

RENFORCER L'EUROPE DE LA DÉFENSE GRÂCE À LA PESCO : QUI SE MET À TABLE ? ET QUEL EST LE MENU ?

Elvire Fabry | *Chercheuse senior, Institut Jacques Delors*

Nicole Koenig | *Chercheuse senior, Jacques Delors Institut - Berlin*

Thomas Pellerin-Carlin | *Chercheur, Institut Jacques Delors*

Les capacités militaires des États européens pâtissent de vingt années de sous-investissement, de fragmentation et d'une vision nationale à courte vue. Alors que les précédentes tentatives visant à lancer une PESCO s'étaient heurtées à la question des critères déterminant les pays qui pouvaient y participer, un accord a désormais été trouvé : le moment est venu pour les Européens de prendre en main leur sécurité.

Le moment est venu pour les Européens de prendre en main leur sécurité. Dans son discours sur l'état de l'Union européenne, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a appelé à davantage d'efforts pour disposer d'ici 2025 d'« une Union européenne de la défense opérationnelle ». Dans son discours à La Sorbonne, le président français Emmanuel Macron a également plaidé en faveur d'une « Initiative européenne d'intervention ». Dans la lignée des efforts qu'elles ont engagés conjointement l'an dernier pour coopérer plus étroitement en matière de défense européenne, notamment dans le cadre de la Coopération structurée permanente (PESCO¹), la France et l'Allemagne ont un rôle clé à jouer pour aller de l'avant. Alors que les précédentes tentatives visant à lancer une PESCO s'étaient heurtées à la question des critères déterminant les pays qui pouvaient y participer, un accord a désormais été trouvé. Le 19 octobre 2017, le Conseil européen a salué « des progrès notables » et indiqué que la PESCO pourrait être lancée avant la fin de l'année 2017. Il s'agit d'un fusil à un coup pour les États membres car cet accord déterminera le programme de coopération européenne en matière de défense pour les dix prochaines années. Le défi consiste à s'assurer que l'inclusion du plus grand nombre possible d'États membres ne réduit pas le degré d'ambition de la PESCO.

1. Pas d'autonomie stratégique européenne sans un effort de mutualisation au sein de la PESCO

Les capacités militaires des États européens pâtissent de vingt années de sous-investissement, de fragmentation et d'une vision nationale à courte vue. Les choix

du passé se traduisent aujourd'hui par des lacunes majeures dans les capacités de nos armées (telles que les satellites, les drones et le ravitaillement en vol). L'autonomie stratégique nationale, et avec elle la souveraineté nationale, sont moins une réalité qu'une illusion.

Et ce, alors que l'instabilité de notre voisinage est devenue une source de menace constante pour les Européens. Les crises multiples appellent à présent des réponses globales combinant diplomatie, commerce, développement économique, bonne gouvernance et également dans certains cas une composante militaire. Ainsi, la stabilisation du Mali requiert une présence militaire et sécuritaire qui permette que l'aide au développement parvienne jusqu'aux régions où elle est la plus nécessaire.

L'époque pendant laquelle les Européens pouvaient compter sur les États-Unis pour fournir un soutien militaire lorsqu'ils en avaient besoin, est aujourd'hui révolue. Washington est désormais réticent à soutenir les efforts européens de gestion de crises, en Afrique ou ailleurs. Son pivot vers l'Asie se poursuit et le président Donald Trump est tout sauf un allié solide et fiable pour les États européens.

La combinaison de tous ces facteurs rend plus pressant un renforcement de l'autonomie stratégique européenne. Afin de pouvoir protéger leurs intérêts stratégiques et leurs valeurs, les Européens doivent être capables d'intervenir en Europe et dans le voisinage, indépendamment des États-Unis.

Les étapes nécessaires pour parvenir à un degré élevé d'autonomie stratégique européenne sont bien connues. Nous n'avons pas besoin d'une armée européenne. Nous avons besoin en revanche d'une

1. L'acronyme anglais PESCO (pour 'Permanent Structured Cooperation') est plus fréquemment employé que sa traduction française, CSP (pour « Coopération Structurée Permanente »).

coopération ambitieuse, structurelle et pragmatique en matière de défense entre les États européens volontaires et disposant de capacités ; ce qui, par le biais d'engagements contraignants, fait de la coopération la norme et de l'unilatéralisme l'exception. Cela permettra de profiter non seulement d'économies d'échelle importantes, mais aussi d'une interopérabilité renforcée entre les armées. La mise en œuvre d'une telle coopération systématique implique un degré élevé d'engagement politique afin de surmonter la réticence de certains acteurs militaires et industriels.

La défense constitue l'un des domaines dans lesquels l'intégration européenne est non seulement judicieuse et réalisable, mais aussi plus que nécessaire. Le renforcement de la coopération en matière de défense bénéficie d'un soutien constant de la population et est facilité par la perspective du Brexit, le gouvernement britannique ayant cessé d'avoir systématiquement recours au veto sur ces questions.

Les acteurs européens tels que la Commission européenne, l'Agence européenne de défense (AED) et la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont fait leur travail. Plusieurs étapes clés ont été franchies avec notamment la création d'une Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), la négociation en cours d'un Fonds européen de la défense et un projet pilote d'Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD)². Pour consolider ces avancées et franchir une étape supplémentaire, plusieurs États membres ont décidé sous l'impulsion du leadership franco-allemand, de lancer la PESCO. Sa valeur ajoutée dépendra néanmoins de sa capacité à concilier l'inclusion, qui passe par la participation du plus grand nombre possible d'États membres, et l'ambition, qui vise à favoriser les objectifs communs les plus ambitieux.

2. Quels critères pour participer à la PESCO ?

La France et l'Allemagne ont été des acteurs clés des récentes initiatives prises en matière d'Europe de la défense. Les deux pays devraient conserver ce leadership : leurs conceptions de la PESCO sont si divergentes que toute avancée ne passera que par une conciliation de leurs points de vue. Paris conçoit la PESCO comme une avant-garde limitée et ambitieuse d'États membres qui prennent des engagements contraignants afin de renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe, notamment pour les missions les plus exigeantes dans les régions de conflit comme le Sahel. Berlin envisage pour sa part la PESCO sous le prisme de l'intégration européenne et insiste sur l'inclusion, son objectif étant

de s'assurer de la participation du plus grand nombre possible d'États membres. Souhaitant refléter ces deux conceptions, le Conseil européen de juin 2017 a conclu à la nécessité de lancer une PESCO « ambitieuse et inclusive », sans toutefois se prononcer clairement sur l'équilibre trouvé entre les deux critères.

En juillet 2017, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont parvenus à un compromis initial sur les critères d'appartenance et les engagements pris par les membres de la PESCO, auquel ont ensuite souscrit la Belgique, la République tchèque, la Finlande et les Pays-Bas. Les 19 et 20 octobre 2017, le Conseil européen a salué les progrès notables réalisés dans la préparation de la PESCO sans toutefois rendre publics les engagements et les projets concrets. Les questions essentielles demeurent : qui participe et à quels projets ?

Formellement, le protocole n°10 du Traité sur l'Union européenne (TUE) définit les conditions minimales à respecter pour participer à la PESCO. L'Article 2 définit cinq objectifs contraignants :

- coopérer en matière d'investissements militaires (par exemple en fixant des objectifs quantitatifs pour les dépenses de défense) ;
- rapprocher les outils de défense ;
- renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement des forces ;
- coopérer en matière de développement des capacités ;
- développer des programmes communs majeurs dans le cadre de l'AED.

Jusqu'à présent la transposition de ces objectifs en critères concrets et précis est néanmoins restée une pomme de discorde ; le dilemme entre ambition et inclusion ayant parfois été réduit à la question suivante : des pays comme Malte ou le Luxembourg, qui dépensent 0,5% de leur PIB pour la défense, peuvent-ils faire partie de l'avant-garde de la défense européenne ?

Le compromis qui semble avoir émergé en septembre 2017 consiste à fixer des objectifs ambitieux tout en autorisant une mise en œuvre progressive. Les critères de participation définis sont donc assez souples et flexibles, mais visent à une convergence *a posteriori*. Ainsi, les États membres pourraient rejoindre la PESCO même si leurs dépenses de défense sont actuellement faibles (par exemple de l'ordre de 1% du PIB). Ils devraient toutefois veiller à augmenter progressivement ces dépenses afin de se rapprocher des objectifs fixés initialement, par exemple 2% du PIB d'ici 2024 comme tous les États membres de l'OTAN se sont engagés à le faire lors du sommet du Pays de Galles en 2014. Les objectifs quantitatifs de participation pourraient également intégrer les critères

2. CARD permettrait d'obtenir un meilleur aperçu de certaines questions au niveau de l'UE, telles que les dépenses et les investissements nationaux dans le secteur de la défense ainsi que les efforts de recherche dans ce domaine.

adoptés en 2007 dans le cadre de l'AED, et notamment ceux visant à garantir que 20% des dépenses totales de défense soient investis dans l'équipement, et qu'au moins 35% des dépenses totales d'équipement soient le fruit de coopérations européennes. Une telle flexibilité dans l'interprétation des critères de participation à la PESCO devrait permettre à une vingtaine d'États membres d'y participer dès début 2018.

Ce compromis comporte toutefois deux risques qu'il faut anticiper. Le premier serait que les objectifs adoptés ne soient pas suffisamment ambitieux ou assez spécifiques pour permettre de véritables avancées. L'impact d'un engagement visant à augmenter les dépenses de défense mais ne comprenant ni objectif chiffré, ni délai contraignant risque d'être limité, notamment si rien n'est fait pour améliorer l'efficacité des dépenses de défense. Le second risque serait que la participation à la PESCO ne permette pas de renforcer la convergence. Comme pour d'autres objectifs à l'échelle internationale, les États membres pourraient tout simplement négliger le respect des engagements de la PESCO. Des mécanismes de responsabilisation et de contrôle du bon respect de ces engagements sont donc nécessaires.

Une première étape pourrait consister à rendre obligatoire la participation à l'Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD). Les membres de la PESCO devraient soumettre leurs projets nationaux de mise en œuvre en indiquant clairement comment et quand seraient atteints les objectifs fixés. Dans le cadre du mécanisme CARD, l'AED devrait veiller au respect des engagements pris. Une mesure supplémentaire consisterait à lier le respect des critères de la PESCO à des incitations financières dans le cadre du Fonds européen de la défense. Selon la proposition de la Commission, les membres de la PESCO recevraient un co-financement supplémentaire de 10% pour leurs projets de développement de leurs capacités. Un pays qui ne respecterait plus l'un des critères d'appartenance à la PESCO pourrait alors se voir supprimer ces incitations financières spécifiques. Comme le prévoit l'article 46.4 TUE, une majorité qualifiée des États participant à la PESCO pourrait aussi suspendre la participation d'un État à cette coopération.

La création d'une PESCO ne doit toutefois pas être assimilée à la création d'un club fermé. L'ouverture et la transparence doivent être les principes directeurs de sa gouvernance. Outre la participation aux négociations du Conseil des États non-membres de la PESCO, la transparence doit être garantie par une information régulière assurée par la Haute Représentante et au sein du Comité de politique et de sécurité (COPS) dans lequel tous les États membres sont représentés. La porte devrait être constamment ouverte pour de nouveaux États volontaires et capables de respecter les

critères requis. Enfin, une seconde enceinte devrait être instaurée pour les États tiers volontaires et en mesure d'y participer, tels que la Norvège ou le Royaume-Uni post-Brexit, qui pourraient adhérer aux projets de la PESCO et participer, au cas par cas, aux processus de décision de certains projets. Des critères et engagements spécifiques pourraient être définis pour ces pays associés à la PESCO.

3. Quels projets pour la PESCO ? Un programme sur trois niveaux

Le nécessaire équilibre entre ambition et inclusion s'applique aussi au choix des projets : le menu de la PESCO. Il existe actuellement environ 30 à 40 projets en cours de discussion. Leur ambition et leur horizon temporel varient. Si les projets concrets ne sont pas encore rendus publics, nous pouvons distinguer les projets inclusifs et peu ambitieux (les entrées), ceux qui sont plus ambitieux (les plats principaux) et enfin les projets optionnels plus ambitieux (les desserts).

Une majorité d'États membres optera sans doute d'abord pour des « entrées » : les projets les moins ambitieux (ou les moins contraignants). Ces *clusters*, tel que la création d'un Commandement médical européen, seraient très inclusifs et pourraient mobiliser un nombre important de pays membres, en permettant aux plus petits États de jouer un rôle majeur.

Le niveau d'ambition réel de la PESCO se reflétera dans les projets plus substantiels, les « plats principaux », pouvant combler les lacunes capacitaires européennes les plus stratégiques et les plus urgentes. Cela pourrait concerner des projets actuels (tels que l'Eurodrone MALE) qui devraient se concrétiser à moyen terme, tout comme de nouveaux projets ayant un horizon temporel plus long (comme la nouvelle génération de chars de combat), pour lesquels une participation équilibrée de grands et de petits États membres permettrait une spécialisation adéquate. Afin de maintenir un degré d'ambition suffisant tout en garantissant un certain niveau de participation, chaque membre de la PESCO devrait participer activement à au moins l'un de ces projets majeurs.

Comme pour chaque bon dîner, il devrait y avoir des desserts, c'est à dire des projets supplémentaires pour les États membres souhaitant contribuer sérieusement à l'autonomie stratégique de l'Europe. Il s'agirait là de projets assurant une intégration ambitieuse des membres de la PESCO non seulement en termes de conception et d'acquisition d'équipement militaire (comme cela est prévu pour l'instant par exemple pour l'Eurodrone), mais aussi en termes de maintenance et de formation. Cela permettrait non seulement de réaliser des économies substantielles, mais cela constituerait aussi une opportunité pour garantir l'interopérabilité

de la majorité des équipements et procédures, renforçant ainsi l'efficacité militaire sur le terrain.

Un exemple réussi d'intense coopération est l'*Admiral Benelux* : les marines belges et néerlandaises ont décidé de se regrouper pour l'achat de navires similaires, de mutualiser leurs structures de maintenance et d'assurer une formation commune de leurs soldats. Concrètement, la Belgique s'est entendue avec les Pays-Bas pour acheter le même modèle de frégate. Les frégates belges bénéficient d'une maintenance aux Pays-Bas, qui organisent également la formation des marins des deux pays. Cela permet d'importantes économies pour la Belgique et une interopérabilité réelle entre les deux marines, tout en préservant la souveraineté belge de décider quand et comment elle engage sa flotte. Sur la base de cette expérience belgo-néerlandaise qui fonctionne depuis 20 ans, des groupes d'États membres pourraient profiter du cadre de la PESCO pour lancer des avant-gardes dans des domaines spécifiques, comme par exemple pour l'intégration des marines espagnole, française, allemande et italienne.

CONCLUSION

La PESCO est une étape supplémentaire dans la coopération européenne en matière de défense dans laquelle les États nations doivent s'engager s'ils souhaitent disposer d'une armée capable d'assurer leur sécurité. Pour garantir la participation du plus grand nombre possible d'États membres de l'UE, ses critères

d'accès seront peu élevés et atteignables. L'ambition de la PESCO dépendra *in fine* du degré d'ambition des projets concrets qui seront mis en place pour combler les lacunes capacitaires et renforcer l'interopérabilité. Pour s'assurer que cette ambition devienne réalité, il faut en revanche veiller à définir des critères obligatoires (tels que des objectifs de dépense et la participation à au moins l'un des projets les plus ambitieux), mais également des incitations financières et des sanctions potentielles (comme la suspension des incitations financières) en cas de non-respect des critères clés.

Cependant, si les discussions sur les modalités et l'organisation de la PESCO sont importantes, il faut garder à l'esprit son objectif politique qui consiste à garantir l'autonomie stratégique de l'Europe lui permettant de pouvoir intervenir dans son voisinage quand elle estime que ses valeurs et intérêts sont en jeu. En renforçant la capacité de l'UE à agir comme pourvoyeur de sécurité, la PESCO pourra contribuer à démontrer la volonté de construire une « Europe qui protège ». Mais il ne s'agit pas d'une solution miracle et cela ne permettra pas d'aboutir de manière automatique à une définition commune des valeurs et des intérêts stratégiques européens, ni à la volonté d'agir collectivement pour les protéger. La réussite de la PESCO passe donc également par la poursuite du travail nécessaire pour élaborer une vision stratégique commune à tous les Européens.

Sur les mêmes thèmes...

THE EU AS A 3-D POWER: SHOULD EUROPE SPEND MORE ON DIPLOMACY, DEVELOPMENT AND DEFENCE?

Nicole Koenig et Jörg Haas, Policy Paper n°206, Jacques Delors Institut - Berlin, septembre 2017

FRANCE ET ALLEMAGNE, FERS DE LANCE D'UNE UNION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE ?

Nicole Koenig et Marie Walter-Franke, Policy Paper n°202, Jacques Delors Institut - Berlin, juillet 2017

L'EUROPE FACE AU DÉFI DE SA DÉFENSE : ENTRE RÉALISME ET RESPONSABILITÉ

Luc Vincent, Synthèse, Institut Jacques Delors, juillet 2017

LA SÉCURITÉ DE L'UE : UNE URGENCE POLITIQUE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, Tribune, Institut Jacques Delors, mars 2016

WHAT EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY DO WE NEED?

Elvire Fabry, Thomas Pellerin-Carlin et Emmett Strickland, Synthèse, Institut Jacques Delors, septembre 2015

POURQUOI NOUS DEVONS CROIRE DANS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Elisabeth Guigou, Tribune, Institut Jacques Delors, novembre 2014

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduit de l'anglais par Mathilde Durand • © Institut Jacques Delors