats européens	24
5. Scénarios posés par les Think Tanks	24
6. Scénarios posés par certains acteurs nationaux	26
Conclusions	37
Annexe : Council Conclusions On CSDP (Foreign Affairs Council, 18 May 2015)	39

Liste des abréviations et acronymes

AE	Affaires étrangères
AED	Agence européenne de défense
ATARES	Air to Air Refuelling and other Exchanges of Services
BEI	Banque européenne d'investissement
BITD	Base industrielle et technologique de défense
CESD	Centre d'études de sécurité et défense
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMPD	Crisis management and planning directorate
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COSME	Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized
CPCC	Civilian planning and conduct capability
CSDP	Common security and defence policy
CSP	Coopération structurée permanente
DG	Direction générale
EATC	European Air transport command
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDA	European Defence Agency
EDD	Europe diplomatie & défense
EMUE	Etat-major militaire de l'Union européenne
ESA	European Space Agency
EUCOM	European Command (United States)
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FR	France
FRS	Fondation pour la recherche stratégique
GPM	Groupe politico-militaire
HR	Haut Représentant
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IFOP	Institut français d'opinion publique
IFRI	Institut français de relations internationales
IHEDN	Institut des hautes études de défense nationale
IRSD	Institut royal supérieur de défense

IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'École militaire
NATO	North Atlantic Treaty Organization
MRTT	Multi Role Tanker Transport
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armements
OPEX	Opération extérieure
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPE	Parti populaire européen
PPP	Partenariat public-privé
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
RMFUE	Représentation permanente de la France auprès de l'UE
RPAS	Remotely Piloted Aircraft systems
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEDE	Sous-commission sécurité-défense (Parlement européen)
SES	Stratégie européenne de sécurité
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

Introduction

Nous fûmes à nouveau devant de nouvelles échéances PSDC. Après celles de décembre 2013 accouchant d'une souris tout en créant les conditions d'un nouveau calendrier à l'horizon de mi-2015, vint celui du Conseil européen de juin 2015. Ce qui nous revint des Etats membres, de l'AED et des instances de l'UE ne semblait pas particulièrement prometteur pour cette date et ce fut confirmé.

Si les Européens ont l'habitude d'être assez réactifs si un événement grave devait vraiment les atteindre, la prudence resta de mise sur ce qui allait réellement être engrangé, sauf à se contenter de nouvelles échéances propres à remplir à nouveau les agendas diplomatiques et journalistiques. L'atmosphère générale peut-elle être encore celle de la « lassitude PSDC » ?

Dès lors, le ballon d'essai de Jean-Claude Juncker (président de la Commission européenne) sur une future Armée européenne pourrait être considéré comme une chimère, une caricature telle que présentée d'ailleurs par les Britanniques. Les Européens ne se sont-ils pas déjà cassé les dents avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO), la Communauté européenne de défense, les plans Fouchet, le trio germano-franco-britannique, feu l'UEO tirillée entre les européistes et les atlantistes mais aussi avec le pilier européen dans l'Alliance atlantique aux accents ambigus ?

Assurément, les débats actuels sont à la fois moins stratégiques, naviguant entre les choix capacitaires, les coopérations renforcées, la Coopération structurée permanente (CSP), l'avenir des *Battlegroups*, les clauses de solidarités dans l'épreuve, l'efficacité du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) face aux rivalités bureaucratiques d'avec la Commission, la réforme d'*Athena* ou l'agenda de l'AED. On perçoit combien il s'agit de faire mieux avec moins, quand bien même certains Etats européens relancent timidement leurs budgets nationaux de défense. Les maîtres-mots restent « mutualisation et partage » et coopérations militaires à la carte hors institutions européennes, si pas le « repli sur soi ». Intergouvernementalisme, ambivalence transatlantique et protection des intérêts industriels nationaux sont toujours bel et bien présents et le différentiel dans la prise de risque sur le terrain toujours interpellant¹.

L'horizon PSDC est donc à la fois modeste et sous surveillance. Reste que l'UE est sous forte dépendance des événements et sa fragilité impose une véritable responsabilisation des autorités politiques.

¹ Cf. André Dumoulin, *Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier »*, IRSD, Bruxelles, 2015.

Lignes de forces du sommet de décembre 2013

1. Contexte et enjeux

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

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

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

Deux documents institutionnels furent déposés officiellement : celui de la Commission² et celui de l'AED³, à partir du mandat inscrit dans les conclusions du sommet de décembre 2012.

Ces documents officiels ont fait l'objet d'analyses et d'échanges diplomatiques entre capitales, y compris, selon leurs compétences, avec l'État-major militaire de l'UE et différents services et agences européennes. Un avant-projet fut préparé par le cabinet Van

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace*, COM(2013) 542 final, Commission européenne, Bruxelles, 24 juillet 2013.

³ *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, Brussels, 15 October 2013.

Rompuy (en concertation avec les États membres), avant d'être transmis aux ambassadeurs et aux ministres des Affaires étrangères, afin de prendre en compte avis et remarques et de réduire d'autant les parties entre crochets symbolisant les divergences nationales.

Tableau 1: Extrait des recommandations de décembre 2012

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

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

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

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

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

Renforcer le développement des capacités en matière de défense

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

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

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

Renforcer l'industrie européenne de la défense

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

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

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

leur mandat, car ils préparaient, depuis le 4 novembre 2013, une conclusion intégrant les trois volets.

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

2. Débats préalables

À ce processus de négociations tout en amont, d'autant plus nécessaire que la durée du Conseil fut assez courte⁴, s'ajoutèrent bon nombre⁵ de documents, rapports, avis et autres *focus papers* qui furent rédigés en analysant et en proposant des recommandations autour des thèmes retenus, mais également au-delà.

Qu'il s'agisse de réactions médiatiques de certaines autorités politiques et militaires⁶ œuvrant dans les institutions européennes.

Qu'il s'agisse de rapports, avis, conclusions et recommandations de l'IESUE⁷, du Parlement européen⁸, de la conférence interparlementaire⁹ sur la PSDC, du Conseil économique et social européen¹⁰, de parlements nationaux¹¹, de groupes de pression¹², de

⁴ À savoir, entre 17 h le jeudi 19 décembre (incluant un dîner) et la fin de matinée du vendredi 20 décembre 2013. Notons que, de source informelle, les discussions portant sur la défense n'auront lieu que le jeudi !

⁵ Cf. les différentes notes de bas de pages de références pour l'accès à leurs contenus.

⁶ Points de vue du général français de Rousiers (*Fondation Schuman*, 14 janvier 2013), du général allemand Bentler (*La Lettre de la RMF UE*, mars 2013), du général néerlandais Van Osch, alors directeur général de l'EMUE (*EDD*, Agence Europe, 5 mars 2013), du général suédois Syren, alors CMUE (www.bruxelles2.eu, 14 juillet 2012), du général autrichien Wosolsobe, directeur général de l'EMUE (*La Lettre de la RMF UE*, septembre 2013).

⁷ Cf. Antonio Missiroli, *Strategic foresight-and the EU*, Brief issue, Paris, February 2013 (www.iss.europa.eu); Eva Gross and Anand Menon, *CSDP between internal constraints and external challenges*, Report 17, ISSUE, Paris, October 2013.

⁸ Marietta Giannakou, *Rapport sur les structures militaires de l'UE : situation et perspectives d'avenir*, document A7-0205/2013, Bruxelles, 6 juin 2013 ; Michael Gahler, Motion for a European Parliament resolution on the European Defence Technological and Industrial Base, 2013/2125 (INI), Bruxelles, 28 août 2013 ; Arnaud Danjean, *Rapport sur la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune)*, document A7-0357/2012, Bruxelles, 31 octobre 2012.

⁹ Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, Conclusions, Vilnius, 4-6 septembre 2013.

¹⁰ Van Iersel et Hrušecká, Avis sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, Comité économique et social européen, Bruxelles, 17 octobre 2013.

¹¹ Par exemples, la proposition de résolution relative à l'avenir de l'armée belge dans un cadre européen, Chambre des Représentants de Belgique, 26 avril 2013, le rapport de l'Assemblée nationale de Marie Récalde sur la relance de l'Europe de la défense (avril 2013), et celui de Cornut-Gentille et autres sur la mission d'évaluation et de contrôle sur la conduite des programmes d'armement en coopération (juillet 2013). Cf. le rapport de Daniel Reiner et autres sur « Quelle Europe, pour quelle défense ? » (Sénat français, juillet 2013).

centres de recherche et autres think tanks¹³, de groupes politiques¹⁴, mais aussi provenant directement de certaines capitales¹⁵.

Qu'il s'agisse encore de publications en revues spécialement éditées et des conférences organisées pour enrichir le débat de décembre 2013.

Qu'il s'agisse enfin d'analyses des journalistes spécialisés¹⁶.

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

La première école fut celle des « doctrinaires ». Ils proposèrent la rédaction d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense dont la pertinence fut régulièrement soulignée, mais sans que cela n'aboutisse par le passé à une prise en compte officielle¹⁷. Plusieurs instituts de recherche¹⁸ l'ont proposé, tout comme le groupe Kangaroo, le Parti populaire européen (PPE) et certains travaux du Parlement européen. Dans le même cadre, nous pouvons aussi relever ceux qui suggérèrent de lancer une réflexion stratégique visant à la refonte de la stratégie européenne de sécurité de 2003, mise à jour en 2008, tout comme ceux qui souhaitèrent à terme l'aboutissement d'une « Union de défense commune ».

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

¹² « Dépenser mieux en coopérant davantage », Document de réflexion du Kangaroo Group en vue du sommet sur la défense, Bruxelles, juillet 2013; rapport de Willem van Eekelen et Jean-Paul Perruche (présidents) d'Eurodéfense au président du Conseil européen Herman Van Rompuy, août 2013.

¹³ Cf. les apports de Sven Biscop et de Jo Coelmont en 2013 (Egmont Institute), le groupe *Notre Europe* Jacques Delors Institute et les travaux regroupant 16 think tanks (« Think Global-Act European IV »); Hilmar Linnenkamp et Christian Mölling, « A Double Agenda for the European Defence Council 2013 (www.swp-berlin.org); Olivier de France and Nick Witney, *Europe's strategic cacophony*, Policy Brief, ECFR, 2013; Clara Marina O'Donnell, *The trials and tribulations of European defence co-operation*, Centre for European Reform, London, July 2013; Les Notes de l'IRIS, Paris, septembre 2013.

¹⁴ Arnaud Danjean, Michael Gahler and Krzysztof Lisek, « Towards a stronger Union defence policy », EPP Group in the European Parliament, Brussels, 3 September 2013.

¹⁵ Cf. échange de vues avec le ministre de la Défense, Pieter De Crem, sous-commission sécurité et défense, Parlement européen, 26 septembre 2013 Cf. aussi le chapitre européen dans le Livre blanc français de la défense 2013, le non-papier autrichien de l'été 2013 (voir aussi www.boehrlau-verlag.com) ; le non-papier fino-germano-italo-hollando-espagnol sur le soutien européen aux organisations régionales (« Enable & Enhance Initiative »), etc.

¹⁶ Cf. par exemple, Olivier Jehin, Éditoriaux, « Carton jaune à l'AED », « De l'importance du dialogue direct entre les États membres et la Commission », « Du caractère impératif des capacités communes », dans *Europe diplomatie & défense*, Agence Europe, 11 et 18 juin et 29 octobre 2013; Nicolas Gros-Verheyden, articles sur le site blog www.bruxelles2.eu.

¹⁷ Cf. *European defence. A proposal for a White paper. Report of an Independent task Force*, EUISS, Paris, mai 2004 ; André Dumoulin, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre "objet non identifié" et fenêtre d'opportunité », dans *DSI*, Bruxelles, février 2007. En 2013, la Suède, la Belgique, l'Espagne et l'Italie auraient évoqué, mais « du bout des lèvres », ledit thème comme sujet de discussion en vue du sommet de décembre 2013.

¹⁸ Cf. European Council on Foreign Relations (www.ecfr.eu).

commandement distinctes, intégrer davantage les personnels civils et militaires et réunir plus régulièrement les Conseils Défense.

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

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

Dans ce cadre, pouvaient également s'inscrire les propositions du groupe *Eurodéfense* ou les propositions franco-allemandes de l'été 2013 autour de la finalisation de la stratégie européenne de sécurité maritime, la capacité globale d'observation, les synergies dans le domaine dual¹⁹ et l'éradication des compensations économiques.

3. Hypothèses/scénarios en amont

À partir de ces visions à géométrie variable et aux échelles différenciées de réalisme, nous pûmes déjà présager - avant de connaître les résultats du « sommet de décembre 2013 » - plusieurs lignes de forces reposant sur des niveaux d'ambition différents.

Les lignes de force espérées par les « Européistes » (documents du PPE, think tanks) seront celles couvrant de manière ambitieuse les éléments les plus pertinents des différentes écoles. Il s'agira de rebondir sur cette opportunité du Conseil de décembre pour construire une PSDC à la fois plus avancée en termes politiques, stratégiques et capacitaires. L'objectif premier sera de mettre en œuvre tout le volet PSDC inscrit dans les différents articles du traité de Lisbonne et de lancer de nouvelles initiatives ambitieuses dès 2014. L'objectif est aussi de rendre l'UE autonome avec l'acquisition d'une culture stratégique. Dans ce contexte, certains espérèrent que l'UE lance un calendrier autour de la révision de la Stratégie européenne de sécurité en mettant en avant les priorités sécuritaires dans son voisinage et en Afrique (partage de zone). Ici également l'insistance à lancer un nouvel eurobaromètre

¹⁹ 70% des recherches qui peuvent être financées sur la base du programme cadre de recherche « Horizon 2020 » ont des applications civiles et militaires.

spécial défense après celui de l'automne 2000 (n°146) (à l'initiative de la Belgique) fut mise en avant.

Les lignes de force probables et raisonnablement attendues reposeront sur des éléments concrets en termes de partage capacitaire correspondant « *au niveau de solidarité voulu et/ou accepté par les chefs d'État et de gouvernement* »²⁰. Il s'agira également de réfléchir aux capacités critiques à détenir (cyberdéfense, communications, ravitaillement en vol, avions de transport, navires hôpitaux, drones, etc.). La prise en compte des propositions de la Commission serait également un signal d'ouverture tout autant que l'application du principe de réalité qui est d'aller « chercher l'argent où il se trouve plus abondamment ». L'objectif est de mieux utiliser les moyens financiers (qui n'augmenteront pas) via la mutualisation et le partage capacitaire²¹. Le fond préparatoire en vue du financement de missions et opérations sera probablement adopté.

De même, les impulsions concrètes et non idéologiques pourraient venir d'initiatives bilatérales ou multilatérales regroupant quelques États qui s'y sont préparés : franco-allemand²² ; franco-britannique ; Weimar ; Weimar+ (franco-germano-italo-hispano-polonais) ; Visegrad + ; Benelux... Pourraient être mis en avant le soutien de la PSDC à la gestion des frontières, les coopérations renforcées inscrites dans le traité de Lisbonne (article 44), mais aussi la priorité donnée à l'intervention dans le voisinage (examen des priorités) avec la prise en compte d'une nécessaire réactivité/rapidité autour du concept de *Battlegroups* revu et corrigé (y compris comme instrument de formation aux profits des forces des organisations régionales). La clause de rendez-vous sur la défense pourrait être adoptée sans trop de problèmes, tout en demeurant du ressort du Conseil européen à propos du calendrier. Un rapport d'étape du Haut Représentant sera néanmoins prévu au printemps 2015.

Quant aux lignes de force les plus pessimistes, elles reposeraient, au pire, sur l'hypothèse de la fin de l'euro aboutissant indirectement à la fin de la PSDC ou, au mieux, sur l'hypothèse d'une vision à courte vue, sans réel décollage de la PSDC, avec un discours en trompe l'œil. Dans ce paysage, l'Alliance atlantique deviendrait la référence en s'octroyant davantage de compétences dans les matières sécuritaires. Certaines difficultés défense autour de la question de la compétitivité et des *offsets* (BITD) furent posées ainsi que des effets pervers de l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur la protection des intérêts essentiels de sécurité des États se rapportant au renseignement et à la production ou au commerce d'armes; ce qui pourrait considérablement affaiblir la pertinence argumentaire de la Commission européenne.

Dans les trois cas, l'approche globale sera mise en avant, quand bien même le concept, au risque du slogan, ne résout aucunement les questions stratégiques, celles de souveraineté et de prise de risque.

Malgré les multiples travaux des *think tanks* qui, certes, furent examinés par les acteurs institutionnels, les conseillers et les capitales, le centre de gravité des travaux pris en compte prioritairement tourna autour de la Commission, de l'AED et des intérêts nationaux. À cet égard, les tensions entre Londres et Varsovie autour de la BITD lors du Conseil Affaires étrangères/Défense de novembre furent particulièrement révélatrices. Toute la

²⁰ Entretien, Général Patrick de Rousiers, président du Comité militaire de l'UE, dans www.robert-schuman.eu, 14 janvier 2013.

²¹ Rappelons que la mutualisation et le partage sont déjà cités dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003.

²² Lettre conjointe des ministres français et allemands des Affaires étrangères et de la Défense envoyée à Catherine Ashton, 23 juillet 2013.

difficulté vint du choc culturel et des jeux d'influence entre la Commission et l'AED, les États se tenant en « embuscade » avec leurs propres agendas.

Au final, soulignons que dans le document de la Commission européenne, il est rappelé que « *la défense reste un élément central de la souveraineté nationale* » et que « *les décisions concernant les capacités militaires continuent de relever de la compétence des États membres* ». Entre occasion à saisir et renationalisation de la défense sur fond de crise économique, des solutions pouvaient être posées autant que des voies sans issues nommées « souveraineté repliée sur soi » et renationalisation de la sécurité-défense. D'évidence, l'impulsion politique resta le maître-mot et décembre 2013 aurait pu être une opportunité stratégique que les États européens ne pouvaient se permettre de manquer, mais les garde-fous furent nombreux et les espoirs différés dans un nouveau calendrier post-Ashton.

4. Résultats du sommet et premières réactions

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

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

Pour le reste, les conclusions « défense » mirent l'accent sur les problèmes récurrents de la PSDC. Il s'agit, pour l'UE et ses États membres d'être en mesure de planifier et de déployer les moyens civils et militaires appropriés rapidement et efficacement. L'objectif est dès lors d'améliorer les capacités de réaction rapide de l'UE, notamment en accroissant la flexibilité et la déployabilité des groupements tactiques de l'UE, en fonction de ce que décident les États membres. Le Conseil souhaite que l'on examine sans tarder les aspects financiers des missions et opérations de l'UE, y compris dans le cadre de la révision du mécanisme *Athena*²³, en vue d'en améliorer le système de financement, sur la base d'un

²³ Le 3 novembre 2014, le service juridique du Conseil de l'Union européenne et le SEAE – ainsi que certains États membres - ont défendu l'idée selon laquelle il serait préférable que la Commission accepte de transférer des crédits à des missions ou opérations militaires de la PSDC sous le couvert d'Athena plutôt que de financer des projets civils dans les pays tiers où opèrent ces missions ou opérations, en passant par des intervenants extérieurs et relevant, le cas échéant, de pays tiers ou d'organisations partenaires. Cette proposition s'est heurtée au service juridique de la Commission gardienne des traités, considérant que cela était incompatible avec

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

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

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

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

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

l'article 41.2 du traité sur l'Union européenne qui interdit tout financement des « dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » par le budget général de l'Union. Le 5 décembre, les chefs de cabinet adjoints des membres de la Commission acceptèrent finalement (Le Conseil devant encore donner son feu vert à ce moment) l'inclusion à l'article 29 (portant révision du mécanisme Athena) de la possibilité pour ce mécanisme de gérer des projets civils de l'UE dans les zones ou pays où des opérations militaires sont en cours. Cependant, la gestion par Athena de financements provenant du budget général de l'UE devra respecter les règles de procédures du règlement financier et des instruments financiers de l'Union relatif à l'action extérieure : comitologie, gestion, audit et contrôle ; la Commission conservant l'initiative et la Cour des comptes européenne, le contrôle. Reste que cette ouverture fut un instant fermée car le Royaume-Uni et la Lituanie ne souhaitaient pas la prise en compte automatique du déploiement stratégique des GT-1500 au titre des coûts communs. Le 28 mars 2015, l'article 30 autorisa finalement Athéna à gérer un projet de nature civile et son financement sur la base d'une contribution financière provenant du budget général de l'Union européenne (*Europe diplomatie & défense* n°758, 777 et 783, Agence Europe, Bruxelles, 13 janvier, 12 mars et 2 avril 2015).

Il s'agit dès lors d'imaginer des approches coopératives, dans le cadre desquelles les États membres ou les groupes d'États membres qui le souhaitent développent des capacités sur la base de normes communes ou arrêtent des modalités d'utilisation, de maintenance ou de formation communes, tout en ayant accès aux capacités en question et qui permettront aux participants de bénéficier d'économies d'échelle et d'une efficacité militaire accrue. Nous pourrions citer l'exemple réussi qu'est le commandement européen du transport aérien (EATC) qui pourrait être un modèle à reproduire dans d'autres domaines.

Plus précisément, le Conseil européen restait déterminé à assurer la disponibilité des capacités essentielles et à combler certaines « insuffisances critiques » grâce à des projets concrets élaborés par les États membres avec l'appui de l'AED²⁴. Et de rappeler aussi le code de conduite de l'AED, la préconisation de nouvelles mesures incitatives et approches novatrices en faveur de la coopération, y compris par l'examen de mesures fiscales ne créant pas de distorsions sur le marché, en conformité avec la législation européenne existante. La pleine mise en œuvre du plan de développement des capacités civiles devrait être aussi engagée, vu les spécificités de la PSDC. Ledit code de conduite pour la planification de défense déjà avalisé par les chefs d'état-major en novembre 2013 est censé faire en sorte que les États membres se tournent vers une meilleure gestion de leurs propres ressources – à défaut de garantir un niveau moyen de dépenses autour de 2% du PIB (souhait OTAN). L'objectif n'est pas non plus d'avoir un processus européen unique de planification de défense mais d'atteindre un calendrier d'acquisition le plus homogène possible avec tout l'intérêt pour l'AED « *de s'intéresser à la capacité que produisent des équipements tout au long de leur vie* »²⁵.

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

²⁴ Les conclusions du Conseil de décembre 2013 citent plusieurs initiatives :

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

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

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

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

²⁵ Intervention du général Patrick de Rousiers, Sous-commission sécurité et défense du Parlement européen, Bruxelles, 24 septembre 2015.

compétitivité à l'échelle mondiale et en stimulant la création d'emplois, l'innovation et la croissance dans l'ensemble de l'UE.

Le Conseil de décembre 2013 avait accueilli avec intérêt la communication de la Commission européenne intitulée « Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace » et a noté que la Commission entend élaborer, en étroite coopération avec la Haute Représentante et l'AED, une feuille de route concernant sa mise en œuvre. Nonobstant le fait qu'il importe de mettre en œuvre et d'appliquer correctement et dans leur intégralité les deux directives de 2009 dans le domaine de la défense, l'objectif était entre autres d'ouvrir le marché pour les sous-traitants de toute l'Europe, de réaliser des économies d'échelle et de permettre une meilleure circulation des produits liés à la défense.

Les conclusions de décembre 2013 abordèrent aussi la question de la recherche. Dès lors qu'il faut garantir la compétitivité à long terme de l'industrie européenne de la défense et se doter des capacités modernes nécessaires, il est essentiel de conserver l'expertise en recherche et technologie (R&T) dans le domaine de la défense, en particulier en matière de technologies critiques. Le Conseil européen invita les États membres à accroître leurs investissements dans des programmes de recherche en coopération, en particulier les investissements communs, et à développer au maximum les synergies entre la recherche au niveau national et celle qui est menée au niveau de l'UE. Les activités de recherche dans le domaine civil et dans le domaine militaire sont considérées comme complémentaires, y compris en ce qui concerne les technologies clés génériques (*key enablers*) et les technologies en matière d'efficacité énergétique. Il invite encore la Commission et l'AED à coopérer étroitement avec les États membres afin d'élaborer des propositions visant à stimuler davantage la recherche portant sur les applications à double usage. Le Conseil annonce qu'une action préparatoire²⁶ sur la recherche liée à la PSDC sera mise en place; parallèlement, et dans toute la mesure du possible, des synergies avec les programmes de recherche nationaux seront recherchées²⁷. La future action préparatoire aurait plusieurs objectifs : stimuler la coopération industrielle, créer des réseaux d'entreprises, contribuer à développer ou maintenir des capacités technologiques, répondre aux besoins capacitaires de la PSDC pour garantir sa sécurité, renforcer les synergies entre les différentes capacités des États membres. Le projet d'action préparatoire devra être finalisé pour juin 2015. L'idée serait qu'un premier projet puisse être intégré courant 2016 dans la programmation budgétaire de la Commission pour un lancement effectif début 2017²⁸.

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

²⁶ Une action préparatoire est un petit programme pilote de recherche doté de quelques dizaines de millions d'euros sur une période de deux ou trois ans, établi en vue de démontrer la valeur ajoutée d'un éventuel futur programme de recherche thématique, dans le contexte du futur programme cadre post-2020.

²⁷ Dans le domaine de la certification et de la normalisation, le Conseil européen précise que la mise au point de normes et de procédures de certification pour les équipements de défense permet de réduire les coûts, d'harmoniser la demande et d'accroître l'interopérabilité.

²⁸ *Europe Diplomatie & Défense* n°738, Agence Europe, Bruxelles, 14 octobre 2014, p. 3.

groupements ("clusters") stratégiques revêtent également une importance primordiale²⁹. Relevons que la Commission a publié un manuel à l'attention des PME pour les aider à rechercher des synergies entre différentes formes de financement : fonds structurels, programme cadre, programme Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized (COSME).

Les premières réactions au sommet de décembre 2013 furent mitigées, la déception étant au rendez-vous par rapport aux espoirs et attentes très fortes d'une rupture conceptuelle, d'une décision intégrative majeure et audacieuse. Bien des propositions déposées durant cette année-là par différents *think tanks* restèrent lettre morte et les commentaires déposés dès novembre par la plupart des acteurs de la préparation du Conseil européen, annoncèrent qu'il ne fallait rien attendre de spectaculaire dudit sommet. Ainsi, malgré le soutien au rapport Ashton, le caractère impératif de déployer un *Battlegroup* et l'importance de coordonner les planifications nationales de défense, la ministre néerlandaise de la Défense, Jeanine Hennis-Plasschaert, ne put que rappeler les restrictions budgétaires et l'impossibilité de créer une véritable armée européenne³⁰.

Plus généralement, il est plutôt question de souhaiter que le dossier PSDC reste à l'agenda et que le Conseil respecte le nouveau rendez-vous de... mi 2015. Aussi, le Conseil de décembre 2013 ne fut pas un aboutissement, tel que souhaité par les contenus des multiples documents déposés dans bien des enceintes par les « privés », les institutionnels et certaines capitales. Il fut au final défini comme un commencement et jugé, souvent avec déception, comme tel. Le peu de temps qui y fut consacré en décembre 2013 marqua également les esprits³¹, quand bien même la thématique fut néanmoins mise en avant après 5 ans de silence au Conseil européen des chefs d'Etats et de gouvernements. Reste que les conclusions (aux 37 paragraphes) furent préparées bien en amont avec des réunions à géométrie variable : Groupe politico-militaire (GPM) ; Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom) ; GPM et CivCom ensemble ; Comité politique et de sécurité (COPS) ; Comité des représentants permanents (COREPER) ; Conseil ministériels des Affaires étrangères et Défense. Réunions qui imposèrent des aller et retour au vu des divergences entre autres autour du paragraphe 30 (BITD) et qui durèrent 20 jours et dont le texte final fut adopté par...le Conseil Education, jeunesse, Culture et Sport le 24 novembre 2013. Ajoutons la réunion du Conseil compétitivité du 2 décembre dont les débats ont en partie nourri le projet de conclusions du Conseil dans sa partie consacrée à la PSDC. Le texte définitif fut ainsi le fruit de plusieurs amendements afin d'obtenir l'assentiment du Royaume-Uni, dont plusieurs références à l'OTAN, la disparition des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne (dont la CSP) et l'insistance sur la détention des capacités par les Etats membres (au détriment de capacités acquises par l'AED). De même, la France a réussi à faire adopter le principe selon lequel le Haut représentant devra préparer un rapport sur les aspects financiers des missions et opérations de l'UE, alors que la Pologne fut satisfaite de l'introduction de l'idée de participation des PME à la BITD.

²⁹ Le Conseil européen accueille avec satisfaction les propositions de la Commission visant à promouvoir un meilleur accès des PME aux marchés de la défense et de la sécurité et à encourager une forte participation de celles-ci aux futurs programmes de financement de l'UE.

³⁰ *Europe Diplomatie & Défense*, n°651, Agence Europe, Bruxelles, 7 novembre 2013, p. 1.

³¹ Les sujets qui dominèrent réellement furent ceux de la crise bancaire et monétaire et la question des grands postes à pouvoir au sein de l'UE. Le caractère technique du dossier PSDC fut également mis en avant pour réduire le temps passé à débattre/entériner ces matières.

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

Une autre inquiétude fut celle de parvenir à organiser un suivi régulier, y compris au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement : « outre la régularité, il faut donc des objectifs, des instruments pour vérifier dans quelle mesure ces objectifs sont atteints et, le cas échéant, ce qu'il faut ajuster »³². Au vu du calendrier imposé, la tâche a été considérée comme immense tout en se concentrant principalement sur les questions capacitaires et industrielles, les aspects institutionnels et doctrinaux étant gommés politiquement.

5. Feuille de route : la clause de rendez-vous de juin 2015

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

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

- de définir en 2014 un cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense, sur la base d'une proposition élaborée par la Haute Représentante, en coopération avec la Commission et l'AED ;
- d'élaborer d'ici juin 2014 une stratégie de l'UE en matière de sécurité maritime, sur la base d'une communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante et compte tenu des avis des États membres, et d'élaborer ensuite des plans d'action pour relever les défis qui se posent dans le domaine maritime ;
- d'élaborer d'ici la mi-2014 (via l'AED et la Commission) une feuille de route pour l'élaboration de normes industrielles dans le domaine de la défense, sans double emploi avec les normes existantes, en particulier les normes de l'OTAN ;
- d'élaborer d'ici la mi-2014 (via l'AED, la Commission et les États membres) des options pour réduire le coût de la certification militaire, y compris en améliorant la reconnaissance mutuelle entre les États membres de l'UE ;
- de présenter d'ici la fin de 2014 (Haute Représentante et AED) un cadre d'action approprié autour d'une coopération plus systématique entre États membres de l'UE, en parfaite cohérence avec les processus de planification de la défense existants de l'OTAN mais aussi, à la même date, pour l'AED d'étudier et de faire rapport au Conseil au sujet des moyens permettant aux États membres de coopérer de façon plus efficace et rationnelle dans le cadre de projets de passation de marchés mutualisés.

³² Interview de Wolfgang Wosolsobe, directeur général de l'EMUE, dans *Europe Diplomatie & Défense*, n°657, Agence Europe, Bruxelles, 3 décembre 2013, p.3.

- De faire le point à la mi-2015 sur les progrès réalisés.

Ainsi, le Conseil européen de fin 2013 a mandaté les institutions (Commission, AED, Conseil de l'Union européenne, HR et Etats membres) à partir de 49 objectifs (*taskings*) précis. Durant l'année 2014, les différents calendriers y associés qui doivent améliorer la PSDC à partir de décisions concrètes aboutirent à des résultats jugés encore trop maigres. Mais transformer les engagements politiques en action reste parsemé d'embûches. Plusieurs explications sont récurrentes à cet égard. D'une part, la difficulté à associer les institutions européennes concernées pour des efforts conjoints dès lors que les rivalités bureaucratiques demeurent³³. D'autre part, les avancées dépendent toujours de la volonté des Etats membres et du degré de transparence dans bien des domaines :

- la sécurité d'approvisionnement entre les Etats membres (transferts intracommunautaires de biens de défense),
- les achats de gouvernement à gouvernement qui peuvent être discriminatoires et qui contournent la directive européenne 2009/81/CE relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité,
- l'accès des PME aux marchés mais qui dépendent des compensations (offsets) que la Commission veut abolir car celles-ci renchérissent les coûts, constituent des distorsions de concurrence, créent de la discrimination et de la fragmentation, et sont illégales dans le marché intérieur,
- l'absence d'incitation permettant aux grands industriels de sous-traiter davantage aux PME,
- le détournement potentiel des Etats à propos de l'article 346 du TFUE qui permet de conserver la possibilité de déroger aux règles européennes pour protéger leurs intérêts essentiels de sécurité³⁴,
- l'absence de coordination et de synchronisation des processus nationaux de planification de défense et de rationalisation de la demande,
- fragmentation des processus de certification (normes industrielles),
- l'existence de variantes nationales coûteuses des équipements militaires,
- le sous-financement de l'AED dont le budget reste bloqué à 30,5 millions d'euros depuis l'exercice 2010.

Or, ces ouvertures et changements de posture nationale doit permettre d'accroître la compétitivité de l'industrie européenne, créer un véritable marché intérieur³⁵ et faciliter la mise en chantier d'une action préparatoire en matière de recherche. L'objectif de la Commission en 2014 fut de tenter de réduire la fragmentation du secteur européen de la défense en mettant en avant les deux directives européennes de 2009 : celle associée aux

³³ Cf. à ce sujet, Didier Georgakakis (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris, 2012.

³⁴ L'utilisation par les Etats de l'article 346 doit être systématiquement motivée, la charge de la preuve incombant à l'Etat membre qui devra démontrer le caractère essentiel de l'équipement concerné mais aussi en l'absence d'un transfert de technologie ou de la présence sur son territoire d'une installation de production, de service ou de maintenance, son autonomie stratégique sera remise en question.

³⁵ Cf. la communication de la Commission de juillet 2013 intitulée « Towards a more competitive and efficient defence and security sector ».

conditions des transferts des produits liés à la défense et l'autre sur les marchés publics dans ce secteur. Relevons que l'action préparatoire en matière de recherche qui doit répondre aux besoins capacitaires des Etats membres aura pour référence le plan de développement des capacités élaboré par l'AED en coopération avec le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE). L'Agence est donc en première ligne dans l'identification des besoins prioritaires en coopération avec les Etats membres et l'industrie, tout en adoptant des règles en matière de propriété intellectuelle ; ce qui permettra « *aux Etats membres d'exploiter les résultats tout en garantissant les intérêts des entreprises* »³⁶.

Pour José Manuel Durão Barroso, alors président de la Commission européenne, une PSDC renforcée par ces améliorations est une priorité politique, stratégique et économique clé pour l'Union européenne. L'objectif est pour l'UE de devenir un fournisseur de sécurité et d'associer l'engagement opérationnel, les capacités et l'industrie. Certains ministres ont également mis en avant durant l'informelle défense des 20 et 21 février 2014 sous présidence grecque l'importance à accorder aussi à la nouvelle stratégie européenne de sécurité maritime approuvée le 24 juin 2014³⁷, à la réaction rapide, à l'appui au renforcement des capacités des partenaires locaux et régionaux, tout comme à la coopération dans le long terme au sein de l'UE. Quant à l'AED, elle mit en avant les difficultés des Etats à coopérer en matière capacitaire alors que les lacunes³⁸ en ce domaine restent présentes. Une des solutions préconisées lors de la conférence annuelle de l'Agence du 27 mars 2014 est de ne pas distinguer les technologies civiles des technologies militaires dès l'instant où le flou existe à ce sujet. Il serait alors question d'améliorer le financement, à la fois avec le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 »³⁹ mais aussi éventuellement de recourir à la Banque européenne d'investissement (BEI)⁴⁰ à la fois dans la partie développement et acquisition, mais aussi éventuellement dans la partie « utilisation ». Dans ce cadre, l'AED pourrait devenir l'interface entre les Etats et la Commission européenne.

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

Le 18 novembre 2014, les ministres européens de la Défense réunis en formation « Défense » du Conseil Affaires étrangères de l'UE, ont adopté un cadre politique (proposé par l'AED et le SEAE) pour la coopération systématique et à long terme en matière de

³⁶ Intervention de Denis Roger, directeur « synergies et innovation » à l'AED, réunion de la Sous-commission sécurité-défense (SEDE) du Parlement européen, Bruxelles, 13 octobre 2014.

³⁷ Elle sera affinée au travers d'un plan d'action qui fut élaboré sous présidence italienne au deuxième semestre 2014.

³⁸ A savoir prioritairement le ravitaillement en vol, les drones, les télécommunications par satellites et la cybersécurité.

³⁹ La révision à mi-parcours en 2016 du cadre financier pluriannuel de l'UE pourrait aboutir à une augmentation du budget de ce programme-cadre 2020, avec la difficulté première que le budget doit être adopté à l'unanimité, que ce programme est actuellement limité aux activités civiles et duales et qu'au final les sommes annuelles restent très faibles, estimées autour de 15 millions d'euros par an !

⁴⁰ Relevons que les articles 308 et 309 TFUE et le protocole 5 sur la Banque européenne d'investissement (BEI) n'excluent pas a priori le financement de projets militaires d'intérêt commun à plusieurs Etats membres.

défense. Il s'agit d'appliquer (de manière facultative pour les États) un système d'échange d'heures d'utilisation à des domaines autres que celui du transport aérien⁴¹ comme la logistique ou la maintenance ou de créer un fond propre pour des projets communs de développement capacitaire dès l'instant où malgré la volonté de coopérer, il n'y aurait pas d'alignement des budgets nationaux. Le fond commun⁴² géré par l'AED ou par les États coopérants permettrait d'y puiser en cas de manque temporaire de moyens financiers nationaux.

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

Reste qu'à quelques mois de la grande échéance de fin juin 2015, nous avons pu constater que malgré le regain de tensions internationales (crise ukraino-russe, Etats faillis en Libye et en Syrie, Daesh, déstabilisation sahélienne, terrorisme islamiste en Europe), les Etats n'ont pas négocié un tournant stratégique aboutissant à un saut majeur en matière de politique intégrative dans le domaine de la sécurité. Or, l'espérance reposait sur l'idée que le « *Conseil européen de décembre ne soit pas considéré comme la fin de la route mais le début d'un nouveau chapitre, d'une nouvelle dynamique pour la PSDC* »⁴³.

Pour Olivier Jehin de l'Agence Europe, la rigidité reste de mise, caractérisée par l'inertie naturelle des Etats membres, les logiques corporatistes des bureaucraties nationales et les querelles interinstitutionnelles stériles. Aussi, les conclusions attendues en juin 2015 ne furent pas aux rendez-vous d'une PSDC mature et majeure. La désignation, le 17 février 2015, de l'ancien commissaire au Marché intérieur, le Français Michel Barnier⁴⁴, en tant que Conseil spécial pour la PSDC auprès du président de la Commission européenne (Jean-Claude Juncker) et de la Vice-présidente de la Commission/Haut représentant pour les affaires européennes et la politique de sécurité (Federica Mogherini) ne put modifier le rapport de forces intergouvernemental.

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

⁴¹ Cf. le système ATARES (*Air Transport & Air to Air Refueling and other Exchange of Services*) dans le cadre du commandement Européen de transport aérien (EATC).

⁴² Ce fond pourrait être aussi alimenté par la BEI, des partenariats public-privé (PPP) ou des initiatives de financement privé (PFI) ou devenir des solutions de rechange.

⁴³ *Europe Diplomatie & Défense* n°682, Agence Europe, Bruxelles, 6 mars 2014, p. 3.

⁴⁴ Michel Barnier fut par le passé un des responsables de la task-force « Défense » à la Commission et a assuré la supervision de la communication de la Commission sur « un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et efficace ».

- Position Paper de l'Association des industriels du secteur de l'aéronautique, de l'espace, de la sécurité et de la défense (ASD) (8 décembre 2014)⁴⁵ ;
- intervention du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, au Parlement européen, séance plénière, Strasbourg, 14 janvier 2015 ;
- document de réflexion du groupe de Weimar sur les groupements tactiques et l'entrée en premier (février 2015) ;
- lettre du groupe EURODEFENSE au président Jean-Claude Juncker (février 2015) ;
- entretien de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, sur l'Armée européenne, Die Welt, mars 2015) ;
- document de réflexion finlandais (mars 2015)⁴⁶ ;
- projet de rapport du Parlement européen « sur le financement de la PSDC », Commission des budgets, Bruxelles, 26 février 2015 ;
- document du Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles, mars 2015 ;
- projet de rapport du Parlement européen « sur l'incidence des évolutions des marchés européens de la défense sur les capacités de sécurité et de défense en Europe », Bruxelles, 24 mars 2015 ;
- Non-papier suédo-polonais auprès des autres Etats membres, mars 2015.

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

- lancement d'un processus pour disposer d'une nouvelle stratégie de sécurité de l'UE qui intègre la politique étrangère : stratégie de politique étrangère et de sécurité ;
- mise en œuvre d'une approche plus coordonnée de la quasi-totalité des politiques européennes : politique étrangère, politique de défense commune, lutte contre le terrorisme, politique énergétique, migration, économie, changement climatique ;
- amélioration des outils d'action et révision de la capacité de réaction de l'UE ;
- intégration d'une nouvelle vision de l'extérieur et de l'intérieur de l'UE ;
- création d'une sorte de superpuissance de la paix, pour la sécurité et les droits de l'Homme ;
- liaison de l'utilisation potentielle des Battlegroups à une série de zones de crise concrètes ;
- importance pour la Commission européenne de préparer la législation nécessaire, lancer des projets et réunir partenaires publics et privés autour des domaines que sont le marché intérieur, la R&D et la politique industrielle ;
- accès garanti aux matières premières critiques (sécurité des approvisionnements) ;
- répartition équitable du fardeau de la sécurité européenne ;

⁴⁵ Cf. *Europe Diplomatie & Défense*, n°773, Agence Europe, Bruxelles, 26 février 2015, p. 4.

⁴⁶ Cf. *Europe Diplomatie & Défense*, n°777, Agence Europe, Bruxelles, 12 mars 2015, p.3.

- révision du financement d'Athena en vue de l'utilisation des groupements tactiques ;
- recherche d'une véritable autonomie stratégique européenne via les capacités militaires opérationnelles européennes associées aux compétences industrielles de défense ;
- relance de l'intégration européenne, édification d'une « Union européenne de défense » avant la création à terme d'une Armée européenne commune en vue de la défense de ses Etats membres mais aussi pour répondre aux crises dans son voisinage ;
- développement des instruments préexistants dans le traité de Lisbonne dans le domaine de la PSDC : CSP, article 44, révision du budget Athena ;
- création d'un quartier général permanent à Bruxelles ;
- développement d'une coopération en matière de sécurité avec les pays du partenariat oriental.

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

De même, la HR a présenté le 20 avril 2015 à Luxembourg, devant les ministres européens des AE, un document sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité. Dès la mi-avril, certains observateurs⁴⁷ mirent en avant quatre thèmes principaux pouvant faire l'agenda du Conseil européen des 25 et 26 juin dans le volet défense : évaluation des changements dans l'environnement de sécurité et la révision de la Stratégie européenne de sécurité (SES) (1) ; amélioration des outils existants dont les groupements tactiques et le soutien accru en matière d'investissements en coopération (2) ; renforcement des liens avec les partenaires, y compris dans le voisinage et les alliés (3) et consolidation de la sécurité européenne au travers d'une meilleure intégration des dimensions intérieure et extérieure de la sécurité, relèvement du niveau de résilience et amélioration de la communication stratégique (4).

Au final, après 18 mois de réflexion, les deux rapports publiés conjointement le 8 mai 2015 par la Commission européenne et le Haut Représentant pour les affaires européennes et la politique de sécurité dans le cadre de la préparation du Conseil de juin 2015 consacré en partie à la PSDC furent considérés par certains observateurs comme « faiblard » ou « terne »⁴⁸ ou « complètement creux »⁴⁹. Les remèdes sont perçus comme des plus légers face

⁴⁷ *Europe Diplomatie & Défense* n°786, Agence Europe, Bruxelles, 16 avril 2015, p. 1.

⁴⁸ Nicolas Gros-Veryeden, « La PESC : une horde de poules vaut mieux (Juncker) » et « L'Europe de la défense, les poules et Juncker », www.bruxelles2.eu, 7 et 8 mai 2015.

⁴⁹ Olivier Jehin, « Au renard prêchant », dans *Europe Diplomatie & Défense* n°793, Agence Europe, Bruxelles, 12 mai 2015, p. 1.

au diagnostic. Les conclusions sur la PSDC adoptées le 18 mai 2015 en vue du Conseil européen de juin furent, pour l'essentiel, une « redite de décembre 2013 ». On y invite l'AED et la Commission européenne à continuer sur la voie prescrite, dont particulièrement la mise en place en 2017 d'une action préparatoire sur la recherche liée à la PSDC. Certes le Conseil soutient la démarche du HR en vue d'élaborer une « stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité »⁵⁰ mais l'ambition politique ne fut pas au rendez-vous avec une brève évocation lors de la réunion et, en final, une déclaration laconique⁵¹. La PSDC restait « coincée » entre les réticences nationales, le tropisme rassurant nord-américain, l'importance réduite des questions de défense dans le champ électoral et les priorités autour de la crise migratoire et surtout de la dette grecque.

⁵⁰ Cf. Council conclusions on CSDP, Foreign Affairs Council, 18 May 2015.

⁵¹ *Europe Diplomatie & Défense* n°807, Agence Europe, Bruxelles, 27 juin 2015, p. 1.

Pistes institutionnelles avancées : conjoncture 2014 – 2015

1. Scénarios posés par le président de la Commission européenne

Le président de la Commission européenne, le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker, a ressorti⁵² l'idée de l'armée européenne⁵³. Dans le contexte actuel, « une armée européenne à tous les Européens ferait comprendre à la Russie que nous sommes sérieux quand il s'agit de défendre les valeurs de l'Union européenne ». Cette armée commune aux 28 Etats membres permettrait de rationaliser les dépenses militaires, favoriser l'intégration militaire, aider à développer et crédibiliser la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et assumer conjointement les responsabilités de l'Europe dans le monde. Pour le président Juncker, « ce n'est qu'en disposant d'une telle armée que l'Europe sera crédible dans la défense de ses Etats membres et dans sa capacité de répondre aux crises dans son voisinage. ». Ce projet fédéral s'inscrit dans le paquet des propositions qui furent déposées (cf. infra) afin de préparer le sommet défense de juin 2015.

2. Scénarios posés par l'IESUE

Pour Antonio Missiroli, directeur de l'IESUE⁵⁴, malgré les incertitudes budgétaires, les troubles du voisinage et la « fatigue des interventions », le sommet de décembre 2013 peut déjà être considéré comme un grand pas en avant car il indique de nouvelles échéances et autres responsabilités explicites. Malgré quelques déceptions autour des neuf pages dédiées à la PSDC dans le rapport du Conseil européen du 19 décembre qui ne peut être considéré comme une « révolution dans les affaires militaires », il autorise à penser quelques espérances dès lors qu'il propose quelques avancées et un processus méthodologique (cf. supra dans la présente étude).

En dehors des aspects capacitaires, Missiroli met en évidence les conclusions qui invitent les Etats membres à accroître la transparence et le partage des informations en matière de planification de la défense, en vue d'une plus grande convergence des besoins, des capacités et des échéanciers en cohérence avec la planification existante à l'OTAN. Il pourrait s'agir ici de faire resurgir l'importance à réaliser un « Livre blanc européen »⁵⁵. Le

⁵² L'idée d'armée européenne est ancienne et revient périodiquement au devant de la scène médiatique et diplomatique. Elle fut envisagée en 1948 (Traité de Bruxelles de l'Union occidentale), en 1952 (Communauté européenne de défense), en 1954 (à travers le traité de Bruxelles modifié de l'Union de l'Europe occidentale/UEO), dans les années 1960 (les Plans Fouchet), dans les années 1980 (concept du pilier européen dans l'OTAN) et dans bien des propositions provenant de capitales, de think tanks et de personnalités à titre individuel.

⁵³ Interview dans l'édition dominicale du quotidien allemande *Die Welt am Sonntag*, 8 mars 2015.

⁵⁴ Antonio Missiroli, "European defence – to be continued", *Alert ISSUE*, IESUE, Paris, December 2013.

⁵⁵ European defence. *A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force*, ISSEU, Paris, May 2004; André Dumoulin, « Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre « objet non identifié et fenêtre d'opportunité », *La Revue internationale et stratégique* n°82, IRIS, Paris, été 2011.

directeur de l'IESUE relève des ouvertures en matière de sécurité énergétique, de sécurité intérieure et de soutien aux pays tiers en matière de frontières, autant de domaines où la PSDC pourrait être en partie concernée. Il s'agit aussi de mettre en avant l'impact des changements dans l'environnement mondial et les défis associés sur la sécurité-défense européenne et sur une possible relance de l'idée de réviser la stratégie européenne de sécurité.

3. Scénarios posés par le Parlement européen

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

D'une part, les propositions de résolution du rapporteur Arnaud Danjean datant du 31 octobre 2012 et du 21 mai 2015 qui appelle une nouvelle fois le Conseil européen à solliciter auprès de la Haute représentante/vice-présidente un Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE⁵⁶, qui insiste pour que l'approche globale repose sur la PSDC tout autant que sur les autres instruments de l'action extérieure et qui rappelle que le traité de Lisbonne a apporté des innovations qui doivent encore être concrétisées.

Il est à relever qu'Arnaud Danjean considère que le principal défi stratégique de l'Europe est de savoir si les Etats européens eux-mêmes « entendent assurer leur propre sécurité ou s'ils vont continuer à considérer qu'après tout, ils peuvent se contenter d'une posture minimaliste s'appuyant sur la protection américaine ». Et d'estimer que « tant qu'il n'y aura pas de prise de conscience et de décision essentielle sur ce point, la politique de Défense en Europe, tant individuellement au niveau des Etats que collectivement au niveau de l'Union, restera de la navigation à vue, pas forcément inutile ou inefficace, mais erratique, ballotée sans véritable cohérence au grès des crises et sujette aux susceptibilités des uns et des autres »⁵⁷.

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

D'autre part, les propositions de résolution du rapporteur Maria Eleni Koppa daté du 31 octobre 2013 qui insiste à nouveau sur le potentiel des traités en matière de PSDC⁵⁸, la

⁵⁶ Ce « Livre blanc sur la sécurité et la défense de l'UE, qui définira les intérêts stratégiques de l'Union dans le contexte de l'évolution des menaces, à la lumière des capacités des États membres dans le domaine de la sécurité, la capacité des institutions européennes à agir efficacement en matière de politique de sécurité et de défense, et les partenariats de l'Union, notamment avec ses voisins et avec l'OTAN, et qui tiendra compte de l'évolution des menaces et du développement des relations avec nos alliés et partenaires, mais aussi avec les pays émergents ». Ce « Livre blanc devrait se fonder à la fois sur les notions introduites par les stratégies européennes de sécurité de 2003 et 2008 et sur les nouveaux concepts de sécurité qui sont apparus ces dernières années, tels que la "responsabilité de protéger", la sécurité humaine et le multilatéralisme effectif ».

⁵⁷ Arnaud Danjean, *Entretien d'Europe* n°77, Fondation Robert Schuman, Paris, 25 novembre 2013, p. 3.

⁵⁸ A savoir : « la possibilité de mettre en place une coopération structurée permanente entre les États membres

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

Quant au président du Parlement européen, Martin Schultz⁵⁹, il insiste sur le renforcement du volet préventif de la PSDC en jouant sur la puissance « d'influence » de l'Union européenne (prévention des conflits, réaction rapide aux crises et soutien à la stabilisation et à la démocratisation dans le voisinage) dans le cadre de l'approche globale. Il considère comme important de pouvoir disposer d'un quartier général pour les missions civiles et opérations militaires à Bruxelles, tout en unissant davantage les forces européennes afin de protéger les citoyens européens. Il relève aussi que trois Européens sur quatre se sont prononcés en faveur d'une politique européenne de défense, imposant dès lors une nouvelle stratégie de sécurité qui se concentre sur le cœur des intérêts, des missions et des capacités de l'UE, mettant en commun et partageant les ressources.

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

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

⁵⁹ Allocution prononcée lors du Conseil Européen, Bruxelles, 19 décembre 2013.

4. Scénarios posés par des groupes d'Etats européens

Plusieurs initiatives provenant de groupe d'Etats furent avancées en matière de PSDC ces dernières années. Nous retiendrons ces derniers mois l'initiative franco-germano-polonaise (groupe de Weimar) qui bien que non exclusive, est incontournable dès lors qu'il s'agit d'avancer en matière de politique de sécurité européenne. D'évidence, le cadre triangulaire semble davantage pertinent aujourd'hui que le binôme franco-allemand en cette matière, même si les réunions dans ce dernier format coexistent. Le 30 mars 2015, les ministres de la défense⁶⁰ des trois Etats se sont réunis à Potsdam (Allemagne) et ont posé une série de balises afin de préparer le Conseil européen de juin 2015. Plusieurs propositions concernent le capacitaire et l'opérationnel : renforcement des activités de formation, d'assistance, de conseil et d'encadrement au profit des pays partenaires et des organisations régionales⁶¹ ; révision des ambitions et activation des groupements tactiques en rappelant la mission centrale qu'est « l'entrée en premier » sur un théâtre d'opération dans le contexte du déploiement d'une opération de gestion de crise de l'UE ; et soutien à la future action préparatoire sur la recherche liée à la PSDC et aux quatre projets capacitaires envisagés lors du Conseil de décembre 2013. En matière institutionnelle, les ministres ont proposé de lancer une réflexion sur le futur de la PSDC et d'accroître la coopération entre l'UE et l'OTAN⁶².

5. Scénarios posés par les Think Tanks

Plusieurs autres think tanks se sont penchés sur l'avenir de la PSDC à la fois en termes capacitaires et institutionnels. En cette dernière matière, une série de facteurs furent mis en évidence, à la fois en mode mineur, négatif ou dans une vision plus optimiste. *Egmont Institute* (proche du ministère belge des AE) aborda la question de la PSDC en amont, avant le sommet de 2013 mais aussi par la suite. Ces membres proposèrent de parvenir à un consensus le plus large possible en matière de concept stratégique actualisé, de formaliser les réunions des ministres européens de la défense, de renforcer le relationnel UE-OTAN et de développer une véritable politique de communication en matière de sécurité et de défense⁶³. Il s'agit également pour l'UE de prendre en compte les trois types de responsabilité associés à l'analyse des risques et menaces : prise en charge de la paix et la sécurité dans le « voisinage large », contribution à la sécurité maritime mondiale et au système onusien de sécurité collective. Pour Sven Biscop⁶⁴, cela impose une véritable capacité de planification stratégique permanente au sein du SEAE. Reste que l'OTAN est vitale pour les Européens au vu de la crise russo-ukrainienne mais que la prise de responsabilité des Européens s'impose au vu du « pivot asiatique » vers lequel s'engagent les Etats-Unis. *Egmont Institute* insista à nouveau

⁶⁰ À savoir les ministres Tomasz Siemoniak (Pol), Jean-Yves Le Drian (France) et Ursula von der Leyen (All).

⁶¹ Il s'agirait de se concentrer sur l'approche « former et équiper » avec un financement européen des équipements des troupes formées.

⁶² *Europe Diplomatie & Défense* n° 783, Agence Europe, Bruxelles, 2 avril 2015, p. 3.

⁶³ Joe Coelmont, "The December European Council on Security and Defence. The Desired outcome. A Proposal for a "Memo" for your Head of State/Government", Egmont Institute, Brussels, November 2013; Sven Biscop & Jo Coelmont, "Defence : The European Council Matters", *Security Policy Brief* n°51, Egmont Institute, Brussels, December 2013.

⁶⁴ Sven Biscop, « Sécurité internationale : que fera l'Europe ? », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013.

début 2015 sur l'importance de définir une nouvelle stratégie européenne de sécurité où l'on pourrait inclure les réponses à « qui doit faire quoi, où, quand et avec quels moyens » dans les domaines inclus dans l'approche globale, sachant que la SES de 2003 n'a répondu qu'à la question du « comment »⁶⁵.

L'*European Council on Foreign Relations* (ECFR) déposa également quelques propositions dont une sur une étude comparative des Livres blancs des 27 Etats membres de l'UE (réalisée pour le compte de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire⁶⁶). Les deux auteurs y estimèrent que « les décideurs politiques européens doivent prendre conscience de la réalité des intérêts partagés et du caractère inéluctable de la dépendance mutuelle en matière de défense ». Ils proposèrent de commencer à construire une convergence stratégique autour de plusieurs sujets : changement de la position stratégique de l'UE dans le monde, nature de la transformation du relationnel UE-USA, rôle des forces armées dans la réponse aux risques et menaces, calibrage entre autonomie et coopération en ces matières. Et de proposer la rédaction futur d'un véritable Livre blanc européen (ou *Strategic Defence Review*)⁶⁷.

L'Institut Jacques Delors (« Notre Europe ») aborda également la question de la sécurité-défense européenne. Il s'agit ici aussi de prendre en compte l'évolution rapide et de plus en plus complexe du contexte stratégique et de lancer, dans la foulée, une révision de la Stratégie européenne de sécurité. Révision indispensable afin de pouvoir élaborer des stratégies régionales et déterminer le type d'interventions extérieures auxquelles les Européens doivent se préparer. L'objectif sera aussi de permettre un engagement à 28 en faveur de l'approche globale qui « permet à l'Europe de la défense d'utiliser un ensemble de moyens diplomatiques, juridiques, financiers et militaires, plus adapté à la résolution des crises actuelles que les capacités exclusivement militaires de l'OTAN »⁶⁸. Il faut remettre la solidarité au centre des débats d'autant plus que les Etats n'investissent pas tous au même niveau et dans les mêmes « niches » dimensionnelles fondant l'approche globale.

Relevons également l'insistance de 16 think tanks réunis à propos de la clarification à engager autour des intérêts stratégiques européens⁶⁹, surmonter le différentiel national à propos du recours à la force, engager la CSP via une plus grande intégration des pays concernés, rappeler les priorités géostratégiques de l'Union, examiner en profondeur la défense européenne qui se doit, à la fois, de ne pas engager une compétition entre les grandes puissances militaires ni de se limiter aux seules opérations de maintien de la paix. La question des responsabilités politiques y est ici clairement posée.

⁶⁵ Jo Coelmont, "CSDP: there is something there that was not there before", *European Geostrategy*, 26 March 2015.

⁶⁶ Etude réalisée par Olivier de France et Nick Witney (www.defense.gouv.fr). Relevons qu'un même exercice fut réalisé début 2001 par André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Vincent Metten dans le cadre du Centre d'études de défense de l'IRSD (Bruxelles) et intitulé « Introduction à l'étude comparative des Livres blancs, documents officiels et notes de politique générale relatifs à la politique de sécurité et de défense des Quinze Etats membres de l'Union européenne ». Ses conclusions permirent d'engager une étude sur un Modèle de Livre blanc européen réalisée « informellement » par l'IESUE et lancée dans le cadre de la présidence belge semestrielle de l'UE.

⁶⁷ Olivier de France et Nick Witney, "Europe's Strategic Cacophony", *Policy Brief*, ECFR.eu, April 2013.

⁶⁸ Elvire Fabry et Antonio Vitorino, « Les Européens face à l'usage de la force », *Tribune*, Notre Europe, Paris, 16 décembre 2013.

⁶⁹ Daniel Keohane (rapporteur), « Partie 5 : Défense européenne : comment rester crédible avec des capacités de défense réduites », *Think global – Act European IV*, Notre Europe, Paris, pp. 65-65.

Quant à la Fondation Robert Schuman, elle pose la question de l'avenir de l'Union européenne dès lors que l'Union européenne reste inachevée. Il y a nécessité aujourd'hui de lancer un vrai débat sur « l'Union politique » associée prioritairement à une intégration des économies européennes « à défaut de progresser dans les autres domaines des Affaires étrangères et de la sécurité »⁷⁰. La question étant de savoir si les Européens veulent une Europe à plusieurs vitesses et comment ou si nous devons avancer tous ensemble ? Pour Thierry Chopin⁷¹, sous l'effet de la crise de l'euro, la question de l'Union politique européenne est enfin passée du débat académique à l'agenda politique. Mais si historiquement l'Union s'est construite dans le refus de confier à l'Union des missions régaliennes et que celle-ci n'est pas un Etat – les capitales préservant leur souveraineté – l'Europe dispose néanmoins d'instruments de nature fédérale : budget, monnaie, banque centrale, parlement européen élu au suffrage universel direct, mécanisme européen de stabilité. Il y a bien partage de compétences avec toute la difficulté sémantique et idéologique, y compris maints malentendus, autour de la notion de fédération. Reste que l'Union politique devient un enjeu prioritaire dans le domaine économique.

6. Scénarios posés par certains acteurs nationaux

Plusieurs individualités se sont aussi distinguées à « titre personnel » en termes de propositions autour de scénarios institutionnels en matière de PSDC. Elles peuvent être d'actuels ou d'anciens représentants d'institutions ou d'organes reconnus (a) de parlementaires ou d'ambassadeurs nationaux, ou de personnalités « faiseurs d'opinion » (b).

Parmi les premiers, nous trouvons le général Jean-Paul Perruche, qui fut Directeur de l'EMUE⁷². Il met en avant le principe selon lequel la complémentarité entre l'UE et l'OTAN est maintenant approuvée par tous et est réaffirmée régulièrement dans les déclarations officielles. Cependant, sa mise en œuvre reste problématique depuis la naissance de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) car les causes de cette difficulté à l'organiser proviennent de leur différence de nature et de format mais surtout des principes inadaptés sur lesquels leur complémentarité a été définie. On peut noter la différence de compétences même si la gestion des crises extérieures est un domaine de compétence commun entre les deux organisations sans que le partage des rôles à priori ait été fixé. Nous pouvons y ajouter le différentiel d'ambition dès lors que la PSDC réduite (par les traités) n'est qu'un accessoire sous-doté de la PESC, sorte de faux-semblant de défense. Pour J-P Perruche, « au stade actuel, les Européens ont décidé d'être faibles dans l'UE, là où ils sont en position de responsabilité, pour ne pas affaiblir l'OTAN, où ils délèguent leurs responsabilités aux Etats-Unis. Il en résulte une « culture de dépendance » et une déresponsabilisation de fait des Européens par rapport à leur défense »⁷³. L'OTAN servirait aussi de prétexte aux Etats européens qui craignent qu'une plus grande autonomie et capacité d'action de l'UE affaiblisse la garantie de sécurité à bon compte que leur offrent les Etats-Unis. A cette faiblesse d'ambition en contradiction avec les effets sécuritaires européens du

⁷⁰ Jean-Dominique Giuliani, « L'Union politique, maintenant ? » (Éditorial), *Revue du droit de l'Union européenne*, 1/2013, p.6. (<http://dialnet.unirioja.es/revista/1272/A/2013>).

⁷¹ Thierry Chopin, « L'Union politique : du slogan à la réalité », *Question d'Europe* n°280, Fondation Robert Schuman, n°280, Paris, 27 mai 2013.

⁷² Il est actuellement président d'Eurodéfense.

⁷³ Jean-Paul Perruche, « Cessons de nous cacher derrière l'Otan ! », tribune, *Le Figaro*, Paris, 1 septembre 2014.

pivot américain s'ajoute la difficulté à trouver le consensus décisionnel dans l'intergouvernemental, modèle institutionnel qui se trouve à l'intersection des intérêts nationaux. Mieux, la différence de format statutaire des Etats membres de l'UE et de l'OTAN (non-alignés européens, posture turque et chypriote) complexifie les décisions entre les deux organisations et leurs processus décisionnels. Cela explique les tensions entre certains Etats et la lenteur d'engagement fixé par les Conseils de l'UE et de l'Atlantique nord. Il s'agit donc de créer les conditions d'une UE crédible en la matière en organisant un certain niveau d'intégration afin d'atteindre une indispensable mutualisation, faire naître un véritable quartier général européen, tout en mettant en évidence les priorités d'intérêt intra-européens et en donnant des compétences défense à la Commission européenne « alors que la plupart de ses actions interagissent précisément avec elle : voisinage, élargissement, recherche, entreprises, action extérieure, aide au développement, assistance humanitaire, etc. »⁷⁴. Il s'agit au final d'être flexible dans le champ relationnel UE-OTAN⁷⁵ pour une complémentarité réaliste pouvant se traduire par « un renforcement de capacités d'action dans un même théâtre ou par un partage des rôles sur des théâtres différents ».

Pour Patrick de Rousiers, alors président du CMUE, porte-parole des chefs d'état-major des Etats membres et conseiller militaire auprès de la HR, la PSDC s'exprime de manière concrète « à la hauteur de la volonté des Etats »⁷⁶. Cependant, il ne sera jamais question de développer des capacités communes collectives pour l'ensemble des pays européens mais créer de l'interdépendance entre Européens via la mutualisation et le *Pooling and Sharing*. Il relève que le lancement du SEAE permet de créer une force de propositions⁷⁷ en étant à la fois capteur et relais, capable de porter une parole pour faire connaître les préoccupations communes des Etats mais aussi ouvrir le dialogue stratégique avec des acteurs importants ; même si cette réalité ne pourra toutefois pas, à l'avenir, se substituer aux délégations nationales dans au moins un domaine : celui de la protection des citoyens ressortissants des Etats membres⁷⁸.

Au-delà, l'Europe de la Défense doit être un objectif fonctionnant en poupées gigognes : défense nationale par la souveraineté des responsabilités, engagement collectif pour la défense de valeurs communes européennes, capacité de répondre aux crises par l'approche globale (Mali, Corne de l'Afrique, Sahel). S'il ne s'agit pas d'un transfert de souveraineté - les cocardes de chaque pays sont toujours présentes dans les missions/opérations PSDC - il serait judicieux de créer une multitude de solidarités en matière de défense et de considérer que dans un monde idéal, il s'agirait d'identifier les menaces et les valeurs défendues par l'ensemble des Etats membres avant de définir les capacités requises. Reste que des progrès « doivent notamment être fait pour accélérer la prise de décision au sein de l'Union européenne mais aussi pour renforcer ses structures de

⁷⁴ Jean-Paul Perruche, « Cessons de nous cacher derrière l'Otan ! », tribune, *Le Figaro*, Paris, 1 septembre 2014.

⁷⁵ En fonction des lieux, intérêts et opportunités d'intervention, champ des capacités selon les actions privilégiées, instruments disponibles, domaines d'excellence, etc.

⁷⁶ Patrick de Rousiers, « Les lignes bougent. Osons l'Europe ! », Interview, www.bruxelles2.eu, Bruxelles, 4 novembre 2012.

⁷⁷ Pour le général, le COPS reste le lieu idéal des débats sur ces matières (Entretien avec le général Patrick de Rousiers, CMUE, Bruxelles, 29 septembre 2014).

⁷⁸ Patrick De Rousiers, « Créer une multitude de solidarité en matière de défense », *Entretien d'Europe* n°69, Fondation Robert Schuman, Paris, 14 janvier 2013.

planification et de réaction rapide »⁷⁹, disposer d'une structure de planification civilo-permanente incluant la Commission⁸⁰ et vue comme « une sorte d'interministériel », nonobstant le fait que l'Europe n'a pas, à ce jour, les outils pour agir et s'engager en premier dans un conflit de haute intensité.

Parmi les constats repris par bien des observateurs, une des explications des faiblesses de la PSDC résiderait dans une ambiguïté première et fondamentale dès la naissance de la PESD. Si les Français soutirent le développement des capacités européennes au profit d'opérations militaires autonomes, en dehors du cadre de l'OTAN ; les Britanniques défendirent les priorités atlantistes. Aussi, le sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 fut à la fois ambitieux et semé d'embûches qui ne sont toujours pas solutionnées aujourd'hui. Cette situation a eu des conséquences sur l'absence de quartier général de planification et de contrôle opérationnel européen sur la place de Bruxelles et la faiblesse des budgets pour le développement de l'AED⁸¹.

Il y a également le constat que les menaces visant l'Europe sont nombreuses et souvent sous-estimées : « contrairement à ce qu'ils pensent, les Européens ont désormais des ennemis »⁸². L'Union européenne est en outre confrontée à une absence de leadership politique, de complexités institutionnelles, d'une insuffisante coordination au niveau de la planification et de la conduite opérationnelle⁸³, de perception différenciée de la menace, de cultures stratégiques différentes, de manquements en termes de solidarité⁸⁴ et au déni du souhait des opinions européennes pour une défense commune. L'UE ne serait « pas en mesure actuellement de renforcer la sécurité de ses citoyens ou de contribuer efficacement à lutter contre les menaces et les atteintes à l'ordre public et à la stabilité dans son voisinage stratégique ». Il est à relever que la logique purement intergouvernementale est considérée par certains observateurs comme un frein à toute avancée en cette matière : « aucun projet d'intégration politique européenne ne réussira sans une implication accrue de la Commission européenne et du Parlement européen »⁸⁵ qui sont considérés comme subsidiaire dans la PSDC alors que lesdites institutions ont déjà joué un rôle clef dans l'édification du marché intérieur, de l'Union économique et monétaire et de la future union énergétique.

En outre, les Européens « ne partagent pas la même vision stratégique du monde, une conception unique de l'usage des outils diplomatiques et militaires, ni la même idée du rôle et de la place des forces armées dans la société »⁸⁶. Pour Jean-Dominique Giuliani, président de

⁷⁹ Patrick de Rousiers, « Bien des raisons de croire en l'Europe de la défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2013.

⁸⁰ Entretien avec le général Patrick de Rousiers, CMUE, Bruxelles, 29 septembre 2014.

⁸¹ Sven Biscop, « CSDP : what is it good for ? », *Commentaries, European Geostategy*, 31 March 2015 (pour Egmont Institute)

⁸² Dominique Giuliani, « Européen, encore un effort pour votre sécurité », *Boulevard Extérieur*, 7 octobre 2014 (pour la Fondation Robert Schuman).

⁸³ Report of a CEPS task force, *More Union in European Defence*, CEPS, Brussels, February 2015 (www.ceps.eu).

⁸⁴ André Dumoulin, « Opérations militaires : entre prise de risque, solidarité, souveraineté et « entrée en premier », *Sécurité & stratégie* n°121, IRSD, Bruxelles, août 2015.

⁸⁵ Olivier Jehin, « Une union de défense très embryonnaire », *Europe Diplomatie & Défense*, n°779, Agence Europe, Bruxelles, 19 mars 2015, p. 1.

⁸⁶ Jean-Dominique Giuliani, « Quel cadre pour l'Europe militaire ? », *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013.

la Fondation Robert Schuman, le grand tort fut de mettre l'accent sur la PSDC dans le Traité de Lisbonne « par le haut », alors que la construction européenne ne peut progresser que de manière pragmatique, « pas à pas, et par le biais du croisement des intérêts afin de créer progressivement un intérêt de plus en plus commun ». L'autre erreur est de justifier « l'Europe de la défense » par une maîtrise des coûts et une réduction des budgets militaires alors que la coopération dans ce domaine coûte généralement plus cher dans un premier temps, vu l'étalement des programmes, les frais de maintenance et les sauts technologiques. Enfin, les postures nationales en matière de politique étrangère, les différences nationales en matière d'outils militaires, des conditions d'emploi et d'engagement fragilisent les politiques de coopération pourtant essentielles comme celles mises en œuvre avec *Atalanta*, de l'EATC ou de l'approche globale. Il s'agit aussi de partir puis de rapprocher les intérêts nationaux⁸⁷, d'élargir les accords bilatéraux (ex : franco-britannique) et de multiplier les missions ad hoc avec le leadership de nations pilotes mais il ne peut s'agir d'appliquer la méthode communautaire dans les questions de sécurité et de défense « sachant que les vrais moteurs de l'Europe militaire de demain resteront les circonstances ».

Le groupe de réflexion franco-allemand (IFRI et Stiftung Genshagen) estime, quant à lui, qu'à la lumière de la crise monétaire et russo-ukrainienne, Paris et Berlin doivent prendre ensemble leurs responsabilités, malgré le constat d'un accroissement de la méfiance, à plusieurs niveaux, dans les relations franco-allemandes. Il serait souhaitable que les deux pays se concertent de manière permanente et globale, tout en étendant leur coopération à des partenaires tiers afin d'« éviter aujourd'hui plus que jamais, de donner l'impression d'un directoire bilatéral ». L'objectif doit être d'« ouvrir un débat engagé et doté d'une forte visibilité sur les valeurs fondamentales et les objectifs à long terme du processus d'unification européenne ». Pour ce groupe de réflexion, « l'Allemagne et la France doivent sans plus attendre ouvrir un débat sur l'approfondissement et la mise en œuvre concrète de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne ainsi que sur les défis particuliers rencontrés en Afrique ». Il s'agit d'entretenir le capital exceptionnel que représentent les relations franco-allemandes dès lors que les bouleversements géopolitiques ont des répercussions entre autres sur l'architecture de sécurité européenne⁸⁸.

Du côté des journalistes spécialisés, nous pouvons relever l'analyse de Nicolas Gros-Verheyde, observateur attentif de la PSDC sur la place de Bruxelles⁸⁹ et qui considèrerait de manière pessimiste l'évolution récente du dossier malgré les promesses de fin 2013. Il ne s'agirait même plus de relancer ladite politique, mais de la « désembourber, c'est-à-dire de décrocher tout ce qui coince ». Certes, il n'y a plus de blocage psychologique au sein de la Commission ou de la Haute Représentante, mais pour l'auteur du blog, « la commissaire polonaise en charge du Marché intérieur paraît très frileuse sur ces questions de défense (...), un certain attentisme, pour ne pas dire un certain atlantisme, ne lui a pas permis d'avancer vraiment d'idées notables sur la question ». En outre, « les actions de la HR Federica Mogherini ne sont pas (encore) au rendez-vous » malgré les multiples crises. Reste à trouver le moyen de contourner les obstacles au-delà du lancement d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité programmée à l'horizon 2016. Gros-Verheyde relève 12 points faibles

⁸⁷ Jean-Dominique Giuliani, « L'autre défi de Juncker : la sécurité des Européens », Paris, 6 octobre 2014 (http://www.jd-giuliani.eu/fr/article/cat-2/401_Lautre-defi-de-Juncker-la-securite-des-Europeens.html).

⁸⁸ « La France, l'Allemagne et l'Union européenne à la croisée des chemins : réflexions en vue d'un nouveau départ », Texte du Groupe de réflexion franco-allemand, IFRI et Stiftung Genshagen, Fondation Genshagen, 31 mars 2015 (http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/positionspaper_layout_langfassung_dt_cd.pdf).

⁸⁹ Avec son blog www.bruxelles2.eu

de la PSDC : problèmes budgétaires, repli sur soi, manque de volonté politique, visibilité PSDC balbutiante, maigreur des effectifs des organes « opérationnels »⁹⁰, lourdeur des procédures financières communes, batailles bureaucratiques entre la Commission et le SEAE, absence d'exploitation des potentialités PSDC du Traité de Lisbonne, surcharge de travail de la HR « au triple chapeau », faiblesse de la solidarité financière entre les Etats, débat stratégique balbutiant, attente d'une prise en compte du dossier russe pour une nouvelle stratégie, blocage récurrent du relationnel UE-OTAN.

Selon Jean Guisnel, la PSDC se devrait de pouvoir mettre en avant sa « légitimité collective » plus forte que toute nation isolée, dès lors que les armées européennes comptent près de 2 millions d'hommes (2011). Cependant, il a fallu plusieurs mois pour envoyer quelques dizaines de militaires au Mali et en RCA. Mieux, alors que chaque Européen a dépensé 387 euros pour sa défense (1610 euros pour chaque Américain), le coût pour chaque militaire européen était de 23.829 euros contre 102.264 euros pour le soldat US. Aussi, en citant Nicole Gnesotto et son ouvrage « Faut-il enterrer la défense européenne ? »⁹¹, la PSDC n'est pas faite pour entrer en premier sur un théâtre de crise mais elle se doit de tirer les leçons de la crise ukrainienne et les Européens « reprendre leur destin en main ». L'Ambassadeur Wolfgang Ischinger, président de la conférence sur la sécurité de Munich estime que la crise russo-ukrainienne est bien le meilleur moment pour entreprendre des pas en direction d'une communauté européenne de défense et renforcer à nouveaux les structures de sécurité euro-atlantique et paneuropéenne (avec la Russie), en sortant de la fragmentation financière et capacitaire⁹². Pour Eric de La Maisonneuve, l'explication première d'une sorte de désintérêt pour la défense européenne proviendrait de la position des trois puissances européennes : « chacune d'entre elles, toujours soucieuse d'un passé conflictuel, veut empêcher les deux autres de prendre trop d'importance militaire sur le continent ». Le résultat aboutit à l'absence de grandes réformes structurelles, à l'enlisement du projet de défense européenne devenant « hors d'atteinte » et à l'empilement d'un millefeuille d'organismes complexes⁹³. Quant à Yves de Kermabon, la clef reste la question de la volonté politique pour déclencher des actions militaires au nom de l'UE en donnant pour exemples l'absence d'emploi des *Battlegroups*, l'inexistence d'un quartier général européen mais aussi « la redoutable concurrence de l'OTAN » qui, pour bien des Etats membres, est le seul recours possible en cas d'opération militaire d'envergure. Sans volonté politique ni de nécessité stratégique, la question reste posée sur la pertinence de la PSDC, nonobstant le fait que la crise financière, les nouvelles menaces et le pivot américain offrent une fenêtre d'opportunité qui peut pousser les Européens à mutualiser leurs moyens⁹⁴. François Fillon, dans un discours d'avril 2013, considérait que les doutes actuels sur la PSDC ont pour raisons l'absence de priorité pour la défense post-guerre froide, les difficultés économiques et sociales, l'euro-scepticisme, le peu de solidarité, l'absence de volonté politique, le manque de potentiel militaire, l'absence d'idéal européen et le « soft power » qui ne peut tout résoudre⁹⁵. Pour

⁹⁰ A savoir l'EMUE, le CMPD, le CPCC, l'INtCen, le CMUE.

⁹¹ La Documentation française, Paris, 2014.

⁹² Wolfgang Ischinger, « Repenser l'architecture de sécurité européenne », <http://www.boulevard-exterieur.com>, 7 septembre 2014 (traduit du *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 août 2014).

⁹³ Eric de La Maisonneuve, « Vers le "Grand Large" », *Revue de Défense nationale*, Paris, novembre 2013.

⁹⁴ Yves de Kermabon (Général 2S), « L'expérience militaire acquise par les Européens : état des lieux et perspectives », *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013.

⁹⁵ François Fillon, Discours lors de la conférence sur la sécurité européenne, Munich Security Conférence, 25 avril 2013. Document repris dans *Questions d'Europe* n°276, Fondation Robert Schuman, Paris, 29 avril 2013.

Olivier de France, « le contexte économique et social alimente des réflexes de repli identitaire qui rendent malaisée la recherche de solutions collectives » alors que ces dernières semblent être une des ou la seule porte de sortie pragmatique pour sauver la PSDC et résorber le fossé entre les attentes des citoyens et la réalité de cette politique sectorielle. Relevons que pour Jean-Marie Guéhenno, membre du Conseil européen des affaires étrangères (ECFR), tout comme pour Jan Techau, directeur de *Carnegie Europe*⁹⁶, les faiblesses de la politique européenne de défense sont à rechercher dans l'absence de culture stratégique commune, le rejet du recours à la force par les Européens et le désir de laisser aux Américains les tâches de « police du monde ». Mais si la tentation française en matière de défense sera de donner la priorité au partenaire britannique, c'est avec l'Allemagne que la discussion doit s'engager à propos d'une construction européenne crédible⁹⁷. La critique peut aller jusqu'à considérer que la politique étrangère diplomatique et sécuritaire européenne a abouti à une intergouvernementalisation croissante du processus européen, engendrant une « puissance civile vaguement militarisée »⁹⁸ dans un paysage démographique où les Européens ne représenteront plus que 6% de la population mondiale en 2050⁹⁹, contre 20% au début du 18^{ème} siècle.

La CDU allemande a publié le 20 août 2015 un plan en dix points¹⁰⁰ qui vise à relancer le projet d'Union européenne de défense, comme étape intermédiaire vers une armée européenne. « Ce texte, coécrit par le parlementaire national et président du groupe de travail de la CDU sur les affaires étrangères, la sécurité, le développement et les droits de l'Homme Roderich Kieserwetter et le président de la commission des affaires étrangères du Parlement européen Elmar Brok, en sa qualité de président du groupe de travail de la CDU sur la politique européenne, réaffirme l'attachement des démocrates chrétiens allemands au développement d'une Union européenne de défense et d'une armée européenne, sous contrôle parlementaire, comme moyens de parvenir à une véritable union politique de l'Europe. Ce texte rappelle également que cette idée chère à Konrad Adenauer a été réintroduite dans le débat européen au début de 2015 par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker »¹⁰¹.

« Pour atteindre cet objectif, les parlementaires de la CDU préconisent notamment de :

- mettre en œuvre de façon plus rapide et plus efficace sur le terrain le concept d'approche globale (en allemand, on parle de « vernetzte Sicherheit ») dans le cadre des missions et opérations déployées pour faire face aux crises de plus en plus nombreuses dans le voisinage au sud et à l'est de l'Europe ;

⁹⁶ Jan Techau, « Will Europeans ever agree on the use of military force ? », Policy Paper 65, Notre Europe, Paris, 13 February 2013.

⁹⁷ Jean-Marie Guéhenno, « Indispensable développement de la défense européenne », Le Monde, 20 décembre 2013.

⁹⁸ Cf. Roy Ginsberg et Susan E. Penksa, *The European Union in Global Security : the Politics of Impact*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012.

⁹⁹ Argumentaire démographique avancé par Dominique Moïsi (www.presseurop.eu, 10 décembre 2013) pour souhaiter davantage de soutien à l'idée européenne.

¹⁰⁰ *Europe diplomatie & défense* n°819, Agence Europe, Bruxelles, 27 août 2015, p. 2.

¹⁰¹ Ibid

- la mise en place d'un quartier général européen avec des éléments civils et militaires de planification et de conduite des missions/opérations ; la constitution d'un centre de situation pour la surveillance de l'espace ; le développement des groupements tactiques en vue de constituer des outils civilo-militaires de réaction rapide ; la poursuite du développement des capacités militaires au sein de l'UE ;
- la mise en œuvre des outils du Traité de Lisbonne non encore exploités, à commencer par la politique européenne des capacités et de l'armement ;
- l'établissement de la coopération structurée permanente, notamment pour développer la coopération avec les différents organes de l'UE et ouvrir un accès au budget général de l'UE ;
- le développement d'une base industrielle et technologique de défense européenne (le texte souligne toutefois que celle-ci devra tenir compte des intérêts économiques allemands) ;
- l'élaboration d'un Livre blanc de l'UE concernant la sécurité et la défense ;
- le transfert de toutes les compétences de la Commission européenne dans le domaine de la défense au sein du SEAE sous la responsabilité du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ;
- la transformation de la sous-commission sécurité & défense du Parlement européen en commission parlementaire autonome et l'établissement d'une formation Défense du Conseil des ministres déconnectée du Conseil Affaires étrangères ;
- le renforcement de la coopération entre l'UE et l'OTAN en vue de faire de l'UE un pilier robuste de l'OTAN »¹⁰².

Parmi les propositions pouvant alimenter divers scénarios de renaissance de la PSDC, nous pouvons mettre en évidence plusieurs argumentaires :

- a) La réorientation stratégique partielle des Etats-Unis vers la zone asiatique (« pivot ») et qui repose sur l'idée que la Chine devient le seul concurrent potentiel stratégique, impose aux Européens une prise de responsabilité pour la défense et la sécurité du Vieux continent et de sa périphérie. L'objectif pourrait être la gestion de crise régionale à engager très en amont avec du capacitaires européen, dans le cadre de l'UE, de l'OTAN ou de coalitions de volontaires, sans que nécessairement Washington s'implique massivement dans des opérations hors article 5. Il s'agirait de construire une posture européenne plus autonome, mettant en œuvre une stratégie globale régionale du Sahel à la Corne de l'Afrique, avec aussi des responsabilités maritimes mondiales et un soutien général aux initiatives de stabilisation de l'ONU¹⁰³.
- b) La relance du concept d'« Union de défense européenne » qui rappelle celui d'« Union européenne de sécurité et de défense » (UESD) qui fut proposé par le groupe Barnier autour de la Convention européenne (2002) et mis en avant également par le groupe des Quatre¹⁰⁴ en 2003. Cette appellation relancée par le CEPS en 2015, soutenue par la ministre allemande de la Défense¹⁰⁵, permettrait de résoudre ce qui est

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Sven Biscop, « CSDP: what is it good for ? », *op.cit.*

¹⁰⁴ André Dumoulin, Belgique et coopération structurée en matière de défense : le groupe des Quatre, *Ibidem*, Département d'économie et de management, Ecole royale militaire, Bruxelles, décembre 2004.

¹⁰⁵ *Europe Diplomatie & Défense* n° 790, Agence Europe, Bruxelles, 30 avril 2015, p. 1.

considéré comme le maillon le plus faible de l'intégration européenne, à savoir la PSDC. Il s'agit ici de ne pas se lancer dans une grande réforme institutionnelle mais de développer les instruments existants : CSP (articles 42.6 et 46 TUE et protocole n°10) ; conduite d'opérations par un groupe d'Etats membres au nom de l'UE (article 44) ; révision du budget *Athena* ; création d'un véritable quartier général militaire permanent à Bruxelles ou à Strasbourg à partir de l'Eurocorps¹⁰⁶. Cette Union de défense devrait viser à la fois à assumer l'ensemble des missions de Petersberg¹⁰⁷ et un rôle complémentaire à celui de l'OTAN dans la défense collective territoriale contre des menaces de nature conventionnelle ou subversive¹⁰⁸.

- c) La nécessité d'augmenter l'efficacité, la rapidité d'engagement et la visibilité PSDC par le biais d'une colocalisation en un même lieu des Battlegroups durant leur période d'alerte, ajoutant par là-même un signal fort de la volonté d'intégration européenne¹⁰⁹.
- d) La nécessité de relancer la réflexion stratégique et d'élaborer une nouvelle stratégie de sécurité basée sur les intérêts communs clairement définis et une identification des objectifs et des capacités nécessaires pour y répondre (CEPS). Il serait urgent de revisiter la Stratégie européenne de sécurité, d'autant plus que « lorsque l'analyse est commune, l'Europe sait se donner les moyens d'agir, et démontre ainsi sa valeur ajoutée en matière de défense »¹¹⁰. Parallèlement, la nécessité de rédiger un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense pourrait être partagée.
- e) Le renforcement de la régularité du débat sur la défense au niveau européenne en organisant des sessions biennales du Conseil européen consacrées à la défense (1), en créant un Conseil des ministres de la défense (2), en transformant la sous-commission sécurité-défense (SEDE) en commission du Parlement européen (3)¹¹¹.
- f) Le renforcement de la cohérence et l'efficacité des organes de la PSDC au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEDE).
- g) La nécessité d'améliorer la circulation de l'information entre le théâtre des opérations et missions et les instances de Bruxelles¹¹², tout en améliorant considérablement la politique de communication et la diplomatie publique en ces matières, y compris le lancement d'un eurobaromètre spécial défense¹¹³. Le Parlement européen peut être un

¹⁰⁶ Cette dernière hypothèse a été défendue par le général belge Buchsenschmidt, commandant de l'Eurocorps jusqu'au 25 juin 2015 (Entretien-bilan, *Europe Diplomatie & Défense* n° 794, Agence Europe, Bruxelles, 14 mai 2015, pp. 2-3). Relevons que l'Eurocorps va fournir le noyau clef de la mission européenne de formation de l'armée malienne dès juin 2015 (première mission de l'Eurocorps sous le label UE) et sera le QG de force chargé de coiffer un Battlegroup à échéance 2016.

¹⁰⁷ Par le développement d'une capacité expéditionnaire répondant à l'objectif d'autonomie politique et militaire pour faire face à sa responsabilité de protéger : capacités de déploiement rapide (air, terre, mer) s'appuyant sur un soutien logistique dans la durée, des capacités satellitaires de renseignement et de communication et une garantie de sécurité d'approvisionnement.

¹⁰⁸ Par le développement de capacités d'identification, d'évaluation et de réponse aux menaces reposant sur une combinaison de forces spéciales permanentes et de réaction rapide, de moyens de cyberdéfense et de diplomatie publique.

¹⁰⁹ Jacques Favin-Lévêque, « Un geste politique significatif pour l'Europe de la défense », Tribune n°346, *Revue de Défense nationale*, 19 mars 2013.

¹¹⁰ Jean-Yves Le Drian, Discours devant l'IHEDN, Ecole militaire, Paris, 5 octobre 2012.

¹¹¹ Task Force, *More Union in European Defence*, CEPS, Bruxelles, 2015 (www.ceps.eu).

¹¹² Task Force, *More Union in European Defence*, CEPS, Bruxelles, 2015 (www.ceps.eu).

relais vers les citoyens au sujet de l'importance à accorder à la défense commune, à la PSDC¹¹⁴.

- h) La nomination d'un secrétaire général adjoint chargé exclusivement de la PSDC¹¹⁵.
- i) La création d'une véritable feuille de route concrète post-2015 pour résoudre, un par un, les différents points de blocage, en avançant des solutions innovantes pour contourner les obstacles¹¹⁶.
- j) Le dépassement des particularismes et la construction d'une unité politique européenne en créant les Etats-Unis d'Europe sur le modèle suisse, avec une politique étrangère et de sécurité commune qui complète la « puissance douce » par une « puissance dure ». Cette unité serait d'abord organisée par une avant-garde, de préférence les pays de la zone euro¹¹⁷. Il s'agit de travailler avec les Etats volontaires et non à 27, « agir concrètement à deux, à trois, à cinq, à vingt-sept, en fonction des possibilités (...) et des opportunités... »¹¹⁸. Une Armée européenne est un projet lointain mais elle pourrait partir en amont du concept (déjà envisagé un temps) d'« Union européenne de sécurité-défense » (UESD) à élaborer prioritairement par les deux pays leaders actuels en termes de « puissance », à savoir la France et l'Allemagne. Pourrait s'y agréger des pays à niches capacitaires ayant aussi l'euro comme monnaie. Cette Union spécifique disposerait ainsi des moyens de l'Eurocorps, des capacités dissuasives hexagonales, des forces nationales spécialisées et des outils de R&D suffisamment représentatifs. Il ne s'agit pas d'effacer l'horizon fédéraliste mais de construire un palier réaliste et crédible. Si l'expression « Armée européenne » est utopique parce que son histoire fut tourmentée et décevante et ses objectifs inatteignables vu les divergences étatiques vécues, l'UESD pourrait se construire institutionnellement, avec la définition des enjeux géopolitiques, l'apport de moyens capacitaires, la rédaction d'un Livre blanc spécifique, l'affirmation de coopérations industrielles moins protectionnistes, la création d'une Ecole militaire européenne, l'organisation d'une réserve européenne. Parallèlement, il sera nécessaire de trouver les clefs sociologiques et culturelles afin de renforcer les solidarités lors des missions et opérations, afin de réduire autant que faire se peut les restrictions nationales à l'emploi de la force, véritable contrainte à l'émergence d'une communauté de défense digne de ce mot. En outre, la création d'un quartier général associé à cette UESD serait aussi facilitée par effacement des vetos subis en ce domaine, comme dans d'autres, depuis plusieurs années. Une armée européenne est bel et bien une nécessité par nécessité de pertinence et de crédibilité européenne, pour paraphraser Juncker. Nous

¹¹³ Le dernier date de l'an 2000. Cf. André Dumoulin, « A quand un eurobaromètre pour les dix ans de la PESD ? », *Europe Diplomatie & Défense* n°97, Agence Europe, Bruxelles, janvier 2008. André Dumoulin, « Les opinions publiques européennes et « la chose militaire », *Défense & Sécurité internationale*, Paris, avril 2011.

¹¹⁴ Intervention de Maria Eleni Koppa, rapporteuse de la sous-commission «Sécurité et défense» du Parlement Européen, compte rendu n°103, Commission des affaires européennes, Assemblée nationale, Paris, 4 décembre 2013.

¹¹⁵ Task Force, *More Union in European Defence*, CEPS, Bruxelles, 2015 (www.ceps.eu).

¹¹⁶ Nicolas Gros-Verheyden, www.bruxelles2.eu, Bruxelles, 21 avril 2015.

¹¹⁷ Thèse de Joschka Fischer, ancien ministre allemand des Affaires étrangères (1998-2005), *Scheitert Europa ?*, Kindle Edition, Kiepenhauer&Witsch, 2014.

¹¹⁸ Jean-Yves Le Drian, « Pour une approche pragmatique de l'Europe de la défense », *Tribune, Notre Europe*, Paris, 28 mai 2013.

ne vivons pas actuellement une paralysie stratégique européenne mais une PESC à la carte et à temps partiel. Nous ne sommes plus au slogan de l'ancien ministre belge des AE, Mark Eyskens, qui avait comparé l'Europe à « un géant économique, un nain politique et un ver de terre militaire », dès lors que la PSDC et ses missions et opérations nous sont revenues globalement favorables. Mais le constat général reste que l'avenir doit reposer sur le volontarisme de quelques uns et non d'une attente des 27 Etats européens associés à la PSDC¹¹⁹.

- k) La révision et l'amélioration des rouages du SEAE, tout en décloisonnant les rapports entre la Commission et ledit Service.
- l) La décision européenne d'être un acteur stratégique, tout en mettant de côté le débat stérile entre partisans de l'OTAN et partisans de l'Europe de la défense, sachant que la « défense européenne » est encore trop éloignée.

¹¹⁹ André Dumoulin, « Armée européenne : quelle phase transitoire ? », *Europe Diplomatie & Défense*, n°792, Agence Europe, Bruxelles, 7 mai 2015, p. 3.

Conclusions

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

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

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

Le paysage sécuritaire mouvant en Europe dans ses dimensions internes, les défis posés par le terrorisme et les guerres asymétriques et « hybrides », la crise russo-ukrainienne, le nouveau tropisme Pacifique américain, certes à pondérer, tout concourt à ce que les propositions avancées se concrétisent en tout ou en partie.

Parmi celles-ci, relevons toute l'importance d'engager enfin la CSP quand bien même elle doit être révisée en partie et clarifiée dans ses critères. La question d'un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense va nécessairement se poser en aval de l'adoption probable d'une nouvelle Stratégie européenne de sécurité. Quant à la dimension capacitaire par le partage et la mutualisation, elle reste une des clefs de la réussite de cette PSDC tant fragilisée ces dernières années.

Annexe : Council Conclusions On CSDP (Foreign Affairs Council, 18 May 2015)

1. The global and European security environment has changed dramatically in recent years. This calls for a stronger Europe, with a stronger and more effective Common Security and Defence Policy (CSDP). The conflicts, threats and instability in the EU's immediate and wider neighbourhood, affecting inter alia Iraq, Libya, the Sahel, Syria and Ukraine, as outlined in the report from the High Representative, together with long standing and newly emerging security challenges, are significantly impacting European security as well as international peace and security, and challenging our fundamental values and principles.
2. By addressing these conflicts, sources of instability and other security challenges, the EU and its Member States are assuming increased responsibilities to act as a security provider, at the international level and in particular in the neighbourhood, thereby also enhancing their own security and their global strategic role by responding to these challenges together. The EU and its Member States, through the Common Security and Defence Policy (CSDP) and other policies and instruments, have a strong role to play through the unique EU Comprehensive Approach to preventing and managing conflicts and addressing their causes.
3. The Council highlights the importance and timeliness of the ongoing strategic review, led by the High Representative, to assess the changes in the global environment and the challenges and opportunities arising for the Union. It welcomes the continuing close consultations with Member States, which are essential to the High Representative in fulfilling her mandate, aimed at providing a foundation to enable the European Council in June to decide on the way forward. It looks forward to continue this inclusive process. A broad European strategy on foreign and security policy issues could identify and describe EU interests, priorities and objectives, existing and evolving threats, challenges and opportunities, and the EU instruments and means to meet them. CSDP's increasingly important role in the EU's external action would be highlighted.
4. The Council strongly underlines the need to further strengthen the links between external and internal security. The aim is to increase synergies in the EU response to priority horizontal issues such as terrorism, organised crime, foreign fighters, smuggling and trafficking in human beings, irregular migration, hybrid threats, border management, energy security and cyber security, taking into account i.a. the ongoing revision of the European Agenda for Security. In this context, the Council encourages the development of further synergies between CSDP, in both its civilian and military dimensions, and Freedom, Security and Justice actors, notably the EU agencies (Europol, FRONTEX and CEPOL) and with Interpol, by inter alia building on the frameworks of co-operation signed between the EEAS, FRONTEX and Europol as well as between the EEAS and the European Gendarmerie Force.
5. In light of the increasing use of hybrid strategies and operations by state and non-state actors, notably in the immediate and wider EU neighbourhood, the Council invites the High Representative, in close co-operation with Commission services and the European Defence Agency, and in consultation with the EU Member States, to present by the end of 2015 a joint framework with actionable proposals to help countering hybrid threats and foster the resilience of the EU and its Member States as well as partners. It should take into account relevant work regarding cyber defence, early warning, strategic communications, relevant internal and external EU policies and assess the implications for capability development. It underlines as well the need for complementarity and transparent co-operation and coordination in this area

with relevant partner organisations, including in particular NATO, as well as partner countries, as appropriate.

6. The Council recalls the importance of more efficient crisis management structures within the EEAS, including the need for more civilian expertise. The planning and conduct of CSDP missions and operations are still an area where progress is needed. In this respect, the Council looks forward to the results of the EEAS review and the associated review of EEAS crisis management structures. This work should enable a further embedding of the EU's Comprehensive Approach to crisis management.
7. In order to respond to the changing security environment and strategic context, the Council is more than ever committed to further strengthening CSDP and enhancing the EU's ability to act as a security provider, in line with the Conclusions from the European Council of December 2013 and its own conclusions of November 2013 and November 2014. It welcomes the progress made, as reported by the High Representative, the European Defence Agency and the Commission, and calls for continuous efforts to implement them. The Council underlines the importance of effective communication to raise public awareness and foster a better understanding of security and defence matters.
8. In line with the European Council Conclusions of December 2013 on security and defence, the Council reiterates the need to enhance the effectiveness of CSDP and the development and maintenance of Member States' capabilities, supported by a more integrated, sustainable, innovative and competitive European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), which also contributes to jobs, growth and innovation across the EU and can enhance Europe's strategic autonomy, strengthening its ability to act with partners. This requires systematic co-operation and coordination within the EU and among its Member States, underpinned by the necessary means and budgetary resources, and coherent and effective use of EU instruments and policies for the benefit of security and defence.

While respecting the primacy of Member States competence in defence, the EU can act as an enabler for security and defence co-operation, in line with the Treaties. Therefore, defence issues should also be considered in coherence with other relevant EU policies and sectors, and vice versa, thereby fully exploiting the EU's added value.

9. Ahead of the European Council, the Council, in order to address increasing security challenges, stresses the importance of allocating a sufficient level of expenditures for defence and the need to make the most effective use of these resources in order to further boost capability development, defence Research & Technology, and co-operation. The Council recalls the voluntary and collective defence spending benchmarks endorsed by the EDA Ministerial Steering Board in 2007 [*20% of total defence expenditure for equipment procurement, 35% of which for European collaborative equipment procurement; 2% of total defence expenditure in R&T, 20% of which for European collaborative defence R&T*], which are qualitative and co-operation-driven.
10. Furthermore, in light of the significant engagement in civilian CSDP missions and the broad range of tasks that they are increasingly called upon to fulfil, the Council reiterates the need to fully implement the Civilian Capability Development Plan and enhance the development, availability and generation of civilian capabilities. This includes revisiting the priority areas which were endorsed by the European Council in Feira, when the civilian CSDP was launched 15 years ago and should reflect the follow-up of the ongoing strategic review. It also calls on Member States and EEAS to work jointly to help address in particular the recruitment and the deployment of personnel.
11. The Council furthermore underlines that a political decision to use the fast track procedure for the planning process of military CSDP missions/operations, in light of the urgency of the situation, requires early force sensing and should trigger faster provision by Member States of

personnel and swifter generation of the necessary forces to enable mission launch.

Enhancing the effectiveness, visibility and impact of CSDP

12. The Council highlights the significant contribution of the CSDP missions and operations to international peace and stability. The EU presently deploys eleven civilian CSDP missions and five military CSDP operations across three continents [*EUAM Ukraine; EUBAM Libya; EUBAM Rafah; EUCAP Nestor; EUCAP SAHEL Mali; EUCAP SAHEL Niger; EUFOR Althea; EULEX Kosovo; EUMAM RCA; EUMM Georgia; EUNAVFOR Atalanta; EUPOL Afghanistan; EUPOL COPPS; EUSEC RD Congo; EUTM Somalia and EUTM Mali*]. It expresses its appreciation for the work carried out by all the civilian and military personnel participating in them.

In the light of broader EU engagement, the Council welcomes the successful launch of the EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine) in 2014 and EUCAP SAHEL Mali in 2015. It welcomes as well the successful completion of the CSDP military bridging operation in the Central African Republic (EUFOR RCA) in March 2015, followed by the launch of the new CSDP military advisory mission in the country (EUMAM RCA). It notes the successful contribution of the European Gendarmerie Force within EUFOR RCA and EUCAP SAHEL Mali.

The Council reiterates its concern on the tragic loss of life of migrants in the Southern Central Mediterranean and the need to prevent it. In response to and in line with the extraordinary European Council of 23 April, today it approves the Crisis Management Concept for, and adopts the Council Decision establishing a CSDP operation to contribute to the disruption of human smuggling networks, in line with international law. It calls for further work on this basis to enable further decision-making by the Council. The Council also welcomes the ongoing work to strengthen EUCAP SAHEL Niger to assist the Nigerien authorities in this respect and underlines the need for comprehensiveness and close coordination with other CSDP missions in the region as well as other EU instruments. The Council recalls the need to implement the integrated border management projects in the Sahel region in accordance with the Sahel Action Plan.

13. The Council emphasises the importance of working with its partners, in particular the UN, NATO, OSCE, African Union, League of Arab States and ASEAN, as well as strategic partners and other partner countries, within our neighbourhood and more globally, with due respect to the institutional framework and decision-making autonomy of the EU, and the principle of inclusiveness.

In this context, and especially in light of the current strategic context, the Council welcomes that the EU has further developed co-operation with its international partners, and highlights in particular:

- the unique and long standing co-operation with the United Nations in crisis management, and the need to further strengthen our institutional relations and strategic partnership, and therefore welcomes the recently jointly identified priority areas for strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management from 2015 to 2018. It underlines the importance of EU Member States' contributions to UN peacekeeping operations;
- the continued close and mutually reinforcing co-operation with NATO in areas of shared interest, both strategically and operationally, in crisis management as well as on military capability development where requirements overlap, and continue to seek further synergies and complementarity. It welcomes the High Representative's efforts to strengthen strategic and practical co-operation between the EU and NATO, including in view of European Councils dealing with defence matters and NATO summits, with the overall objective of building a true organisation-to-organisation relationship, with due

respect for the decision-making autonomy of each organisation. Without prejudice to EU Treaty provisions, the Council also encourages NATO co-operation with the non-NATO EU Member States;

- the co-operation with the African Union and African partners in follow up to the Declaration of the EU-Africa Summit of 2014;
 - the continued partnership with OSCE and encourages the further development of co-operation in conflict prevention, crisis management, post-conflict rehabilitation and cooperative security in the OSCE area; it welcomes in particular EU's enabling support to the OSCE special monitoring mission in Ukraine;
 - the development of CSDP dialogue and co-operation with a growing number of partner countries and welcomes in particular the recently signed Framework Participation Agreements which are forging new partnerships in Asia and South America, as well as partners' increasing participation in CSDP missions and operations; the Council encourages the EEAS to continue to associate contributing partners as closely as possible to the preparation and conduct of these missions and operations, without prejudice to the decision-making autonomy of the EU and in line with agreed frameworks;
 - the importance of continuing co-operation with partners to promote security in the EU's neighbourhood, through dialogue, co-operation and support to security sector reforms in willing neighbourhood countries, including in the framework of the Eastern Partnership Panel on co-operation in the area of CSDP, noting also the important contribution by the multilateral Trust Fund to support EaP countries participation, and also through further engagement with Mediterranean partners.
14. The Council welcomes the ongoing implementation of the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises, as set out in Council conclusions of May 2014, including through the Action Plan for 2015, in view of further operationalising it together with the Member States, including through regional strategies, and looks forward to the presentation of an updated Action Plan for 2016 building on lessons learned and developed in close coordination with the Member States.
15. In line with the EU's Comprehensive Approach and in order to maximize the impact, efficiency and consistency of EU support, the Council invites the High Representative and the Commission to develop, in consultation with the Member States, an EU-wide strategic framework for Security Sector Reform by mid-2016. This policy concept should bring together CSDP and all other relevant CFSP tools as well as development co-operation instruments and Freedom, Security and Justice actors, while respecting their respective legal bases, primary objectives and decision making procedures.
16. The Council welcomes the recent presentation, ahead of the June European Council, of the Joint Communication on "Capacity building in support of security and development – Enabling partners to prevent and manage crises", and welcomes its proposals for further work and follow-up. In line with previous conclusions calling for a systematic, coordinated and coherent policy approach for concrete implementation, the Council particularly welcomes the proposals for evaluation and monitoring and for a risk management methodology, as well as on enhancing regular and systematic interaction and better coordination among EU institutions and Member States regarding security capacity building.

The Council underlines the flexible geographical scope of the initiative, recalling the European Council Conclusions of March 2014 on EU-Africa relations, and its own conclusions of November 2014. The Council notes the considerations regarding sustainable arrangements on funding, and invites the EEAS and the Commission services to further work in view of the FAC in October/November on the full potential of all relevant Union

instruments taking into account their legal bases, and to assess the feasibility of: an adaptation of the African Peace Facility to address its limitations; the establishment of a EU facility linking closer peace, security and development in the framework of one or more existing EU instruments; and a dedicated instrument to this effect, in view of the mid-term review of the multiannual financial framework 2014-2020, while improving the coherence with Member States' own instruments and addressing medium-term challenges.

Drawing on the identified pilot cases in Mali and Somalia as well as on the need to strengthen the African Peace and Security Architecture, it invites the EEAS and Commission services, in close coordination with EU delegations and in consultation with the Member States, to present by Summer 2015 an implementation plan with concrete measures and actors involved.

17. Underlining the need to enhance CSDP's effectiveness and responsiveness in today's increasingly unpredictable and rapidly changing security environment, the Council furthermore in particular:
 - a. Welcomes the progress in taking forward elements of a Shared Services Centre concept inter alia through the proposal of a Mission Support Platform, as part of a longer term process to realise greater efficiencies, flexibility and rationalise the provision of mission support functions to civilian CSDP missions and improve their early deployment and effective conduct. In this context, the Council welcomes the preparatory work done on the Mission Support Platform and looks forward to working with the relevant EEAS and Commission services to deliver improvements by the beginning of 2016;
 - b. Calls upon the EEAS to make systematic use of lessons learned, where agreed by Member States, which are particularly needed to enhance rapid deployment and to optimise CSDP missions' and operations' performance;
 - c. Welcomes the ongoing efforts to mainstream human rights, humanitarian law and refugee law, including protection of civilians as well as children in armed conflict, into planning, implementation and review of CSDP. The Council stresses the need for a more systematic and proactive approach to these issues at all levels.

The Council encourages as well further efforts to mainstream and strengthen the implementation of UNSCR 1325 on women, peace and security, its follow-up resolutions and a gender perspective in CSDP planning, implementation and review. It welcomes the intention by the HR/VP in the coming review of the EEAS to establish a high-level function dedicated for UNSCR 1325 and gender related matters.

In order to achieve this, the Council welcomes the idea of a baseline study that would allow measuring progress and delivery on human rights, gender and related fields over time. The Council calls on the HR/VP to remain engaged on this matter and present findings and recommendations of the baseline study by 2016.

- d. Further to its conclusions of November 2013, welcomes ongoing Member States-driven efforts to promote energy efficiency in EU Member States' armed forces and CSDP missions and operations and enhance their effectiveness, including through EDA activities, in the framework of a long-term perspective of Green Defence and as part of the contribution of the EU and its Member States to build awareness and capacities to tackle the strategic and security dimensions of climate change. In this context, it notes the upcoming conference of the parties to the UNFCCC.
 - e. Welcomes the new military Rapid Response Concept, noting that it provides for a broader and more modular approach to the EU's rapid response capabilities. Furthermore, the Council reaffirms that the EU Battlegroups (EU BGs) remain the EU's primary military rapid reaction tool, notably for the initial entry phase of larger CSDP operations. The

Council highlights that future EU BGs should be trained, designed and certified accordingly, in accordance with the full range of tasks under the EU Battlegroup Concept. In order to make best use of this valuable capability, the Council highlights, whilst keeping enough flexibility, that the EU BGs should routinely be taken into consideration during the planning process of CSDP operations/missions as an option of choice in crisis situations requiring prompt action. In this vein, it welcomes the recently agreed renewal of the Declaration on the EU BG strategic transport costs until December 2016. It encourages further work on these issues. Finally, it welcomes the commitments made to fill the EU BG roster, while noting the importance of further commitments by Member States, also in the land, naval and air forces databases.

- f. Notes that there is scope for further discussion on the issue of CSDP financing, including EU Battlegroups, while noting that the review of the Athena mechanism has been completed;
- g. Welcomes the ongoing work to implement the EU Cyber Defence Policy Framework, agreed in November 2014, and looks forward to the first progress report by June 2015, which should cover all its work strands. The Council underlines the need for enhanced awareness of cyber threats, and supports increasing situational awareness, including by organising exercises and trainings in the CSDP area. This work should be underpinned by a reinforcement of Member States' and EU institutions' capabilities and increased information exchange between EU institutions and Member States. The Council furthermore recalls its position that international law, in particular the UN charter, is applicable to cyberspace and is essential to reduce risks and contribute to peace and security. It therefore welcomes the relevant outcomes of the 2015 global conference on cyberspace in The Hague;
- h. Welcomes as well the ongoing work to implement the Action Plan which was agreed in December 2014 to implement the cross sectorial EU Maritime Security Strategy, including current initiatives by EU institutions and agencies and Member States, also with a view of supporting relevant thematic and regional EU strategies;
- i. Welcomes the launch of the negotiation for EU Satellite Centre procurement of next generation governmental high resolution imagery, and encourages the Commission, the EEAS, the EDA and Member States to further cooperate in the field of Space Surveillance and Tracking and high resolution imagery, based on Member States' assets and Global Satellite Navigation System (GNSS);
- j. Welcomes the clarification and understanding achieved regarding the possible use of Article 44 TEU, which provides a potential additional modality for the EU and its Member States acting as a security provider together, making use of the flexibility of the Union framework. It encouraged testing the related CSDP modalities in an exercise activity.

Enhancing the development of capabilities

- 18. Recognising the continuous high demand for rapidly deployable, well trained civilian experts, including in specialised profiles, the Council underlines the need to further improve and expedite the development of civilian capabilities. To this end, the Council welcomes the finalisation of a List of Generic civilian CSDP tasks common to all missions, allowing for a more systematic approach to civilian capability development as a substantial contribution to the full implementation of the Civilian Capability Development Plan with a view to the June European Council. Furthermore, the Council recalls the positive contributions that National Strategies could offer in facilitating the deployment of civilian personnel. The Council also encourages the EEAS to further progress on improving recruitment procedures and increasing transparency.

To support these efforts in civilian capability development, the Council also looks forward to a sustainable solution to cover the training needs in civilian CSDP by the relevant training providers at national and European levels, to be addressed in the EU CSDP Training Policy. In this regard, the Council also stresses the need to finalize the work on the software platform called Goalkeeper, which serves as an information hub for Member States and EEAS supporting training, recruitment, development of national rosters as a matter of urgency, and underlines the importance of allocating necessary EEAS resources to sustain this project.

19. The Council welcomes the results achieved by the European Defence Agency (EDA), in particular its contribution to fulfilling the taskings from Council in November and the European Council in December 2013. It welcomes in particular the progress achieved by Member States with the support of EDA in Pooling & Sharing projects and programmes, notably in the four key projects endorsed by the European Council in December 2013: Air-to-Air Refuelling (AAR); Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS); Governmental Satellite Communications (GOVSATCOM) and Cyber Defence. The Council encourages further progress to be made:
 - on AAR: other Member States to join the initiative and synergies with similar fleets in Europe to be identified; greater interoperability through the setting up of a AAR training cycle; and the use of the European Air Transport Command (EATC) as a centre of expertise;
 - on RPAS: EDA and Commission to intensify their activities in the field of air traffic insertion, certification and regulation for a safe integration in Single European Sky; interaction with other partners to be facilitated in order to ensure the viability of the business case of the MALE RPAS programme; other Member States to join the initiative in due course;
 - on GOVSATCOM: EDA and the European Commission to consider possible next steps on the basis of the finalised assessment of the respective military and civilian user needs;
 - on Cyber Defence: a cooperative framework programme to be considered; efforts in the field of training and education to be intensified.
20. Cooperative programmes are important for enhancing capabilities in Europe, but also for clarifying priorities for industry. On the basis of new security risks and challenges, the Capability Development Plan, an assessment of cooperative opportunities derived from the Collaborative Database (CODABA) and EU wider policies, potential additional priority capability areas could be investigated within EDA's remit. With a view to taking the most promising capability priorities forward, EDA may establish appropriate roadmaps with interested Member States.
21. The Council encourages EDA to continue supporting cooperative capability projects including through the development of enablers and incentives in close coordination with Member States. It takes note of the work on non-market distorting fiscal measures in accordance with existing European law, incentives for and innovative approaches to co-operation, including pooled procurement, and on potential European Investment Bank support. It encourages EDA, in close co-operation with Member States, to develop concrete proposals and demonstrate their added value.
22. The Council encourages the EDA in its new role to facilitate the coordination of military views in Single European Sky (SES), in order to address the objectives of Member States. Military views must be taken into account in the evolution of the European airspace in order to preserve the military's operational requirements and their specificities.
23. The Council encourages Member States to explore ways to cooperate taking into account the benefits of models such as the EATC, recalling the December 2013 European Council

Conclusions.

24. The Council encourages Member States, through their national decision making processes, to further utilise and implement the Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Co-operation, adopted in November 2014, in view of reinforcing systematic defence co-operation in Europe, from priority-setting through in-service support to disposal/decommissioning.

Strengthening the European Defence Technological and Industrial Base

25. The Council welcomes the consultation process of all stakeholders co-organised by the Commission and the EDA on the Preparatory Action on CSDP-related research to be launched by the Commission in 2017. The Preparatory Action should, based on a positive evaluation with Member States, lead to a proposal for a wider research programme under the next Multi-annual Financial Framework, taking into account inter alia the Capability Development Plan and other CSDP requirements. The Council stresses that this CSDP-related defence-oriented research should recognise the specificities of the defence sector; be developed in close consultation with Member States at each phase; be aligned and consistent with the EDA activities and complementary to national research programmes for which Member States need to maintain their funding efforts; and that the importance of Member States' decision making is fully recognised, in line with applicable procedures. It welcomes the establishment of the Group of Personalities to provide advice on objectives, governance, modalities and scope. It also calls for the Preparatory Action to have the maximum available budget according to the financial regulations and due budgetary process to fully test the benefits of EU support for CSDP-related research. Moreover, EDA's capacity to manage this kind of projects will be tested and assessed in the meantime.
26. The Council reiterates the need to maximise dual-use synergies in Research & Technology, in line with the December 2013 European Council conclusions. It invites the Commission, in consultation with EDA, to promote that relevant EU funding mechanisms are made more accessible to the defence industry, and SMEs in particular, to allow for full synergies in dual use technologies, noting that military capabilities remain owned and operated by Member States.
27. Underlining the importance of the EDTIB, the Council welcomes the Commission's and EDA's efforts to support the EDTIB including to enhance its competitiveness and sustainability in the global market, and to stimulate jobs, innovation and growth in Member States. The Council recalls that these efforts should be inclusive with equal opportunities for defence industry in the EU, balanced and in full compliance with EU law. The Council encourages exploring linking investments in the European defence industry to the wider growth and investment agenda as put forward by European Commission President Juncker. It underlines the importance of improving cost-effectiveness and efficiency in the European security and defence market. To this end, it reiterates the need for the implementation and application of the two Defence Directives of 2009 [*Directive 2009/43/EC on transfers of defence-related products and Directive 2009/81/EC on defence and security procurement*], without prejudice to the Article 346 TFEU. It also encourages the impact of the directives on cross-border defence co-operation in Europe to be analysed by the Commission and EDA in close co-operation with Member States, in order to provide policy recommendations based on this shared assessment. The Council also notes EDA's ongoing work to identify Key Strategic Activities.
28. The Council welcomes the support of the Commission and EDA to Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) in the security and defence sector including through raising awareness about business opportunities and access to EU funding, facilitating access to EU funding programmes and cross border markets. The Council invites the Commission to further develop activities in this regard, including by promoting the participation of SMEs in the

Preparatory Action on CSDP-related research. It welcomes the actions deriving from the EDA SME Action Plan and the establishment by the Commission of the Advisory Group on cross-border access for SMEs to defence and security contracts and underlines the need for active participation by all relevant stakeholders, including Member States. The Council looks forward to the results of the Advisory Group in the next 12-18 months.

29. The Council encourages further work on standards and certification to be continued, which will benefit governments and industry alike by reducing costs and enhancing interoperability.
30. Reiterating the political commitment expressed in the December 2013 European Council Conclusions, the Council emphasises the importance of security of supply arrangements for the development of long-term planning and co-operation, and for the functioning of the internal market for defence, and thus underlines the need to further improve security of supply. It notes ongoing efforts to this end, including through the development by the Commission, working with the Member States and in co-operation with the High Representative and the EDA, of a roadmap for a comprehensive EU-wide security of supply regime; and through other initiatives and actions. It recognises the need to explore all elements needed for such a wide-ranging regime.

= = = = =

31. The Council looks forward to the forthcoming discussion among Heads of State and Government providing strategic guidance to strengthen CSDP and deepen co-operation on security and defence in Europe, in light of the changing security environment, in accordance with the Treaties. The Council will continue to remain seized of the matter, monitor progress and provide input, and will take stock by November 2016 in order to allow the European Council to provide further guidance.

Source : *Europe Diplomatie & Défense* n°797, Agence Europe, Bruxelles, 21 mai 2015.



Institut Royal Supérieur de Défense
Centre d'Etudes de Sécurité et Défense
30 Avenue de la Renaissance
1000 Bruxelles