

Le 20 décembre 2016

Après l'aval que lui a accordé le Conseil européen du 15 décembre 2016, la Commission devrait engager rapidement la mise en place du Plan d'action européen pour la défense qu'elle a présenté le 30 novembre dernier. Ce Plan prévoit notamment la création d'un Fonds européen de la défense qui comprendrait deux volets : un volet « recherche » doté sur le budget de l'UE de €90 millions d'ici 2020 et d'environ €500 millions/an au-delà et un volet « capacités » alimenté pour l'essentiel par les Etats membres et qui pourrait mobiliser €5 milliards/an

I. Un contexte politique favorable

Jamais peut-être, depuis le rejet par l'Assemblée nationale française, le 30 août 1954, du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED)¹, l'idée de construire une Europe de la défense, longtemps considérée comme utopique voire potentiellement dangereuse, n'aura bénéficié d'une conjoncture aussi propice. Elle s'inscrira dans la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dont les bases ont été définies en 2009 par le traité de Lisbonne qui prévoit notamment que « *les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires [...] L'Agence européenne de défense identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires* »².

Cette politique européenne des capacités et de l'armement est longtemps restée embryonnaire, mais sous la pression des crises qui se sont multipliées dans le voisinage immédiat de l'Europe et de l'afflux de réfugiés qu'elles génèrent, elle suscite à présent un regain d'intérêt. La nécessité pour l'Europe de renforcer ses moyens militaires a été tout récemment soulignée :

- le 16 septembre dernier, dans la feuille de route du Conseil européen de Bratislava³,
- le 14 novembre par le Conseil de l'Union européenne⁴,
- le 22 novembre par le Parlement européen⁵.

La Commission a pour sa part présenté le 30 novembre un « Plan d'action européen pour la défense »⁶ (cf. infra).

Enfin, les questions de sécurité et de défense ont occupé une large place lors du Conseil européen du 15 décembre dernier. Le développement des capacités militaires y a été replacé dans un cadre stratégique plus global et un équilibre a pu être trouvé entre renforcement de l'autonomie européenne et approfondissement des liens avec l'OTAN.

¹ Traité résultant d'une initiative française lancée en 1950 et qui avait été ratifié par la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

² Article 42.3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Programme de travail proposé par le président du Conseil européen, la présidence du Conseil et le président de la Commission lors de la réunion des 27 chefs d'État ou de gouvernement tenue le 16 septembre 2016.

⁴ Conclusions du Conseil des affaires étrangères du 14 novembre 2016.

⁵ Rapport du Parlement européen « L'Union européenne de la défense », adopté le 22 novembre 2016.

⁶ Communication de la Commission « Plan d'action européen de la défense », le 30 novembre 2016.

Le Conseil européen a ainsi :

- *souligné que l'Union européenne et ses États membres doivent pouvoir apporter une contribution décisive aux efforts collectifs et agir de manière autonome lorsque c'est nécessaire, là où c'est nécessaire et avec leurs partenaires dans tous les cas où c'est possible.*
- *demandé instamment [...] la mise en œuvre de la déclaration commune signée à Varsovie par les dirigeants de l'UE et de l'OTAN⁷ qui vise à éviter les doubles emplois et à assurer une complémentarité entre les deux organisations.*

En outre, de façon très concrète, il :

- *accueille avec satisfaction les propositions de la Commission relatives au plan d'action européen [...] et demande au Conseil de l'examiner rapidement.*
- *attend avec intérêt la révision en profondeur du mécanisme Athena⁸ d'ici la fin de l'année 2017.*
- *demande que la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE de la sécurité et de la défense fasse l'objet d'un suivi approfondi par la Haute Représentante et les États membres.*

Les premiers résultats sont attendus dès mars 2017 et le Conseil européen s'est engagé à fournir de nouvelles orientations stratégiques en juin 2017.

II. Le plan d'action européen pour la défense

Dans sa communication du 30 novembre, la Commission propose de:

1. Créer un Fonds européen de la défense qui comprendrait **deux «volets»** placés sous l'égide d'un **conseil de coordination** réunissant la Commission, la Haute Représentante, les États membres, l'Agence européenne de défense et l'industrie le cas échéant.

a) Un **«volet recherche»** pour financer des projets de recherche collaboratifs. A cette fin, une *« action préparatoire »⁹* serait mise en place dès 2017. Doté initialement de €25 millions prélevés sur le programme de R&D Horizon 2020, son budget atteindrait au total €90 millions d'ici 2020. Au-delà de cette date, la Commission propose de créer un programme spécifique consacré à la défense et doté d'environ €500 millions par an. Sa relation avec le prochain programme-cadre pluriannuel pour la recherche et le développement (PCRD) serait déterminée dans le contexte du nouveau cadre financier pluriannuel (2020-2027). Ce programme spécifique apporterait essentiellement des subventions mais la possibilité de recourir à des achats publics avant commercialisation serait également envisagée.

⁷ Déclaration conjointe du Président du Conseil européen, du Président de la Commission et du Secrétaire général de l'OTAN, Varsovie, le 8 juillet 2016

⁸ Mécanisme qui assure le financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE menées au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE.

⁹ Une action préparatoire est un petit programme thématique permettant de tester la valeur ajoutée d'une contribution de l'Union européenne à une recherche liée à une politique de l'UE

b) Un «**volet capacités**», pour faciliter l'acquisition de capacités militaires¹⁰ par les États membres. Ce volet ciblerait les phases post-R&D et pourrait mobiliser environ €5 milliards par an. Il serait alimenté par les États membres et soutenu dans la mesure du possible par le budget de l'UE. Il aurait une structure à deux niveaux:

- une «**structure faîtière**», accessible à tous les États membres qui fixerait un cadre commun et assurerait une administration à caractère opérationnel pour l'élaboration de projets spécifiques.

- des **projets spécifiques**, auxquels les États membres participeraient sur une base volontaire. Les apports nationaux au «volet capacités» ne seront pas pris en compte dans l'application du pacte de stabilité et de croissance.

2. Promouvoir les investissements dans les chaînes d'approvisionnement de la défense et dans ce but :

a) faciliter l'octroi de prêts aux PME dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ou par le Programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) et la Banque européenne d'investissement (BEI).

b) encourager le financement par les Fonds structurels et d'investissement européens (FESI) dans la défense, de pôles régionaux d'excellence ainsi que le renforcement des compétences grâce au Plan de coopération sectorielle en la matière.

3. Renforcer le marché unique de la défense en veillant à l'application effective des deux directives sur la passation des marchés publics dans le domaine de la défense et sur les transferts au sein de l'UE.

4. Optimiser les synergies avec les autres des politiques de l'UE telles que :

a) **Les programmes spatiaux** de l'Union avec :

i. pour la fin de l'année 2017, une initiative sur les **satellites de communication gouvernementaux** (GovSatcom)

ii. d'ici 2018 l'examen des possibilités pour le programme d'observation de la Terre **Copernicus** de répondre aux besoins supplémentaires en matière de sécurité et de défense.

b) La politique en matière de **cybersécurité** pour établir, d'ici 2018, une plateforme de formation et d'enseignement afin de remédier à l'actuel déficit de compétences.

c) Le programme civil et militaire coordonné pour la recherche en matière **de sûreté et de surveillance maritimes** que la Commission doit élaborer d'ici 2018.

¹⁰ Les capacités comprennent essentiellement l'équipement ; le fonctionnement et les opérations étant exclus.

III. Conclusion

Fort du soutien du Conseil européen du 15 décembre, la Commission doit désormais présenter ses propositions au Conseil et au Parlement.

Du côté du Conseil, la perspective du Brexit a profondément modifié les rapports de force. La position du Royaume-Uni qui, au sein de l'Europe des 28, est l'Etat membre qui consacre le plus de ressources à sa défense et qui s'est toujours farouchement opposé à tout risque de duplication avec l'OTAN se trouve considérablement affaiblie. Les Etats d'Europe orientale, qui redoutent que les Fonds structurels ne pâtissent d'un engagement accru de l'UE dans le domaine militaire, pourraient se montrer réservés. Par ailleurs, très attachés à la protection de l'OTAN, ils s'inquiètent des intentions de la future administration américaine pour laquelle la principale mission de l'Organisation est la lutte contre le terrorisme et qui conditionnerait l'assistance des Etats-Unis en cas de crise à une augmentation de la contribution financière des alliés. La France et l'Allemagne au contraire ont joué un rôle majeur dans la relance de la PSDC. Le 11 septembre 2016, cinq jours avant le sommet de Bratislava, leurs ministres de la défense adressaient un rapport conjoint à la Haute Représentante plaidant pour des « *initiatives fortes* » en faveur de la PSDC. Les deux Etats auront sans doute moins de difficultés que par le passé à convaincre leurs partenaires de l'urgence d'agir en la matière.

Du côté du Parlement européen, les propositions de la Commission ont été bien reçues par les conservateurs du PPE et les libéraux d'ALDE. Les socialistes semblent plus divisés et n'ont pas encore pris officiellement position. Parmi les opposants déclarés, on trouve l'extrême gauche de la GUE qui s'est prononcée contre toute « militarisation de l'Europe » et le groupe ECR rassemblant les conservateurs britanniques qui, sans surprise, privilégie les relations avec l'OTAN. Quoi qu'il en soit, si l'on se réfère au précédent de l'EFSI, la création du Fonds européen de la défense pourrait intervenir rapidement, d'autant plus que la première étape, à savoir la mise en place d'une action préparatoire en R&D en mobilisant des crédits d'Horizon 2020, ne devrait guère soulever de difficultés.

A moyen terme, des interrogations demeurent. Quelle sera la place de l'industrie militaire britannique dans une future Europe de l'armement, lorsque le Brexit aura été consommé? Les Etats membres trouveront-ils les ressources budgétaires nécessaires pour investir rapidement et de façon significative dans la défense. En particulier, la France, qui est engagée dans de multiples opérations extérieures, aura-t-elle les moyens d'investir au niveau envisagé par la Commission ? Le traitement des dépenses militaires, qu'il s'agisse de l'investissement ou du financement des opérations extérieures dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, pourrait devenir prochainement un sujet majeur.