



Contribution à la Conférence pour l'avenir de l'Europe

**DÉFENSE : POUR UNE SOUVERAINETÉ STRATÉGIQUE
EUROPÉENNE**

1. Constat

L'Europe de l'après-guerre. Après l'échec du projet de Communauté Européenne de Défense en 1954, les États européens ont organisé leurs systèmes nationaux de défense dans un continent dévasté par la guerre, avec la reconstruction, la fin des empires coloniaux, le soutien et l'influence des États-Unis pour les uns, de l'Union soviétique pour les autres, la fracture du continent coupé en deux par le Rideau de fer. L'Alliance atlantique et

l'OTAN ont protégé avec succès l'Europe de l'Ouest et permis de faire face aux forces du Pacte de Varsovie.

Nouveau contexte, nouvelles menaces. Depuis lors, l'Europe est redevenue un continent prospère à part entière. Les régimes communistes se sont effondrés, avec notamment la chute du mur de Berlin en 1989, et de nombreux pays de l'ancien « bloc de l'Est » ont ainsi rejoint l'espace de paix et de liberté que représentait pour eux l'Union européenne¹. Mais les menaces n'ont pas disparu pour autant. Elles sont différentes mais restent redoutables, tant au niveau mondial que vis-à-vis du nouvel ensemble que constitue l'UE à 27 États membres.

Au niveau mondial, de nouveaux périls et de nouveaux défis sont apparus auxquels l'humanité doit faire face : poussée démographique, épuisement de ressources non renouvelables, dérèglement climatique, perte de biodiversité, stress hydrique allant jusqu'à la désertification, pollutions industrielles, civiles ou militaires, risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques (NRBC), diffusion de maladies émergentes, crises alimentaires... Nous constatons une crise du multilatéralisme qui est déficient face aux stratégies unilatérales d'États qui cherchent à faire valoir leurs intérêts nationaux par tous les moyens tels que la déstabilisation ou les agressions hybrides de toutes natures, la coercition et même la force. La solidité des alliances est remise en cause ; les échanges mondialisés soutenus par la révolution numérique ont bouleversé le rapport à l'information, à la finance, à l'économie ; le commerce mondialisé a redistribué les richesses et approfondi les inégalités. Certaines entreprises disposent de moyens jadis réservés aux États ; l'arme nucléaire a été acquise par des pays agressifs ; les idéologies radicales, nationalistes ou religieuses posent un défi aux démocraties fondées sur l'État de droit...

¹ L'Europe communautaire porte depuis son origine le projet de garantir une paix durable entre ses États membres mais aussi d'être un acteur majeur de la paix dans le monde par ses actions et son rôle de médiateur. L'UE s'est vue attribuer le prix Nobel de la paix en 2012.

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

Au niveau européen, les États-Unis ont fait preuve d'isolationnisme et d'une agressivité commerciale constante qui contrarient les intérêts (en particulier industriels) européens. Avec la décision unilatérale de quitter l'Afghanistan en juillet 2021 et l'affaire des sous-marins australiens, ils donnent eux-mêmes des raisons de douter de la fiabilité du bouclier de l'OTAN. Les Européens ne peuvent se contenter de la protection d'une Amérique à la démocratie vacillante, incertaine à moyen terme. Sorti de l'Union, le Royaume-Uni, à l'instar des États-Unis, est capable d'osciller entre allié et concurrent, voire adversaire de l'UE, selon ses intérêts nationaux... L'UE doit aussi faire face à des attaques contre ses valeurs, sa sécurité, voire son existence : La Russie poursuit sa politique d'influence et d'annexions armées aux portes de l'UE ; la Turquie cherche à reconstituer un sultanat d'influence autour de la Méditerranée et affiche désormais son hostilité ; la Chine développe une stratégie d'influence et de mainmise de plus en plus forte à tous les niveaux et dans de nombreux pays d'Europe et d'Afrique pour faire prévaloir ses intérêts. L'instabilité chronique de pays voisins dont l'Ukraine ou la Biélorussie, et les incertitudes concernant les pays du Maghreb, les conflits armés qui perdurent au Moyen-Orient, la démographie galopante de l'Afrique subsaharienne, entretiennent aux frontières de l'UE une « ceinture de feu » dangereuse et instable. Le djihadisme en particulier est une menace permanente dirigée contre l'Europe et ses valeurs.

Une réponse européenne. Chaque pays européen est bien conscient qu'il n'est pas de taille à affronter seul ces nouveaux défis. L'UE, en tant que telle ou par des initiatives ou des coopérations renforcées entre États-membres partageant une même perception des menaces et désireux d'avancer ensemble, doit prendre acte de cette nouvelle donne et développer une autonomie stratégique pragmatique dont la pandémie récente Covid-19 a accentué la nécessité. Les traités ont permis à l'UE de disposer de nouvelles compétences, encore insuffisantes. Elle doit se doter d'une gouvernance plus robuste et de capacités d'action élargies. L'Europe peut et doit affirmer sa souveraineté, se doter d'une géostratégie politique, économique et de défense autonome qui ne soit pas paralysée par l'impératif d'une unanimité introuvable à 27. Il lui faut **renforcer son intégration et ses moyens en matière de politique étrangère, de diplomatie, de défense (hard power) et de pouvoir d'influence (soft power)**. Ces leviers, encore largement détenus par les États membres au titre de leur souveraineté nationale, doivent converger et être déployés de manière plus efficiente. L'avenir de l'Europe est probablement à ce prix.

2. Vers une défense européenne : Propositions

En matière de défense, l'élaboration de la nouvelle **boussole stratégique** européenne en cours d'actualisation (2021), est une étape indispensable. Ses trois piliers : **protection des Européens, union à l'intérieur, projection à l'extérieur** doivent pouvoir être accompagnés d'un certain nombre de réformes. Pour relever ces défis, l'Europe doit pouvoir se réorganiser aux niveaux politique, militaire, industriel, ainsi que dans son rapport à l'OTAN.

2.1 Niveau politique et communautaire

1) **Un Livre blanc européen de la défense** doit aider à mettre en cohérence la stratégie globale de l'UE, ses processus capacitaires et les dispositifs opérationnels. Les orientations doivent être décrites et mises à jour pour que la défense offre des réponses crédibles dans un environnement mondial instable et hautement compétitif.

2) **Séparer la Défense européenne des Affaires étrangères**, aussi bien au niveau de la Commission et du Conseil qu'au niveau du Parlement européen (les deux portefeuilles ne sont confondus chez aucun État-membre) :

a) **Commission** : Création d'un poste de **Commissaire européen à la défense**

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

b) **Conseil** : Création d'un Conseil de défense ou **Conseil de sécurité**, spécifiquement dédiée à la défense et la sécurité au sein du Conseil européen. Aux côtés et en collaboration étroite avec le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères², ce Conseil :

- travaillera sur la perception des menaces (internes et externes, cyber...) ; sera le lieu de discussion sur les divergences de vues entre États-membres, permettant de forger sur la durée des consensus autour de l'intérêt communautaire
- préparera des accords sur les questions stratégiques de défense, en lien avec la politique étrangère, pour anticiper les crises, plutôt que de se réunir en urgence une fois les crises installées
- Sur proposition du Conseil de sécurité, le Conseil européen votera à la **majorité qualifiée**. Si une décision d'intervention rapide était prise (par ex. lors de crise extérieure), chaque État membre pourrait, soit participer sur le terrain, soit offrir une participation financière ou une assistance civile.

c) **Parlement** : Création d'une **Commission permanente Sécurité et Défense** à la place de la Sous-commission rattachée aux Affaires étrangères, comme c'est le cas actuellement de la SEDE.

3) Mise en place d'une **politique d'évaluation des actions et des missions** de l'UE. En matière de défense, un contrôle démocratique par le Parlement européen ainsi que des audits annuels par la Cour des comptes européenne permettraient de mesurer si les résultats sont conformes aux objectifs et si les fonds (notamment du FEDef) sont bien employés.

4) Rendre possible le **financement des dépenses d'opérations militaires ou de défense**. Aujourd'hui, seules les dépenses de recherche et développement en matière de défense peuvent être prises en charge par l'UE. Le financement de la PSDC dépend des tractations budgétaires entre États membres et devrait être mieux stabilisé dans le temps grâce à une prise en charge par la Commission.

5) **Mettre en cohérence les différentes organisations européennes** traitant de défense. Elles ont été créées depuis le traité de Maastricht en 1992. Un audit permettrait de définir une nouvelle architecture afin d'en rationaliser le fonctionnement. On a aujourd'hui plusieurs états-majors (l'Eurocorps, l'Euromarfor, ...), plusieurs structures de décision en matière capacitaire (l'Agence de défense, l'OCCAr, la nouvelle DG de la Commission Défense et Espace DEFIS, le Service pour l'action extérieure SEAE, ...), plus l'organigramme de l'OTAN !...

6) **Création d'un Comité européen d'éthique de la défense**. Il serait le lieu d'une réflexion éthique permanente et prospective sur les enjeux de l'emploi de la force et des nouvelles technologies en matière de défense européenne (armes autonomes, IA, modification des performances humaines, ...) là où le droit est encore incertain. A l'instar du comité déjà mis en place en France, il aurait pour mission d'éclairer en amont les responsables de la défense européenne sur le respect des valeurs et serait composé d'anciens militaires et de personnes qualifiées telles que juristes, chercheurs, sociologues, médecins, ingénieurs, scientifiques, ...

7) Proposer **un traité de Défense et Sécurité entre l'UE et le Royaume-Uni**. En prolongement des traités entre le Royaume-Uni et la France qui restent en vigueur, le Royaume-Uni se verrait proposer la possibilité de participer au FEDef, à la CSP et aux projets spatiaux (dont Galileo) au bénéfice des deux parties. En matière de défense, le Royaume-Uni doit rester un partenaire privilégié en raison de ses capacités et de son expertise. De plus, ses formats d'armées sont encore interopérables grâce à sa

²Le Haut représentant conservera son rang de vice-président de la Commission. Cette fonction est le résultat, depuis le traité de Lisbonne, de la fusion de deux entités : le commissaire chargé des relations extérieures d'un côté et le Haut représentant à la PESC (création du traité d'Amsterdam). Libéré des questions de sécurité et de défense, le Haut représentant se concentrera sur la diplomatie. La défense sera alors un sujet à part entière, comme c'est le cas aux États-Unis avec un Secrétariat d'État distinct du 'Pentagone'

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

participation à la *CJEF*³, à la *UKJEF* et à l'OTAN.

8) **Intégrer la dissuasion nucléaire française à la PSDC de l'UE.** La France a ouvert en 2020 la voie par des propositions dans ce sens. L'UE disposerait alors d'une gamme élargie des moyens de défense faisant d'elle un interlocuteur de poids dans les rapports de force internationaux. Une action diplomatique vigoureuse en faveur des accords multilatéraux de désarmement et de non-prolifération existants resterait la priorité.

9) **Élargir le périmètre de la PSDC**, au-delà du traditionnel pilier sécurité et défense. Il s'agit de **renforcer les moyens d'approche globale** de l'UE (défense, diplomatie, économie, aide au développement...) lors d'opérations de stabilisation et de coopération, notamment dans les zones où l'UE a déjà une influence. Ainsi, les défis qui se posent, en particulier à l'Afrique du fait de sa démographie et du stress hydrique de plus en plus important, sont aussi ceux de l'Europe, de par la proximité géographique et culturelle.

2.2 Niveau militaire et opérationnel

10) **Menaces hybrides et cyberdéfense.** L'Europe doit **vigoureusement investir ce domaine** qui représente une des menaces majeures auxquelles les Européens auront à faire face dans un proche avenir. L'UE doit pouvoir mobiliser toutes les ressources technologiques pour se hisser aux tous premiers rangs mondiaux. La résilience et des actions réciproques doivent être rendues possibles en cas d'attaques contre les réseaux informatiques, systèmes électriques, communications, acheminement de l'eau, réseaux de transports civils ou militaires, etc. Des mesures sont aussi nécessaires face à la propagande sur les réseaux sociaux et la diffusion malveillante de fausses informations, les manipulations de personnes ou de processus électoraux... Face à ces menaces, des capacités autonomes de renseignement militaire et économique au niveau européen sont essentielles.

11) L'embryon d'une **armée authentiquement européenne.** Par-delà l'Eurocorps, rarement déployé, nous proposons de créer une force d'action rapide qui pourrait compter jusqu'à 50 000 personnels. Cette Légion européenne serait financée sur le budget européen et subordonnée à un organe exécutif pouvant s'apparenter dans sa composition au Conseil des Gouverneurs de la BCE ; par ex., chaque État participant y aurait un représentant et un Directoire de 6 membres (renouvelés par période de huit ans) y siègeraient dans un esprit européen et pour relier les aspects civils et de défense. Cette légion serait interopérable avec les armées des États membres et les forces de l'OTAN, comme le prévoient les traités et les accords « Berlin plus » de 1999.

2.3 Niveau industriel et capacitaire

12) **Renforcement des moyens du Fonds Européen de Défense** et meilleure répartition des crédits. Le Fonds doit servir de levier pour atteindre l'objectif d'une défense européenne autonome. Les crédits seraient davantage dirigés vers des projets structurants visant l'autonomie stratégique ou vers des technologies d'avenir (face aux menaces hybrides, espace, etc.). Ils doivent cibler les intérêts industriels et stratégiques européens.

13) Pour **renforcer une Base Industrielle et Technologique de Défense Européenne** (BITDE) Les États-membres de l'UE devraient, dans le cadre de la Coopération Structurée Permanente (CSP), orienter leurs dépenses d'équipement militaire et d'armement vers du matériel européen. Pour inclure les États membres ne disposant pas d'industrie de défense, ces engagements seraient étendus à des domaines civils connexes

³ *CJEF* : *Combined Joint Expeditionary Force* (Force expéditionnaire conjointe interarmées). *UKJEF* : *UK-led Joint Expeditionary Force* (Force expéditionnaire conjointe britannique).

Bâtir une Europe de libertéS, d'équité, de solidarité

(communications, transports, espace, numérique, cyber, Intelligence artificielle...).

14) Une **Agence européenne dédiée** serait chargée d'élaborer un cahier des charges d'habilitation et effectuerait les contrôles de sécurité et de confidentialité. Les investissements directs, exportations et transferts de technologies seraient soumis à autorisations préalables.

15) **Soutenir une politique industrielle européenne de défense**. Il est difficile de renforcer la BITDE par des concentrations d'entreprises industrielles, encore très nationales. Compte tenu des restrictions et dérogations concernant ces marchés publics spécifiques (art. 346 du TFUE, directive 2009/81/CE) ainsi que des enjeux de souveraineté et d'emplois (directs ou indirects), l'UE doit surtout renforcer les synergies et la coopération. **Les États membres dépensent 280 milliards d'euros par an pour leur défense**. C'est autant que le chiffre (officiel) de la Chine. Il est possible et urgent de gagner en efficacité en favorisant l'interopérabilité effective et la coopération entre États membres.

16) Création d'une **compétence universelle européenne** en matière de délits financiers et économiques pour répondre à l'insécurité juridique et aux menaces de sanctions américaines. Le *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)*, conçu à l'origine pour poursuivre les auteurs de crimes contre l'humanité, est utilisé par les États-Unis comme un levier de guerre économique, y compris à l'encontre d'entreprises européennes. Un dispositif symétrique devrait permettre au Parquet européen d'éviter des diktats et de faire prévaloir la juridiction européenne soucieuse de nos valeurs.

2.4 Relations à l'OTAN

17) **Approfondir et rééquilibrer la coopération de l'UE et de l'OTAN.**

L'UE doit renforcer la présence européenne au sein de l'Organisation tout en assurant par ailleurs des missions complémentaires. L'OTAN devrait continuer à assumer sa mission première, qui est la défense militaire collective du territoire européen contre les menaces, conventionnelles ou non, provenant de sa façade orientale. Une fonction à laquelle nombre d'États membres d'Europe centrale et orientale sont particulièrement attachés. L'UE, sur la base de capacités opérationnelles militaires propres, devrait cependant pouvoir intervenir dans la gestion des crises extérieures qui menacent sa sécurité et celle de ses ressortissants et mener les opérations militaires, mais aussi civiles, de façon intégrée et coordonnée. Il en va de même pour les menaces terroristes en Europe : le renseignement, les dispositifs de sécurité intérieure, les forces spéciales d'intervention, la connaissance des territoires nationaux, indispensables en matière de lutte contre le terrorisme, sont largement hors du champ de compétence de l'OTAN et devraient rester du ressort des seuls Européens (UE et États membres) et de la PSDC.

Pour concrétiser cette complémentarité assumée, un rééquilibrage entre les moyens américains et européens au sein de l'OTAN devient nécessaire. Les accords dits de « Berlin plus » permettent à l'UE de s'appuyer sur les moyens militaires de l'OTAN pour ses opérations militaires. L'Union devrait, selon le principe du « faire avec nos alliés chaque fois que c'est possible et faire de façon autonome chaque fois que c'est nécessaire », pouvoir décider quand elle organise des opérations avec l'OTAN. À moyen terme, l'OTAN restera un complément à la montée en puissance d'une PSDC plus autonome. En interne, l'OTAN doit s'appuyer sur un pilier européen renforcé, y compris en matière de débouchés pour l'industrie militaire et civile européenne.

18) **Renforcer la présence européenne au sein du haut commandement de l'OTAN**. Un deuxième poste d'adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*) permettrait de mieux affirmer la contribution européenne, sachant que le Commandant est un Américain qui n'a qu'un seul adjoint (*Deputy SACEUR*), traditionnellement de nationalité britannique. Un membre de la structure de commandement de la légion européenne pourrait être ce second adjoint, assurant ainsi une coordination étroite des opérations.