



PROMOTION P29

2021-2022

LA DEFENSE EUROPEENNE : QUEL(S) FINANCEMENT(S) POUR QUEL(S) PROJET(S) ?



Commissaire principal Norbert Goublet

Sous la direction du

Commissaire en chef de première classe Sébastien Lenoble

Conseiller finances de la représentation militaire et de défense auprès de l'Union européenne

Résumé

Les différents mécanismes de financement de la défense au sein de l'Union européenne ne sont jusqu'alors pas coordonnés en vue d'objectifs partagés par les Etats membres, et retranscrits dans leurs politiques de défense nationales.

Les financements octroyés soutiennent l'industrie ou les missions et opérations de la politique de sécurité et de défense commune, mais sans but partagés par tous les Etats membres, les uns y voyant un soutien économique à l'industrie de défense et l'appui non létal aux partenaires extérieurs, dans une aide au développement élargie ; les autres, dont la France, visant l'autonomie stratégique de l'UE, alliée des EUA dans l'OTAN mais indépendante pour ses choix géopolitiques. La déstabilisation globale menée par la Russie en Afrique et en Europe orientale ne pourra qu'accélérer les choix cruciaux à opérer.

Quelle que soit la nature de ces choix, seule une ferme volonté politique commune pourra assurer la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des financements alloués pour l'atteinte des objectifs militaires de l'UE. Cette même volonté politique commune permettra seule de donner corps à un projet de défense européenne, qu'il soit réalisé au sein de l'UE ou au-travers d'un « pilier européen » de l'OTAN.

Abstract

The various defence funding mechanisms within the European Union are not yet coordinated with a view to objectives shared by the Member States and reflected in their national defence policies.

The funding granted supports the industry or the missions and operations of the common security and defence policy, but without any common objective shared by all the Member States, some seeing it as economic support for the defence industry and non-lethal support for external partners, in a broader development aid; others, including France, aiming at the strategic autonomy of the EU, an ally of the USA in NATO, but independent for its geopolitical choices. The global destabilisation led by Russia in Africa and Eastern Europe can only accelerate the crucial choices to be made.

Whatever the nature of these choices, only a firm common political will can ensure the coherence and effectiveness of all the funding allocated to achieve the EU's military objectives. This same common political will will be the only way to give substance to a European defence project, whether it is carried out within the EU or through a "European pillar" of NATO.

Introduction

Après qu'un afflux de migrants aux frontières orientales de l'Union européenne (UE) a conduit celle-ci à prendre des sanctions contre la Biélorussie¹, que la Russie a envahi l'Ukraine², que la société russe Wagner et ses mercenaires a pris en main un bataillon entraîné par l'UE en Centrafrique³ et soutien la junte militaire au pouvoir au Mali⁴, et que la Turquie affiche de plus en plus ouvertement une attitude conquérante en méditerranée orientale⁵, la nécessité d'une défense commune des Européens n'est plus guère un sujet de débat parmi les Etats membres.⁶

L'enjeu majeur est à présent de déterminer la forme que doit prendre cette défense commune. Elle est aujourd'hui représentée à la fois par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui prévoit la défense mutuelle de ses membres,⁷ et par l'UE via la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) pour la gestion des crises hors du territoire des Etats membres complétée par divers mécanismes de développement capacitaire.⁸

En France, le Chef d'Etat-Major des Armées (CEMA), le général d'armée Thierry Burkhard, précise ainsi dans sa vision stratégique⁹ que « les armées doivent davantage capitaliser et peser sur les travaux menés au sein de l'UE et de l'OTAN » en contribuant « au développement d'une conscience stratégique européenne ». Plus précisément, lors de son intervention devant la 29^e promotion de l'école de guerre le 14 octobre 2021, le CEMA a expliqué que la défense européenne devait permettre d'agir sans l'appui des Etats-Unis d'Amérique (EUA) si nécessaire.

Cette option suppose une organisation autonome par rapport aux EUA, principale nation de l'OTAN, sans pour autant remettre en cause le rôle majeur joué par l'Alliance atlantique pour la sécurité du continent. La « *souveraineté stratégique européenne* »¹⁰ est au cœur de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du

¹ Le Monde avec AFP. *Crise des migrants : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'UE annoncent de nouvelles sanctions contre la Biélorussie*, Le Monde.fr, 2 décembre 2021.

² Macron, Emmanuel. *Adresse aux Français*, présidence de la République, service de presse et de veille, 24 février 2022, 2 pages.

³ Rettman, Andrew. *Russian mercenaries using EU-trained soldiers in Africa*, EU observer, 29 novembre 2021.

⁴ Gros-Verheyde, Nicolas. *Mali : des sanctions en préparation contre la junte militaire et contre la société Wagner (v2)*, Bruxelles2Pro, 15 novembre 2021.

⁵ Bricout, Cyrille, et Laville, Marie. *Les relations gréco-turques en eaux troubles*, Revue Défense Nationale, vol. h-s, no. HS3, 2021, p. 91-95.

⁶ Dès 2016, la Commission européenne a souligné le besoin d'une action commune en matière de défense : Commission européenne. *Communication de la commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le plan d'action européen de la défense*, 2 décembre 2016, 22 p.

⁷ Traité de l'Atlantique Nord, article 5.

⁸ Traité sur l'Union européenne (TUE), article 42, paragraphes 1 (définition de la PSDC) et 3 (développement capacitaire).

⁹ Burkhard, Thierry. *Vision stratégique du chef d'état-major des armées*, EMA/COM, octobre 2021, p.22.

¹⁰ Macron, Emmanuel. *Présentation de la présidence française du conseil de l'Union européenne, propos liminaire du Président de la République*, Service de presse et veille de la Présidence de la République, 9 décembre 2021, p. 5.

premier semestre 2022 (PFUE), ainsi que l'a rappelé le Président de la République.¹¹

Les développements suivant visent par conséquent à mieux comprendre les objectifs et l'articulation des mécanismes de l'UE touchant le financement de la défense, tant sous l'angle des opérations militaires que sous l'angle capacitaire, pour identifier les contraintes et saisir les opportunités pour le ministère des armées.

Cette étude portera sur le financement des actions menées dans le cadre de l'UE, et uniquement dans celui-ci. Elle exclura par conséquent les mécanismes intergouvernementaux, tels que l'initiative européenne d'intervention (IEI), les travaux portant sur la définition d'un « pilier européen » de l'OTAN et les rapports entre l'UE et l'OTAN.

Dans le cadre des développements qui vont suivre, la défense européenne sera définie comme l'ensemble des instances et moyens matériels destinés à la défense militaire et au développement capacitaire, mis en œuvre par les Etats membres de l'UE et l'UE elle-même, pour répondre aux objectifs des traités¹², repris et développés notamment dans la stratégie globale définie par le conseil de l'UE en 2016.¹³

Le financement de cette défense européenne est constitué des moyens alloués à la défense militaire et au développement capacitaire par les Etats membres, directement ou par le biais de leur contribution au budget de l'UE.

Les projets de l'UE dans ce domaine sont les actions concrètes visant à répondre aux objectifs des traités,¹⁴ au travers d'une approche intégrée des crises et des conflits structurant la réponse opérationnelle, ainsi que les aspects capacitaires. Ces différents projets relèvent tant des instances de gestion de crise de la PSDC que de la Coopération Structurée Permanente (CSP) initiée en 2017¹⁵, ou d'autres mécanismes et instruments développés¹⁶ pour faire face aux lacunes identifiées ces dernières années dans le précédent cadre financier pluriannuel.¹⁷

Les sources de la présente étude sont nombreuses et variées, qu'il s'agisse des textes officiels de l'UE, règlements et décisions du conseil de l'UE notamment, de rapports parlementaires du parlement

¹¹ L'objectif de la PFUE sera de « *passer d'une Europe de coopération à l'intérieur de nos frontières à une Europe puissante dans le monde, pleinement souveraine, libre de ses choix et maître de son destin* ». Macron, Emmanuel. *op. cit.*, p. 3.

¹² TUE et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹³ Conseil de l'Union européenne, *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 28 juin 2016, 45 pages.

¹⁴ C'est-à-dire le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale, cf. art. 42 paragraphe 1 du TUE.

¹⁵ Prévue à l'article 42 paragraphe 6 du TUE et initiée par la décision (PESC) 2017/2315 du conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants, journal officiel de l'Union européenne (JOUE), 14 décembre 2017.

¹⁶ Notamment les deux programmes préfigurant le fonds européen de défense : le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) et l'action préparatoire de recherche en matière de défense (APRD).

¹⁷ Cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui ne prévoyait pas de financement au titre de la défense dans le budget de l'UE.

européen ou du Parlement français, d'analyses élaborées par des instituts de recherche ou groupes de pression, d'articles de presse, en langue française ou anglaise. Parmi ces sources, ce sont les documents officiels, ainsi que le manuel sur la PSDC¹⁸ et les analyses réalisées au quotidien par le site internet *Bruxelles 2 Pro* (dit aussi « B2Pro »)¹⁹ qui fournissent l'ossature du propos. L'exploitation des documents journalistiques ou des groupes de pression impose d'éviter de tomber dans les deux travers opposés qui les entachent parfois, à savoir la défiance systématique vis-à-vis du renforcement de l'intégration européenne ou au contraire l'optimisme de commande, tendances nuisibles l'une comme l'autre à l'analyse.

Les développements qui suivent viseront à souligner le rôle majeur que joue la volonté politique pour orienter les choix budgétaires en matière de défense européenne et ainsi mettre en œuvre un projet global et cohérent en matière de défense.

Depuis l'été 2021, le nouveau Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2021-2027 est en place. Fixant pour la période le budget de l'UE, auquel les Etats membres contribuent, il est le fruit de travaux lancés à partir de 2016 et pérennise les mécanismes transitoires élaborés alors, en termes capacitaires notamment, en intégrant le financement du Fonds Européen de Défense (FEDef). Le budget « communautaire » n'est cependant pas la seule source de financement de la défense dans l'UE, les Etats membres contribuant également à des instruments dédiés hors du budget de l'Union.

Les nombreux outils existants pour le financement de la défense européenne produisent des effets sur un large spectre, de la recherche capacitaire aux opérations militaires. S'ils constituent déjà une réponse aux besoins sous l'aspect budgétaire, encore faut-il savoir à quels enjeux exacts ils répondent, c'est-à-dire à quel projet (unique ou multiple) pour la défense européenne ils concourent.

Les Etats membres parviennent-ils à dégager une vision commune de la défense et à la financer, en dépit de leurs priorités et lignes rouges nationales ? Un projet global est-il ainsi identifiable, et de quels moyens financiers dédiés dispose-t-il ?

La défense européenne dispose aujourd'hui de moyens financiers dédiés mais dispersés, que seule une ferme volonté politique commune permettra de coordonner, pour préserver l'industrie de défense et renforcer la PSDC et le soutien aux partenaires extérieurs, afin de concrétiser l'émergence de l'UE comme un acteur militaire à part entière sur la scène internationale.

Le temps imparti pour la réalisation de l'étude ne permet pas une présentation exhaustive des mécanismes de financement. Le choix a été fait de se concentrer sur le rapport entre l'ambition des différents dispositifs et les moyens financiers qui leur sont alloués, pour souligner les points de déséquilibre. La description d'un mécanisme n'intervient que si elle est indispensable à la compréhension de l'ensemble.

¹⁸ Dumoulin, André et Gros-Verheyde, Nicolas. *La politique européenne de sécurité et de défense commune*. Editions du Villard, 1^{ère} édition, 2017, 490 p.

¹⁹ <https://club.bruxelles2.eu>

I. Des ambitions en matière de défense militaire et de développement capacitaire que les efforts financiers moindres que prévus et dispersés dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 pourraient fragiliser :

La relance de la PSDC par la stratégie globale de 2016 a permis la mise en place d'outils de priorisation des développements capacitaires et l'octroi de crédits du budget de l'UE dédiés au financement des projets de recherche et de développement, mais sans clarification jusqu'alors du niveau d'ambition militaire. Cette clarification est pourtant indispensable pour dégager les enjeux et les besoins prioritaires de l'UE en matière de défense.

A. La revue annuelle coordonnée de défense (CARD) souligne des lacunes capacitaires vis-à-vis du niveau d'ambition militaire de la PSDC et une fragmentation capacitaire, réaffirmant ainsi la priorisation indispensable des besoins militaires reflétée dans le plan de développement des capacités (CDP).

La CARD a souligné les lacunes capacitaires par rapport au niveau d'ambition militaire de la PSDC, le niveau politique doit désormais définir où doivent se concentrer les efforts financiers de l'UE pour permettre de les combler.

- a. *Une vue d'ensemble des capacités de défense de l'UE au travers de la CARD qui souligne les lacunes capacitaires vis-à-vis du niveau d'ambition militaire de la PSDC et la dispersion des projets.*

La stratégie globale de 2016 prévoit « un processus d'examen coordonné annuel au niveau de l'UE pour discuter des projets de dépenses militaires des États membres (qui) pourrait insuffler une plus grande cohérence dans la planification de la défense et le développement des capacités ».²⁰ L'agence européenne de défense (AED) est chargée de la réalisation de la CARD avec le comité militaire de l'UE (CMUE) et d'en assurer le secrétariat, en liaison avec l'état-major de l'UE (EMUE).

Après une phase de test en 2017-2018, le premier cycle d'évaluation s'est achevé en novembre 2020. Le rapport adopté alors par les ministres de la défense des États membres constate la fragmentation du marché européen en autant de marchés nationaux,²¹ orientés vers les priorités des États membres, qui sont les principaux financeurs de l'industrie de défense.²² Afin de remédier à

²⁰ Conseil de l'Union européenne, *op.cit.*, p. 40.

²¹ Agence européenne de défense. *Results of first Coordinated Annual Review on Defence*, 20 novembre 2020, accessible en ligne sur le site internet de l'AED : <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2020-11-20-card-factsheet-final.pdf>, 5 pages, p. 1.

²² La recherche et développement (R&D) financée par l'UE ne représente que 20% environ des budgets, les 80% restants relevant des États. Bellouard, Patrick. *Industrie d'armement : résoudre les paradoxes du passage à l'échelle européenne*, communication à la table ronde « solidarité et souveraineté européennes, la question

cette fragmentation, cinquante-cinq domaines de coopération pour le développement capacitaire sont identifiés, ainsi que cinquante-six coopérations possibles en matière de recherche et technologie (R&T). Parmi ces coopérations, six domaines sont prioritaires pour une majorité des Etats membres.²³

Le Conseil de l'UE a rappelé fin 2021 la nécessité pour les Etats membres d'utiliser pleinement la CARD. En effet, les progrès sont jugés *« modestes dans l'utilisation, au niveau national, des outils et processus de planification et de développement des capacités de l'Union. (...) À cet égard, il sera primordial de mettre pleinement en œuvre les recommandations arrêtées dans le cadre de l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) de 2020 en ce qui concerne les dépenses, la planification et la coopération dans le domaine de la défense afin de préparer conjointement de nouveaux horizons de programmation au-delà du milieu des années 2020 en vue d'une coopération accrue en matière de développement des capacités »*.²⁴

Le second cycle de la revue annuelle coordonnée de défense a débuté en décembre 2021, et se poursuivra tout au long de l'année 2022.

Comme nous le verrons plus bas²⁵, la CARD fournit une appréciation sur l'atteinte du niveau d'ambition de la PSDC. En l'espèce, le rapport CARD de 2020 souligne le décalage persistant entre le niveau d'ambition fixé et l'action des Etats membres.²⁶

Dans ce contexte, les efforts financiers devraient logiquement être orientés conformément à ces six domaines prioritaires de coopération et au plan de développement des capacités établi, lui aussi, par l'agence européenne de défense.

b. Une fragmentation soulignant l'impérieuse nécessité pour le niveau politique de concentrer les efforts financiers sur les développements capacitaires prioritaires.

Le processus de développement capacitaire européen comprend deux phases successives. Il débute par l'identification des besoins via le mécanisme de développement capacitaire (ou *Headline*

de la défense », académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, 20 janvier 2022, notes de l'auteur.

²³ Il s'agit du char de combat, des navires de patrouille maritime, de l'équipement individuel du fantassin, de la lutte contre les drones et du déni d'accès/interdiction de zone (A2/AD), de la défense spatiale et de la mobilité militaire. Agence européenne de défense, 2020 Card report, p.7.

²⁴ Conseil de l'Union européenne. *Recommandation du Conseil du 16 novembre 2021 évaluant les progrès réalisés par les États membres participants en vue de remplir les engagements pris dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP)*, point II.4.b. Journal officiel de l'Union européenne, 17 novembre 2021.

²⁵ Cf. *infra* point I.C.

²⁶ Agence européenne de défense. *Op. cit.* Le propos liminaire en page une du document est on ne peut plus explicite : *“The EU CSDP Military Level of Ambition is currently not achievable and the commitment to CSDP missions and operations is very low with a substantial disparity between participating Member States in terms of engagement frameworks and overall operational effort.”*

Goal Process) et se poursuit avec la priorisation des capacités à développer en coopération au travers du plan de développement des capacités (*CDP* en anglais).²⁷

En 2019, le CMUE a décidé que ce processus de développement capacitaire européen serait synchronisé avec le *Nato defence planning process (NDPP)* de l'OTAN,²⁸ la majeure partie des Etats membres de l'Alliance atlantique étant aussi membres de l'UE.²⁹ Il fera ainsi, comme son équivalent allié, l'objet d'une actualisation tous les quatre ans.

Les besoins identifiés au cours du *Headline Goal Process* apparaissent dans un *progress catalogue* (PC) et sont endossés par le Conseil.

Ensuite, le *CDP* est établi avec le concours du CMUE, de l'EMUE et des Etats membres de l'AED.³⁰ Elaboré pour la première fois en 2008, il a été révisé en 2014 et une seconde fois en 2018. La prochaine actualisation devrait intervenir en 2022.

Dans la version actuelle du *CDF*, sur les 103 tâches militaires de base (*Generic Military Tasks, GMT*) évaluées en quatre phases successives par le CMUE et l'AED, 47 ont été retenues par les Etats membres comme prioritaires. Elles sont regroupées en onze domaines prioritaires de développement capacitaire, les cas contextuels stratégiques (*Strategic Context Cases, SCC*). Ces *SCC* sont déclinés en 38 sous-domaines de coopération prioritaires, qui s'inscrivent dans la continuité des priorités déjà définies en 2016 dans la stratégie globale et son plan de mise en œuvre.³¹ Ils sont autant d'opportunités de développement en coopération pour résorber les lacunes capacitaires identifiées. Contrairement au *NDPP* de l'OTAN, qui fixe des volumes d'équipements à détenir par les Alliés, les *GMT* sont qualitatifs.

L'évaluation réalisée au travers du *CDP* s'opère sur trois temporalités : court, moyen et long termes. Le court terme reprend les ruptures capacitaires connues et les risques opérationnels qu'elles induisent ainsi que les retours d'expérience des opérations de la PSDC. Sur le moyen terme, l'AED étudie les capacités dont le développement est planifié par les Etats membres, ainsi que les opportunités de collaboration. Enfin, les perspectives de long terme

²⁷ Le Gleut, Ronan et Conway-Mouret, Hélène. *Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ?*, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 7 juillet 2021, 113 pages, p.8.

²⁸ RMD UE/S3 « capacités de défense ». Fiche sur le « mécanisme de développement des capacités », 9 juin 2021, 3 pages, p. 1.

²⁹ Vingt-deux Nations de l'OTAN sur un total de trente sont membres de l'UE.

³⁰ Soit l'ensemble des Etats membres de l'UE, hormis le Danemark, en raison de son *opt out* sur les questions de défense.

³¹ Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-président de la commission européenne (HR/VP) et chef de l'agence européenne de défense. *Implementation Plan on Security and Defence*. Bruxelles, 14 novembre 2016, p. 20.

fournissent une vision prospective à l'horizon 2040, prenant en compte l'innovation technologique et les développements en R&T.

Le spectre ainsi « priorisé » est vaste, allant des capacités du combat terrestre (du fantassin, mais aussi les véhicules, la frappe de précision) aux capacités cybernétiques et d'information spatiale, en passant par la mobilité et la supériorité aérienne, la manœuvrabilité maritime ou encore le renforcement des capacités logistiques et le soutien médical.³²

Les six domaines prioritaires de coopération identifiés dans la CARD de 2020 sont une actualisation des mêmes SCC.

Le passage de l'identification des priorités capacitaires à la mise en œuvre des développements nécessaires est le point critique pour l'UE. La définition des priorités capacitaires nationales au regard des lacunes identifiées dans le CDP demeure de la compétence exclusive des Etats membres et ceux-ci ne prennent guère en compte la priorisation effectuée par l'UE, pourtant en grande partie sur la base de leurs propres données.

Ainsi, au-delà de la seule incitation à initier la recherche et le développement nécessaires, le soutien effectif de l'UE aux programmes de R&D eux-mêmes est indispensable pour remédier à l'avenir à l'atomisation des types d'équipements en service dans les armées européennes.³³ C'est à ce stade qu'intervient le financement de projets de R&D européens par le budget de l'Union.

B. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 comble les insuffisances identifiées jusque-là pour le financement de la défense européenne, toutefois les montants s'avèrent moindres que prévus.

Après deux programmes préfigureurs lancés à partir de 2017, le nouveau CFP intègre pleinement la recherche et le développement en matière de défense, au travers de crédits spécifiques, mais pour des montants financiers moindres que prévus, ce qui impose donc de prioriser davantage les projets à sélectionner.

³² Agence européenne de défense. Fiche d'information *Capability Development Plan*, 28 juin 2018, p.3.

³³ « Les armées européennes disposent de 17 types de chars de combat, de 29 types de frégates de premier et second rangs et de 20 types différents d'avions de combat. » selon Gain, Nathan, in *Les six priorités de la PFUE 2022 en matière de défense*, forces operations blog, 16 décembre 2021. Concernant spécifiquement les chars de combat, « selon le rapport CARD, 18 nations de l'Union européenne opèrent aujourd'hui plus de 4000 chars de différents types, variantes et sous-variantes. » in *L'Europe alerte sur la « fragmentation » des parcs de chars*, forces operations blog, 2021.

- a. *Le CFP 2021-2027 prévoit des financements spécifiques pour la défense dans le budget de l'UE, intégrant divers dispositifs antérieurs venus pallier les lacunes en la matière du précédent CFP.*

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 intègre pour la première fois, dans sa rubrique cinq «sécurité et défense», des financements dédiés à la défense. Dans le cadre financier 2014-2020, les quelques crédits concernant la défense ont été ajoutés en 2017.³⁴

Plus précisément, le budget de l'UE comprend désormais une enveloppe dédiée au financement de la recherche de défense qui faisait jusqu'alors défaut. Le nouveau fonds européen pour la défense (FEDef) est ainsi doté de 7,9 milliards d'euros pour la période. Son objectif est d'assurer l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDe) robuste et compétitive, via des projets de coopération élargie entre les Etats membres de l'UE, condition de l'autonomie stratégique européenne.

A ce montant s'ajoutent 1,7 milliards d'euros au titre de la mobilité militaire, pour l'amélioration des infrastructures stratégiques de transport de l'UE, dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, et leur adaptation aux nécessités du déplacement des troupes.³⁵

Par conséquent, l'UE consacrera sur la période un total de 9,6 milliards d'euros pour la défense. Toutefois, différents dispositifs créés au cours de la période précédente ont permis de lancer des programmes de recherche, notamment les deux programmes préfigurant le FEDef que sont le PEDID, doté de 500 millions d'euros pour la recherche et le développement de prototypes, sous l'autorité directe de la commission européenne, et l'APRD, dotée d'un budget de 90 millions d'euros pour la R&T uniquement.

Le succès de ces deux programmes réside d'abord dans le développement de réseaux européens d'industries de tailles différentes, incluant les petites et moyennes entreprises (PME) et de chercheurs travaillant en dehors de leurs liens habituels souvent nationaux, sans même aborder la question du succès ou de l'échec des différents programmes de recherche lancés.³⁶

Les priorités capacitaires de l'UE ont été prises en compte pour le choix des programmes dans le cadre du PEDID. En outre, la nécessité d'engager des sociétés de plusieurs Etats membres différents a été pleinement respectée, répondant à l'objectif initial de

³⁴ 590 M€ ajoutés au cadre financier 2014-2020, correspondant aux crédits ouverts pour le PEDID et l'APRD. Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2022, *Relations financières avec l'Union européenne*, www.budget.gouv.fr, p. 99-100.

³⁵ *Ibid.* Il faut souligner que cette initiative est coordonnée avec l'OTAN.

³⁶ Gros-Verheyde, Nicolas. *Quelles leçons retenir des premiers programmes tests du FEDef (Mauro-Simon) ?* Bruxelles 2 Pro, 10 juin 2021.

développement d'un réseau européen de partenaires au sein d'une BITDe à construire.³⁷

Néanmoins, le rapport remis au parlement européen sur ces deux programmes souligne la difficulté de faire coexister une indispensable émulation scientifique avec la coopération internationale. S'agissant de programmes « courts » de quelques années seulement, les risques de moyen et long termes seront davantage perçus dans les programmes lancés dans le cadre du FEDef.³⁸

b. La forte réduction des montants validés par rapport aux propositions initiales, soutenues par la France, milite pour un effort accru en termes de priorisations capacitaires.

Le montant annoncé au cours des négociations du CFP 2021-2027 pour la constitution du FEDef était de 13 milliards d'euros pour la période, or seuls 7,9 milliards ont été finalement accordés.

Le montant initial, défendu entre autres par la France, a été revu à la baisse à la suite de la pandémie de la Covid-19 et de la crise économique qu'elle a induite, qui ont conduit à l'adoption, en sus du CFP proprement dit, du plan de relance « *Next generation EU* »,³⁹ doté de 750 milliards d'euros, répartis pour partie en subventions et pour partie en prêts aux Etats membres.⁴⁰

Les parlementaires européens ont alors souligné, d'une part la nécessité de préserver les financements obtenus et les efforts en matière de défense⁴¹, d'autre part le risque de « saupoudrage » des huit milliards d'euros finalement attribués au FEDef.⁴²

Dans ce contexte, la priorisation des projets n'en est que plus nécessaire, quel que soit le cadre du dialogue en la matière. Sur ce point, la prise en compte de crédits en matière de défense dans le budget de l'UE souligne l'implication nouvelle, initiée à la suite de la

³⁷ Mauro, Frédéric [coord.]; Simon, Edouard; Xavier, Ana Isabel. *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*, Parlement européen, Mai 2021, 103 pages, p. 18-19.

³⁸ *Ibid.* p. 13.

³⁹ Stroobants, Jean-Pierre. *Le budget de sécurité et de défense européen victime du fonds de relance*, Le Monde.fr, 25 juillet 2020.

⁴⁰ A hauteur de 390 milliards d'euros de subventions et 360 milliards d'euros de prêts aux Etats membres (en euros 2018), cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2022, *op. cit.*, p. 12.

⁴¹ Conway-Mouret, Hélène. *Donner à la défense européenne toute l'attention qui s'impose dans un contexte hautement dégradé*, Le Monde.fr, 13 juillet 2020 : tribune signée par vingt-et-un parlementaires des Etats membres de l'UE et parue dans six autres journaux européens.

⁴² Stroobants, Jean-Pierre. *Op. cit.* Le journaliste cite l'eurodéputé français Arnaud Danjean : « on a fait miroiter beaucoup de choses aux industriels mais on risque d'en venir à une logique de pure redistribution, à un saupoudrage entre les pays. L'initiative perdrait alors sa raison d'être, qui est de développer de grands projets structurants, d'investir dans les capacités et de combler les manques de l'Europe. De quoi entraîner un découragement. »

stratégie globale de 2016, des institutions supranationales de l'UE que sont le parlement et la commission.

Le parlement européen soutient de longue date une réforme de la gouvernance du processus capacitaire, pour le subordonner à une réunion dédiée des ministres de la défense au sein du conseil de l'UE. Cette option présenterait en apparence l'avantage d'intégrer le processus de décision de droit commun. Toutefois, elle risquerait aussi d'affaiblir les instances actuelles de pilotage, notamment l'AED, dont le comité directeur réunit précisément les ministres de la défense, et de diluer l'ambition militaire. Les députés souhaitent également que l'AED soit traitée comme une institution européenne *sui generis*, et financée par une section spéciale du budget de l'UE, ce qui conduirait à communautariser les crédits alloués aux enjeux capacitaires portés par l'institution.⁴³

La place de la commission européenne s'est également renforcée dans le processus capacitaire, avec la création d'une nouvelle direction générale chargée de l'industrie de la défense et de l'espace, dite DG DEFIS par la commission « géopolitique » présidée par Ursula von der Leyen.⁴⁴

Parallèlement, la création d'un pôle pour l'innovation de défense à l'échelle européenne est envisagée au sein de l'AED afin de coordonner les initiatives européennes en la matière.⁴⁵ Toutefois, le budget 2022 de cette institution n'augmente pas plus que l'inflation...⁴⁶

Enfin, quatre des six priorités capacitaires identifiées dans le rapport CARD de 2020 sont reprises dans les travaux en cours sur l'élaboration d'une « boussole stratégique » de l'UE.⁴⁷

C. Une ambition militaire en cours de révision qui devrait révéler des lacunes persistantes et nombreuses.

La révision de l'ambition militaire de la PSDC, déclarée inatteignable, est indispensable et doit s'appuyer sur une capacité d'action agile pour garantir la liberté d'action européenne.

⁴³ Parlement européen. *Défense : comment le Parlement soutient une plus grande coopération européenne*. www.europarl.europa.eu (site internet du parlement européen). 6 juin 2017.

⁴⁴ Commission européenne. *Décision du président de la commission européenne sur l'organisation des responsabilités des membres de la commission*. 1^{er} décembre 2019. « La direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DEFIS) est chargée de la compétitivité de l'industrie européenne de la défense et de l'innovation dans ce secteur en assurant l'évolution d'une base industrielle et technologique solide. » https://ec.europa.eu/info/topics/defence_fr (site internet de la commission européenne).

⁴⁵ Pugnet, Aurélie. *Comblent les lacunes, investir et innover : les trois axes industriels de la boussole stratégique*, Bruxelles 2 Pro, 12 novembre 2021.

⁴⁶ Gros-Verheyde, Nicolas. *Le budget 2022 de l'agence européenne de défense en hausse minimale. Accord technique sur la mobilité*. Bruxelles 2 Pro, 16 novembre 2021. Le budget 2022 sera de 38 millions d'euros, en hausse de 0,5 M€ par rapport à 2021.

⁴⁷ Pugnet, Aurélie, *op. cit.* Il s'agit des plateformes navales sans pilote, des futurs systèmes aériens de combat, des capteurs et plateformes pour l'observation de la Terre et des chars de combat.

a. *Un niveau d'ambition militaire issu de la stratégie globale de 2016 qui demeure inatteignable.*

Le niveau d'ambition militaire de la PSDC correspond au niveau maximal d'engagement défini en 1999 au Conseil européen d'Helsinki, soit le déploiement de 60 000 hommes en soixante jours pour au moins un an.

Cinq scénarii au total ont été élaborés conformément aux objectifs des missions de la PSDC définis dans le TUE.⁴⁸ A ce jour, il s'agit de l'évacuation de ressortissants (*rescue/evacuation, RE*), du soutien à l'action humanitaire (*support to humanitarian assistance, SHA*), de la reconstruction (*stabilization and support to capacity building, SSCB*), de la prévention des conflits (*conflict prevention, CP*) et de l'imposition de la paix (*peace enforcement, PE*).

Le niveau d'engagement maximal est décliné en deux options, pour la mise en œuvre simultanée des scénarii prédéfinis. Ainsi, selon l'option une, l'UE doit être en mesure de mener simultanément une opération de *PE* et une opération de *RE*; selon l'option deux, deux opérations de *CP*, deux opérations de *SSCB*, une opération de *SHA* et une opération de *RE*.

Les capacités nécessaires pour mener à bien ces missions, recensées par le CMUE en liaison avec les experts nationaux des Etats membres, sont exprimées de manière standardisée grâce aux *Capability Codes and Statements (CCS)*.

La stratégie globale de 2016 a fixé trois objectifs stratégiques majeurs, que le niveau d'ambition une fois atteint doit permettre de remplir: répondre aux conflits et crises externes, construire les capacités des partenaires, et protéger l'Union et ses citoyens.

Si les deux premiers objectifs concernent les opérations de la PSDC hors du territoire européen, le troisième concerne en fait plus particulièrement le développement de capacités militaires à l'échelle européenne.

Dans ce dernier domaine, les priorités identifiées afin d'atteindre le niveau d'ambition militaire de la PSDC sont de trois ordres: tout d'abord, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance, les systèmes d'avions sans pilote, les communications satellites, l'accès autonome à l'espace et l'observation en continu de la Terre; ensuite, les capacités militaires haut-de-gamme et les facilitateurs stratégiques; enfin, la sécurité maritime et cybernétique.⁴⁹

Les besoins capacitaires sont priorisés dans le *progress catalogue*⁵⁰ en fonction des risques opérationnels induits par les cinq scénarii décrits plus haut. Ils résultent de la comparaison entre le

⁴⁸ Article 43.

⁴⁹ Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune / Vice-président de la commission européenne (HR/VP) et chef de l'agence européenne de défense. *Implementation Plan on Security and Defence*. Bruxelles, 14 novembre 2016, p. 20.

⁵⁰ Cf. paragraphe I.A.b.

catalogue des forces existantes (*Force catalogue, FC*) et le catalogue des capacités théoriquement requises par les scénarii d'engagements de la PSDC (*Requirement catalogue, RC*).⁵¹ Le RC sera revu tous les 4 ans, et les FC-PC tous les 2 ans à partir de 2020.

Le catalogue des forces est réalisé en faisant la synthèse de questionnaires adressés à chaque Etat-membre. Or, la déclaration par les Etats membres des forces disponibles pour la PSDC souffre parfois d'incomplétude, et n'est pas toujours similaire à celle des forces déclarées disponibles pour l'OTAN, lorsque les Etats sont membres des deux organisations. Cette situation est contraire au principe du « *single set of forces* », c'est-à-dire à la recherche de non-duplication des capacités, et reflète la différence de perception des deux organisations entre les Etats membres de l'UE.⁵²

Les besoins les plus critiques du *progress catalogue* constituent les *High impact capability goals (HICG)*. L'atteinte de l'ambition militaire suppose d'atteindre les HICG de court terme et de moyen terme.⁵³

Le *Progress Catalogue 2018 (PC18)* conclut que ce niveau d'ambition n'est pas atteignable par l'UE avec un risque acceptable. Par conséquent, l'atteinte du niveau d'ambition a été planifiée pour 2032 avec une étape intermédiaire en 2026, axée sur les scénarii de plus basse intensité : SSCB, SHA et RE.⁵⁴

Au-delà de ces reports calendaires, la réflexion sur l'objectif même de l'UE dans ses déploiements mérite d'être actualisée.

b. Afin de garantir la liberté d'action européenne dans la réponse aux crises actuelles en milieu non-permissif, il est nécessaire de définir prioritairement une capacité d'entrée en premier d'un format de cinq mille hommes environ.

Le niveau d'ambition de l'UE pour la PSDC, défini à la fin du siècle dernier, et réaffirmé dans la stratégie globale de 2016, doit toutefois s'adapter au contexte stratégique actuel et à la volonté politique des Etats membres. Cela passe par une analyse commune des menaces, qui permettra de partager un constat sur l'état du monde et ses conséquences.

La « surprise stratégique » qu'a été l'apparition de la pandémie due à la Covid-19, le retrait précipité des Etats-Unis d'Amérique d'Afghanistan après deux décennies de combats coûteux mais vains, l'annonce surprise d'un partenariat stratégique entre les mêmes Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie, encouragent les européens à réfléchir ensemble à l'évolution de leur environnement stratégique.⁵⁵

⁵¹ Représentation militaire et de défense française auprès de l'UE. Fiche sur « le mécanisme de développement des capacités », 9 juin 2021, 3 pages.

⁵² Le Gleut, Ronan et Conway-Mouret, Hélène. *Op. cit.*, p.41.

⁵³ Respectivement 0 à 6 ans et 6 à 12 ans.

⁵⁴ Représentation militaire et de défense française auprès de l'UE. *Op. cit.*

⁵⁵ « Un coût pour le Pentagone de 800 milliards d'euros, [...] un soutien financier de l'Union européenne à hauteur de 4 milliards d'euros depuis 2002 », « d'une part,

L'enhardissement des compétiteurs stratégiques, chinois et russe, l'ingérence décomplexée de ces derniers au Sahel en butte aux méthodes et valeurs européennes et aux forces déployées depuis près d'une décennie sur place, sont autant d'évolutions qui appellent l'UE à se renforcer.⁵⁶

L'ambition d'Helsinki, inatteignable à ce jour,⁵⁷ appelle donc une actualisation et une « opérationnalisation ». Pour ce faire, la réponse passe par une architecture plus agile des déploiements, adaptable au contexte particulier de chaque théâtre de crise. La directive politique nécessaire pour lancer le processus d'identification des besoins sur ces nouvelles bases a déjà fait l'objet d'échanges entre les Etats membres. Néanmoins, l'essentiel des discussions en cours porte sur la rédaction de la « boussole stratégique » de l'UE. Ce « livre blanc pour la sécurité et la défense », ainsi que l'a nommé le Président de la République française, porte l'essentiel des espoirs de renforcement de la PSDC à l'heure actuelle.⁵⁸

La France, avec le soutien de quatorze Etats membres, souhaite introduire dans ce document un scénario « d'entrée en premier », engagement opérationnel moins conséquent que les 60 000 hommes envisagés à Helsinki, mais plus conforme à la physionomie des opérations récentes.⁵⁹

Le format de cette « capacité de déploiement rapide » pourrait aller jusqu'à 5 000 hommes, dans une composition modulaire intégrant des modules terrestre, aérien, maritime, mais aussi cyber et de lutte contre les menaces hybrides, permettant d'adapter la structure de la force aux conditions de l'engagement.⁶⁰

Les négociations en cours, nourries des évolutions géopolitiques en Afrique et à la frontière orientale de l'UE, feront évoluer, sans doute jusqu'au dernier moment, le contenu de l'ambition militaire de l'UE,⁶¹ ce qui impose une certaine plasticité du

Washington quitte Kaboul sans tenir compte de la gifle que ce départ représente pour l'OTAN, son alliance fétiche, désormais perçue comme une organisation en échec stratégique. D'autre part, l'affaire des sous-marins témoigne d'une incohérence troublante : l'Amérique fracture la famille des alliés occidentaux au moment même où elle a besoin d'une unité de l'Occident contre Pékin. [...] Les Européens ne peuvent pas ne pas s'interroger : est-ce leur intérêt de recréer un affrontement binaire planétaire, entre l'Occident et la Chine ? Est-ce concevable de dépendre systématiquement d'une Amérique si contradictoire et si cavalière avec ses alliés ? » in Gnesotto, Nicole. *De Kaboul aux sous-marins, trois leçons stratégiques à retenir*, Le Monde.fr, 29 septembre 2021.

⁵⁶ Arnould, Claude-France. *Défense européenne, agir à temps*, in *Politique étrangère*, vol. 86, n°4, décembre 2021, p. 111-113.

⁵⁷ Cf. paragraphe I.A.a.

⁵⁸ « Cette présidence sera, à cet égard, un moment de définition de ce que nous avons appelé « la boussole stratégique », c'est-à-dire un livre blanc européen de défense et de sécurité, qui à la fois présentera l'état des menaces et fixera nos choix collectifs, nos orientations, nos ambitions. » in Macron, Emmanuel. *op. cit.*, p.5.

⁵⁹ Pugnet Aurélie et Gros-Verheyde Nicolas. *Créons une force européenne d'entrée en premier ! 14 États sont pour*, Bruxelles2 Pro, 6 mai 2021.

⁶⁰ Gros-Verheyde Nicolas. *Une nouvelle capacité de réaction rapide. Composition, décision, financement...*, Bruxelles2 Pro, 10 novembre 2021.

⁶¹ Le Président de la République française a prévu une dernière lecture à haut niveau du projet de texte lors d'un conseil européen informel les 10 et 11 mars selon B2.

texte, ainsi que le haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune l'a souligné.⁶²

Réforme du niveau d'ambition militaire de la PSDC, adaptée aux engagements multi-milieus et multi-champs, plan de développement capacitaire soutenu par de nouvelles enveloppes de crédits : si, à première vue, la défense européenne repose sur des projets priorités et financés, un examen plus approfondi de leur nature et de leur ambition invite à demeurer prudent quant aux avancées réelles à attendre.

Pugnet, Aurélie et Gros-Verheyde, Nicolas. *La boussole stratégique révisée telle que nous l'avons lue*. Bruxelles 2 Pro. 12 janvier 2022.

⁶² Selon Josep Borrell, « quand nous avons commencé à réviser la boussole stratégique nous n'avions pas les problèmes que nous avons maintenant, ni au Mali ni avec la Russie. Il faut faire un document capable de faire face à des réalités changeantes. » in Gros-Verheyde Nicolas. *Boussole stratégique. Pas de consensus sur la force de réaction rapide. Mais des avancées sur la déclaration UE-OTAN*. Bruxelles 2 Pro, 17 janvier 2022.

II. La mise sur pied de la CSP et les financements issus du FEDef concourent à la réalisation de développements capacitaires d'importance et d'ambition variables dont le soutien par le niveau politique est indispensable :

Coordonnés avec la priorisation des besoins capacitaires, afin de répondre à l'ambition militaire de la PSDC, la CSP et le FEDef sont également des leviers permettant de soutenir la recherche et l'industrie de défense des Etats membres de l'UE, conduisant à proposer de très nombreux projets que seul un soutien politique fort des Etats membres peut permettre de mener à bien.

A. L'UE veut disposer d'une BITD robuste, indépendante, productrice de capacités militaires en coopération ou au moins interopérables.

La mise en place de la CSP et du FEDef vise à développer une BITDe à partir des industries de défense des Etats membres, aujourd'hui encore morcelées, afin de contribuer à la construction d'une autonomie stratégique propre à l'UE, répondant au niveau d'ambition militaire défini, et sous le contrôle des instances européennes.

- a. *Un secteur industriel morcelé, répondant historiquement aux besoins nationaux de chaque Etat membre.*

« Parce qu'elle est une condition de l'autonomie stratégique, l'industrie de défense en Europe s'est logiquement structurée sur une base strictement nationale. Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, il n'y avait pas réellement de groupe européen de Défense mais une multitude d'entreprises nationales spécialisées dans un ou plusieurs types d'armement. De plus, parce que l'industrie de Défense est pourvoyeuse d'emplois, même les États européens qui n'avaient pas d'ambitions en matière d'autonomie stratégique ont développé une industrie nationale de Défense en lui réservant, pour les types d'armement (souvent limités) qu'elle pouvait produire, les marchés publics nationaux. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne ont des entreprises nationales dans le secteur de la Défense. »⁶³

Le morcellement de l'industrie de défense en Europe ainsi résumé par les parlementaires français n'est pas une fatalité. La concentration des entreprises de défense européennes a débuté dès les années 1990, en raison de la baisse des budgets de défense nationaux consécutive à la fin de la guerre froide. La chute de la demande domestique a imposé aux entreprises européennes de défense la recherche de marchés à l'export. Or, ces marchés étaient

⁶³ Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Industrie de défense, un enjeu essentiel de l'autonomie stratégique européenne*, rapport d'information n°1672, Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 12 février 2019, p. 11.

dominés par les géants américains du complexe militaro-industriel tels Boeing, Northrop-Grumman ou Lockheed-Martin, contre lesquels les entreprises européennes ne faisaient individuellement pas le poids.⁶⁴

Toutefois, les concentrations européennes adviennent très lentement car, *« dans ce mouvement de concentration, les États ne perdent jamais de vue leurs intérêts nationaux, lesquels contraignent à la fois la constitution de ces groupes et leur gouvernance. Ainsi, pour faire obstacle à un rachat jugé défavorable aux intérêts de la France, le gouvernement français a nationalisé, à l'été 2017, STX, obligeant Fincantieri à revoir les conditions de son offre. [...] Quant à Airbus, sa gouvernance a pendant longtemps été un jeu d'équilibre entre les intérêts français et les intérêts allemands. »*⁶⁵

Parallèlement aux concentrations industrielles, les coopérations européennes se sont développées, constituant l'alternative à la fusion des industries nationales, et permettant aux États de s'assurer de la préservation de leur BITD nationale et de la réponse à leurs besoins propres.⁶⁶ Ces coopérations se sont inscrites soit dans le cadre d'un accord intergouvernemental, soit dans le cadre de l'Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAr), créé en 1996.⁶⁷

Si la France et les États d'Europe de l'Ouest sont très impliqués dans ces coopérations, les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont rejoint l'UE au début des années 2000, se montrent plus circonspects et affichent une préférence très nette pour l'achat auprès des EUA.⁶⁸

« Le constat est partagé que l'atomisation du secteur de la défense en Europe lui porte préjudice et que la coopération sur quelques programmes, même d'importance, n'est finalement qu'un pis-aller. Comme aux États-Unis, la voie de l'intégration est la seule qui, très probablement et sauf exceptions, permettrait d'assurer l'avenir de la BITD européenne. L'exemple de MBDA montre qu'une telle entreprise est possible mais elle se heurte néanmoins à des difficultés considérables, peut-être encore plus fortes aujourd'hui. En effet, l'intégration implique une rationalisation de l'implantation industrielle dans les pays européens concernés dans le sens d'une spécialisation des différents sites. Les conséquences sont doubles :

– les États concernés doivent accepter d'abandonner aux autres certaines compétences stratégiques, même si, comme dans le cas de MBDA, des « cordes de rappel » sont prévues. Un tel abandon implique

⁶⁴ *Ibid*, p. 12.

⁶⁵ *Ibid*, p. 13.

⁶⁶ *Ibid*, p. 14.

⁶⁷ *Ibidem*. « L'OCCAR, créé en 1996 par les ministres de la Défense français, allemand, britannique et italien, témoigne de la volonté des grands pays de rationaliser, d'intensifier et d'optimiser la coopération européenne dans le domaine de l'armement. Il regroupe aujourd'hui, outre les membres fondateurs, la Belgique et l'Espagne mais d'autres pays peuvent participer aux programmes qu'il gère, y compris des pays tiers comme la Turquie. L'OCCAR gère aujourd'hui plusieurs programmes d'armement qui représentent un montant cumulé d'environ 40 milliards d'euros. »

⁶⁸ *Ibid*, p.30.

une dépendance mutuelle et, par conséquent, un haut degré de confiance entre ces mêmes États ;

– les États concernés doivent accepter que les doublons industriels soient supprimés, avec pour conséquence des fermetures de sites et la fin des emplois qu'ils procuraient aux populations. En effet, sans une telle spécialisation, l'intégration perd l'un de ses principaux avantages économiques. »⁶⁹

L'interdépendance assumée, dans un lien de confiance renforcé, apparaît ainsi comme la condition *sine qua non* de la réussite de l'intégration de l'industrie européenne de défense, qui seule offre la perspective de constitution de champions européens, plutôt que les partenariats industriels intergouvernementaux. Ces derniers ne dépassent généralement pas la production d'un unique équipement, sans même supprimer totalement la concurrence entre les entreprises concernées sur le reste de leur catalogue.⁷⁰

Les deux initiatives de coopération intergouvernementales franco-allemande actuelles que sont le MGCS et le système de combat aérien du futur (SCAF) sont ainsi réalisées en dehors du cadre européen. Toutefois, tout engagement dans ce cadre n'est pas perdu de vue. Les conclusions sur l'atomisation du marché européen de la défense, tirées par la stratégie globale de 2016 et réaffirmée en 2020 dans la CARD, ne sont en effet pas restées lettre morte.⁷¹

Depuis 2017, deux nouveaux dispositifs de coopération ont été mis en œuvre pour le développement de projets de R&T et R&D conformes aux ambitions militaires de la PSDC. Il s'agit d'abord de la CSP, prévue par le traité de Lisbonne dès 2008⁷² et fondée sur des

⁶⁹ *Ibid*, p. 37. Cette analyse est réalisée également par De Cordoue, Bertrand. *Industrie d'armement : résoudre les paradoxes du passage à l'échelle européenne* in De Kaniv, Nathalie et Bellouard, Patrick [dir.]. *Souveraineté et solidarité, un défi européen*, Les éditions du cerf, octobre 2021, p. 199-205 et Martin, Olivier. *Autonomie stratégique : la nécessaire complémentarité des choix nationaux et européens*, in *op. cit.*, p. 207-212.

⁷⁰ La *holding* KNDS entre le français Nexter et l'allemand KMW, est ainsi constituée en vue de la seule réalisation du programme de coopération intergouvernemental franco-allemand de char de combat du futur (*Main ground combat system*, MGCS), décidé lors du sommet de Meseberg en juin 2018, et laisse perdurer la concurrence entre les différentes parties prenantes « sur l'ensemble de leur gamme d'équipements respective ». Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Op. cit.*, p.36.

⁷¹ Cf. paragraphe I.A.a.

⁷² « L'article 41 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne a été strictement interprété comme interdisant toute dépense dans le domaine de la Défense. Toutefois, ce n'était qu'une interprétation du service juridique de la Commission. Le Conseil, quant à lui, estimait que le financement européen était possible jusqu'au déploiement des forces, c'est-à-dire que l'interdiction ne concernait que les dépenses opérationnelles proprement dites. Par conséquent, le financement de la recherche et du développement en matière de Défense était juridiquement possible aux termes du TUE. Une première brèche dans l'interdiction a été faite avec le financement de l'action préparatoire sur la recherche en matière de Défense, lancée en 2015 et dotée de 90 millions d'euros. Puis, face à la montée des menaces et à la pression du Conseil pour un financement européen des développements capacitaires en matière de Défense, la Commission a assoupli son interprétation et considéré que la Défense est un secteur économique comme un autre et, à ce titre, peut voir sa compétitivité soutenue sur la base de l'article 173 du TFUE relatif à la politique industrielle. » *Ibid*, p. 26-27.

décisions au niveau des gouvernements des Etats membres participants, et du FEDef qui obéit au processus de décision communautaire.

L'ensemble des projets développés dans ces deux enceintes doit répondre aux priorités identifiées dans le cadre du CDP.

b. Les projets portés dans le cadre intergouvernemental de la CSP et le cadre communautaire du FEDef visent à répondre aux priorités identifiées dans le cadre du CDP.

La CSP constitue un cadre politique de développement de projets capacitaires mais aussi opérationnels, visant à renforcer l'autonomie stratégique européenne⁷³; le FEDef est quant à lui un programme spécifique du budget de l'UE pour soutenir la coopération industrielle dans le domaine de la défense.

Définie à l'article 42.6 du TUE comme réunissant les Etats membres « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* », la CSP rassemble vingt-cinq Etats membres de l'UE sur vingt-sept.⁷⁴

Les Etats participants ont pris vingt engagements contraignants en matière de défense, notamment financiers. Ainsi, chaque Etat s'engage à augmenter ses dépenses d'investissement en matière de défense jusqu'à hauteur de vingt pour cent des dépenses totales de défense des Etats membres de la CSP, « *conformément au plan de développement des capacités et à la revue annuelle coordonnée en matière de défense* », et à « *augmenter la part de ses dépenses affectées à la recherche et aux technologies dans le domaine de la défense, afin d'approcher un pourcentage de deux pour cent de leurs dépenses totales de défense.* »⁷⁵

Les engagements numéros six et quinze affirment la nécessité pour les projets CSP de contribuer à combler les lacunes capacitaires identifiées dans le CDP et la CARD, d'une part « *afin de garantir la disponibilité des capacités nécessaires à la réalisation du niveau d'ambition européen* », d'autre part pour « *renforcer l'autonomie stratégique de l'Europe et la base industrielle et technologique de défense européenne* ». ⁷⁶

⁷³ Parmi les projets CSP « capacitaires » coordonnés par la France répondant à cet objectif, citons par exemple *Twister* (*Timely Warning and Interception with Space-based TheaTER surveillance*), qui vise le développement d'une combinaison de capacités pour l'alerte avancée de missile balistique depuis l'espace et les intercepteurs endo-atmosphériques. Les aspects opérationnels de la CSP seront quant à eux évoqués *infra* dans le paragraphe c.

⁷⁴ Seuls le Danemark et Malte n'en font pas partie.

⁷⁵ Conseil de l'UE. *Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants*, JOUE, 14 décembre 2017, voir respectivement les points 2 et 4 de l'annexe II.

⁷⁶ *Ibidem*.

Afin de mesurer les efforts réalisés par les Etats membres participants, chacun doit tenir à jour un plan national de mise en œuvre (*National Implementation Plan, NIP*), qui fait l'objet d'une évaluation par le HR/VP qui peut, en théorie du moins, proposer l'exclusion d'un membre de la CSP à la majorité qualifiée.⁷⁷ L'évaluation fait l'objet d'une recommandation du Conseil. En 2021, ce dernier a ainsi vivement encouragé les Etats participants à s'engager résolument à combler les lacunes capacitaires identifiées dans le CDP et la CARD.⁷⁸

La création d'un instrument financier dédié aux investissements de R&T et R&D de nature à répondre à ces besoins a pourtant été proposée dès 2016 dans le plan d'action européen pour la défense,⁷⁹ faisant suite à la publication de la stratégie globale de l'UE. Elle doit permettre de renforcer la coopération industrielle, qui « *souffre d'un déficit important et reste minoritaire avec moins de vingt pour cent des investissements, à comparer à l'objectif de trente-cinq pour cent fixé par l'agence européenne de défense (AED). Il (sic) est encore plus faible en R&T avec moins de neuf pour cent des dépenses réalisées en coopération pour un objectif de vingt pour cent.* »⁸⁰

Ainsi, le règlement établissant le FEDef, publié le 12 mai 2021, alloue un tiers du budget, soit 2,65 milliards d'euros, à la recherche, et deux tiers, soit 5,3 milliards d'euros, au développement de capacités.

L'un des engagements plus contraignants des Etats participants à la CSP vise l'emploi du FEDef « en soutien aux programmes d'acquisition multinationaux ayant une valeur ajoutée identifiée pour l'Union ». ⁸¹ Le fonds finance ainsi des projets de recherche compétitifs et collaboratifs menés par des consortiums industriels constitués d'au moins trois entreprises de trois Etats membres différents. Il complète les investissements des Etats membres en cofinçant les coûts de développement.

« Une telle collaboration est cohérente avec les priorités en matière de capacités de défense dont les États membres sont convenus de commun accord dans le cadre de la politique étrangère

⁷⁷ *Ibid.* Articles 3.2 et 6.

⁷⁸ Conseil de l'Union européenne. *Recommandation du Conseil du 16 novembre 2021 évaluant les progrès réalisés par les États membres participants en vue de remplir les engagements pris dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP)*, JOUE, 17 novembre 2021, paragraphes II.4. b. et f.

⁷⁹ Commission européenne. *Communication de la commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le plan d'action européen de la défense*, 2 décembre 2016, p. 6.

⁸⁰ Sainte-Claire Deville, Arnaud. *Quel modèle pour l'industrie de défense d'une Europe plus autonome ?* in De Kaniv, Nathalie et Bellouard, Patrick [dir.], *op. cit.*, p.193.

⁸¹ Conseil de l'UE. *Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 précitée*. Annexe II, engagement n°8.

et de sécurité commune (PESC) et notamment dans le contexte du PDC. »⁸²

Les dépenses des actions de recherche éligibles au fonds peuvent être prises en charge en totalité. En revanche, pour les actions de développement, le seuil est fixé à quatre-vingt pour cent des coûts éligibles, vingt pour cent pour le développement de prototypes.⁸³

Afin de soutenir les projets capacitaires, le financement de projets de la CSP via le FEDef permet une prise en charge majorée à hauteur de dix points de pourcentage pour les actions de développement.

Le soutien à la BITDe se concrétise via un bonus de financement pour l'intégration de PME dans le montage des projets,⁸⁴ ainsi que la préservation de la propriété intellectuelle. Celle-ci est laissée, hors marchés publics, aux consortiums chargés de la recherche ou du développement des capacités. En outre, les conditions d'export des équipements produits demeurent de la compétence des Etats membres.⁸⁵

La gouvernance du FEDef est assurée directement par la commission européenne, assistée d'un comité composé d'experts nationaux de chaque Etat membre en matière de défense et de sécurité. Le règlement prévoit que *« l'Agence européenne de défense est invitée à faire part de son point de vue et à apporter son expertise au comité en qualité d'observateur. Le Service européen pour l'action extérieure est également invité à prêter assistance au comité. »*⁸⁶ Cette procédure implique un dédoublement d'avec les procédures intergouvernementales qui prévalent pour l'élaboration du niveau d'ambition de l'UE et la priorisation des développements capacitaires. Elle implique le risque d'un raisonnement purement industriel de la commission.

Le financement par l'UE des développements de l'industrie européenne de défense au travers de la CSP et du FEDef ne signifie pas nécessairement le renforcement d'une autonomie stratégique européenne. Le risque demeure grand que, pour la plupart des Etats membres, l'objet des fonds européens ainsi répartis demeure le soutien à l'industrie en temps de crise économique.⁸⁷

⁸² Règlement du parlement européen et du conseil établissant le fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, 29 avril 2021, 92 pages. Cf. article 3.2. « objectifs », p. 43.

⁸³ *Ibid.* Article 13 « taux de cofinancement ».

⁸⁴ Cf. *infra* point B. b.

⁸⁵ Règlement du parlement européen et du conseil établissant le fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, articles 20 et 23.

⁸⁶ *Ibid.* article 34 « comité ».

⁸⁷ Il s'agit notamment de l'opinion des députés français, exprimée dans le rapport d'information précité sur les enjeux européens de l'industrie de défense : « il faut rappeler que la base légale du PEDID et du FED est [...] l'article 173 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la politique industrielle. Le risque apparaît dès lors évident : que le renforcement de l'industrie européenne de Défense soit considéré comme une simple politique industrielle dénuée de toute portée

Afin de limiter les dérives d'une telle approche dans le cadre intergouvernemental, l'EMUE et l'AED sont, pour le compte du HR/VP, les garants du respect des exigences de la CSP.

- c. *L'EMUE et l'AED assurent conjointement le secrétariat de la CSP et évaluent à ce titre le respect des exigences opérationnelles et capacitaires.*

La décision établissant la CSP consacre le rôle de l'AED et de l'EMUE comme responsables conjoints du secrétariat de la CSP. Ce rôle implique la préparation des évaluations, tant du respect par les Etats membres participants des engagements plus contraignants, que des propositions de projets faites par les Etats membres participants. L'EMUE assure l'évaluation des aspects opérationnels, et l'AED celle des aspects capacitaires.⁸⁸

Ces évaluations visent à vérifier que les projets concernés répondent aux besoins opérationnels (disponibilité, interopérabilité, flexibilité et capacité de déploiement des forces), et dans le cas du développement capacitaire, ne créent *« pas de duplication inutile avec des initiatives menées dans d'autres cadres institutionnels. »*⁸⁹ Une fois évalués par le secrétariat de la CSP, les projets font l'objet d'une recommandation par le HR/VP, en vue de leur adoption par le Conseil des affaires étrangères réuni en format défense (CAE/D).

Réalisées annuellement une fois le projet lancé, ces évaluations se fondent sur les déclarations effectuées par les Etats membres participants et conduisent à indiquer le stade d'avancement de chaque projet. Il existe quatre stades: *« ideation »* (concept) ; *« incubation »* (planification) ; *« execution »* (réalisation) ; *« closure »* (travaux finalisés).⁹⁰

L'organisation mise en place garantit ainsi, en principe, la cohérence d'ensemble entre les priorités capacitaires et opérationnelles de l'UE et les projets développés dans le cadre de la CSP. La pratique s'écarte sensiblement jusqu'alors de ce scénario idéal.

B. La CSP permet d'organiser les développements capacitaires, dont certains sont financés par le FEDef, pour contribuer à combler les lacunes identifiées...progressivement.

Soixante projets à finalité opérationnelle et capacitaire ont été lancés dans le cadre intergouvernemental de la CSP. Ils sont financés pour certains par le FEDef, permettant de combler certaines lacunes capacitaires identifiées en amont. Toutefois, l'état d'avancement des

opérationnelle et, par conséquent, et malgré les discours, de portée stratégique.» Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Op. cit.*, p. 48.

⁸⁸ Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 précitée, article 7 « soutien de la part du SEAE et de l'AED ».

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ RMD UE/S3 « capacités de défense ». Fiche sur la coopération structurée permanente (CSP). 26 septembre 2021, 8 pages.

projets est très variable. Les consortiums industriels établis dans le cadre du FEDef, pour la réalisation des développements, sont récents et donc fragiles, soulignant la pertinence d'une gouvernance nouvelle, unique pour l'ensemble du processus.

a. La CSP fournit un cadre politique pour le développement commun de soixante projets.

A l'issue d'une quatrième vague d'appel à projets, quatorze nouveaux projets ont été adoptés par la CSP, portant à soixante le nombre total de projets validés. Parmi ceux-ci, quarante-deux incluent la France, qui en pilote quatorze. Par ailleurs, le « Quatuor » à l'origine du lancement de la CSP, composé de l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie, affirme son rôle moteur en conduisant dix des quatorze projets de la quatrième vague.⁹¹

La plupart des projets s'inscrivent dans les priorités capacitaires définies.⁹² Ils concernent les infrastructures d'entraînement, les capacités propres aux cinq milieux que sont le terrestre, le maritime, l'aérien, le cyber et le spatial, ainsi que les capacités de commandement et contrôle en réseau et de renseignement, surveillance et reconnaissance, et enfin les fonctions supports (énergie, stationnement, soutien médical notamment).

Toutefois, ces projets de recherche concernent des développements à moyen ou long terme, allant de l'interception de missiles balistiques dans l'espace, avec le projet *Twister*, à des études de faisabilité des capacités de guerre électronique de l'UE, en vue d'élaborer un concept commun de guerre électronique en opération, qui pourrait préfigurer la constitution d'une unité de guerre électronique commune.⁹³

La revue stratégique de la CSP menée en 2020 a permis d'acter les principes directeurs pour le choix des projets du « deuxième cycle », soit les années 2021 à 2025. En l'espèce, l'objectif principal défendu par le « Quatuor » lors des négociations était de progresser vers le niveau d'ambition de l'UE via un *full spectrum force package*. Pour atteindre cet objectif, les projets devront désormais rechercher

⁹¹ Gros-Verheyde, Nicolas. *Quatrième vague de projets PESCO : la France s'impose, le Quatuor maîtrise*, Bruxelles 2 Pro, 7 octobre 2021.

⁹² « Les quarante-six projets CSP [du cycle 2017-2020] contribuent à la réalisation des vingt engagements plus contraignants. Il est possible de relier trente-deux de ces projets aux possibilités de projets collaboratifs, y compris les domaines prioritaires, recensées dans le cadre de l'EACD. En outre, vingt-quatre de ces projets concernent directement les objectifs de capacités à fort impact visant à réduire les principales lacunes des missions et opérations de la PSDC, et dix-huit d'entre eux y sont indirectement liés. » in Conseil de l'Union européenne. *Recommandation du Conseil du 16 novembre 2021 évaluant les progrès réalisés par les États membres participants en vue de remplir les engagements pris dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP)*, point IV.12.

⁹³ Projet « *Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR)* ». Page du projet sur le site internet de la CSP (en anglais) : <https://pesco.europa.eu/project/electronic-warfare-capability-and-interoperability-programme-for-future-joint-intelligence-surveillance-and-reconnaissance-jisr-cooperation>.

un impact de plus court terme et davantage prendre en compte les recommandations de la CARD.

La France, l'Italie et l'Espagne ont, à cette occasion, demandé à inclure une clause relative au juste partage entre les Etats membres, ainsi que des indicateurs de progrès annuels afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements plus contraignants. Cette proposition a été refusée par les Etats d'Europe orientale, qui y voient une remise en cause de leur engagement vis-à-vis de l'OTAN.

En dépit de ces difficultés diplomatiques, les projets CSP peuvent déjà bénéficier du financement par le budget de l'UE via le FEDef.

b. Le FEDef et ses programmes précurseurs peuvent apporter les financements de consortiums industriels pour soutenir les projets de la CSF.

Ainsi que précisé *supra*, le FEDef impose l'organisation de consortiums industriel transnationaux, composés de grands groupes et de PME, favorisant, *de facto*, le développement de réseaux industriels européens.

Bien qu'il accorde un *satisfecit* à l'APRD et au PEDID sur cet aspect, le rapport réalisé au profit de la sous-commission de la défense du parlement européen souligne le triangle d'incompatibilité qui existe entre l'objectif de coopération transfrontalière et la nécessité de fournir des matériels militaires à un coût raisonnable (*i.e.* la compétitivité) pour les Etats membres, dans un délai compatible avec les exigences militaires (*i.e.* préservant l'autonomie stratégique).⁹⁴

Afin de dépasser cette contradiction apparente, le rapport propose de traiter différemment les appels à projets de R&T et ceux de R&D. Les premiers viseraient avant tout à encourager la coopération transfrontalière entre organismes de recherche européens, ce qui permettrait de développer les réseaux de recherche au-delà de la seule sphère « défense » existante. Les seconds seraient tournés vers les débouchés potentiels des développements, *i.e.* les Etats membres dans la perspective de satisfaire leurs besoins capacitaires et non pas seulement d'appuyer un industriel pour l'obtention de projets. La gouvernance privilégiée de tels projets pourrait alors être l'OCCAr, dont c'est la raison d'être.⁹⁵

Au-delà, l'amélioration de la liaison entre R&D et R&T passerait par la constitution de chaînes de valeurs dans les différents domaines liés à la défense (optronique, numérique, robotique, etc.) et la pluri-

⁹⁴ Mauro, Frédéric [coord.]. *Op. cit.*, p. 51.

⁹⁵ *Ibid*, p.52.

annualité des engagements financiers pour les consortiums dans chaque projet.⁹⁶

L'ultime outil de cohérence en matière de R&D et R&T au sein du FEDef serait le développement des capacités stratégiques de défense au travers de projets « conjoints et collaboratifs », tels que prévus par la CSP. La liaison serait ainsi faite entre le champ politique de la CSP et la réalisation des projets capacitaires financée par le FEDef,⁹⁷ la logique de compétition présidant à la sélection des projets éligibles au fonds devant laisser la place à la coopération une fois le choix opéré. L'attribution de subventions sans mise en compétition devrait même être recherchée pour le développement en commun de nouveaux équipements afin de renforcer l'intégration industrielle européenne.⁹⁸

Cet embryon de cohérence capacitaire pourrait enfin être renforcé par la promotion des usages duaux des développements réalisés, ainsi que l'envisage le plan d'action de la commission européenne sur les synergies entre les industries civiles, de défense et spatiale, publié en février 2021.⁹⁹

Toutefois, des limites éthiques ont été posées à l'éligibilité des projets au financement par le FEDef. Ceux-ci doivent respecter « le droit de l'Union, le droit national et le droit international pertinent ».¹⁰⁰ « Par ailleurs, les actions visant à développer des armes létales autonomes [...] ne sont pas éligibles à un soutien du Fonds, sans préjudice de la possibilité de financer des actions visant à mettre au point des systèmes d'alerte rapide et des contre-mesures à des fins défensives. »¹⁰¹

Avec soixante projets engagés, le concours du FEDef doté de près de huit milliards d'euros, et l'implication de l'ensemble des instances de l'UE, ce n'est pas la rareté qui complexifie le processus, mais bien la multiplicité des acteurs. Assurer la coordination de l'ensemble nécessite une gouvernance unique.

c. La multiplicité des projets et des acteurs, conjuguée avec la diversité des financements, interroge sur le besoin d'une gouvernance unique.

L'organisation de la gouvernance européenne en matière de recherche et de développement capacitaire conjugue les instances et procédures « communautaires », dans lesquelles les décisions sont adoptées à la majorité (cas du FEDef, relevant du budget de l'UE et

⁹⁶ *Ibidem*. Cette analyse figure également dans l'article déjà cité d'Arnaud Sainte-Claire Deville, *Quel modèle pour l'industrie de défense d'une Europe plus autonome ?*, in De Kaniv, Nathalie et Bellouard, Patrick [dir.]. *Op. cit.*, p. 192.

⁹⁷ Il s'agit du troisième engagement plus contraignant de la CSP, cf. décision (PESC) 2017/2315 du conseil du 11 décembre 2017 précitée.

⁹⁸ Arnaud Sainte-Claire Deville, *op. cit.*, p. 192-193.

⁹⁹ Mauro, Frédéric [coord.], *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁰ Règlement du parlement européen et du conseil établissant le fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092 précité, article 7 « éthique ».

¹⁰¹ *Ibid*, article 10 « actions éligibles », paragraphe 6.

placé sous la direction de la Commission européenne, dont les actes d'exécution sont adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée¹⁰²), et les instances intergouvernementales, au sein desquelles l'unanimité est requise pour la prise de décision (cas de la CSP, pour la plupart des décisions¹⁰³).

Les financements, s'ils peuvent être communs ainsi que nous l'avons vu pour les projets de la CSP financés par le FEDef, demeurent le plus souvent à la charge des Etats membres participants, qui attendent donc un retour sur investissement à l'issue des projets de recherche et des premiers développements.

Ces procédures et financements distincts, s'ils se justifient par la nature juridique différente des instances, complexifient toutefois l'atteinte d'objectifs en théorie communs, soit le renforcement de la BITDe et de l'autonomie stratégique européenne. C'est pourquoi une réforme de la gouvernance européenne des projets de recherche et de développement serait souhaitable. Elle permettrait d'allier un alignement, déjà à l'œuvre, de l'ensemble du dispositif de planification et de développement des capacités avec les priorités issues des *HICG* au travers de la *CARD*, avec des moyens humains pour les états-majors à la hauteur des enjeux et mieux articulés entre eux.¹⁰⁴

Une telle réforme se heurte jusqu'à présent à la réticence de certains Etats, également visible dans les débats en cours sur la boussole stratégique. Ces Etats ne se pensent pas de prime abord en tant qu'Européens mais en tant qu'alliés au sein de l'OTAN. La tension est visible entre des Etats d'Europe occidentale (France, Italie, Espagne et Allemagne) ayant une vision stratégique autonome de l'UE et les Etats d'Europe centrale et orientale pour lesquels les mécanismes ainsi développés par l'UE sont davantage des mannes dans lesquelles puiser, dans une approche transactionnelle.¹⁰⁵

A cette aune, le FEDef serait un fonds structurel comme les autres (tels le fonds européen de développement régional (FEDER) ou le fonds social européen (FSE) par exemple), dont il convient

¹⁰² Cf. article 16 paragraphes 4 et 5 du TUE et article 238 paragraphe 3 du TFUE.

¹⁰³ Cf. article 46 paragraphe 6 du TUE : seules les décisions de mise en œuvre, de participation d'un nouvel Etat membre ou de suspension d'un Etat membre participant ne remplissant plus les engagements plus contraignants de la CSP font l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au conseil.

¹⁰⁴ Le rapport coordonné par Frédéric Mauro pour la sous-commission défense du parlement européen souligne ainsi : *"obviously, proper EU defence planning, and in particular managing CARD and the HICG, would require adequate staffing of the EUMS and the EDA."* *"In the long run, one of the most important action that should be taken to improve the EU DPP [defence planning process] would be to rationalise it and better organise the relations between the EUMC/EUMS and the EDA."* Mauro, Frédéric [coord.], *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁵ Gros-Verheyde, Nicolas. *Quelles leçons retenir des premiers programmes tests du FEDEef (Mauro-Simon) ?* Bruxelles2Pro, 10 juin 2021 : l'auteur s'est entretenu avec Frédéric Mauro, qui distingue « les « E23 », qui ont très peu de recherche, et voient dans le FEDef, davantage un fonds de cohésion » et « les 'E4', qui ont une vision un peu plus stratégique » et entendent développer certains équipements ». Le constat est le même dans le rapport des députés français, cf. Dumas, Françoise et Straumann, Eric, *op. cit.*, p. 48.

d'attendre une redistribution des crédits alloués au plus grand bénéfice du marché intérieur des Etats membres concernés.¹⁰⁶

La CSP, dont les résultats sont très en-deçà des attentes,¹⁰⁷ ne présente dans ce même cas que peu d'intérêt, et s'avère une contrainte, sauf lorsqu'elle vient appuyer les projets portés également par l'OTAN, à l'instar de la mobilité militaire.

Dans ce cas précis, la participation d'Etats tiers est encouragée par les Etats membres les plus atlantistes.

C. La participation d'Etats tiers aux projets CSP est possible mais elle doit être limitée et contrôlée afin de ne pas introduire de dépendances industrielles et opérationnelles dans l'emploi des équipements

Si elle peut présenter des avantages technologiques ou industriels de court terme, la participation des Etats tiers doit toutefois être bien encadrée pour éviter les dépendances, qui sont l'antithèse des finalités auxquelles entendent répondre les initiatives européennes de développement capacitaire.

- a. La CSP autorise la participation d'Etats tiers aux différents projets à l'invitation des Etats membres participants, permettant aux alliés non-européens d'intégrer des projets structurants pour l'autonomie stratégique européenne.*

Après plusieurs mois de débats, la participation de la Norvège, du Canada et des EUA au projet CSP de mobilité militaire a finalement été actée le 14 décembre 2021.¹⁰⁸ Une telle association à un projet de la CSP était prévue dès le lancement de la coopération en 2017.¹⁰⁹ « L'association d'un pays tiers doit avoir une double vertu, [...] : renforcer l'autonomie stratégique de l'UE et sa capacité à agir en tant que fournisseur de sécurité, avec ses partenaires. »¹¹⁰

Le financement de la rénovation d'infrastructures n'est pas directement visé, puisqu'il est pris en charge au titre du plan d'action de l'UE pour la mobilité militaire, hors du cadre de la CSP, par le biais du mécanisme pour l'interconnexion en Europe évoqué *supra*. Il se décline en programmes de travail pluriannuels. Le premier a été adopté le 5 août 2021 et prévoit le lancement d'appels à proposition annuels à hauteur de 330 millions d'euros par an pour la période 2021-

¹⁰⁶ « Le risque est réel que le FED fonctionne sur le modèle d'un fonds structurel classique, assurant un « retour » à chaque État-membre au détriment de l'efficacité globale. » Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Op. cit.* p. 45.

¹⁰⁷ Gros-Verheyde, Nicolas. *Seul un tiers des projets de la PESCO pourrait aboutir. Les autres encore au stade biberon voire morts-nés*. Bruxelles 2 Pro, 4 mai 2020.

¹⁰⁸ Gros-Verheyde, Nicolas. *Mobilité militaire. Les arrangements administratifs avec le Canada, les USA et la Norvège conclus*. Bruxelles2Pro, 16 décembre 2021.

¹⁰⁹ Cf. article 9 de la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 précitée.

¹¹⁰ Gros-Verheyde, Nicolas et alii. *La « boîte à outils » de la défense européenne, nouveautés 2020-2021 de la politique européenne de sécurité et de défense commune*. Editions du Villard, coll. « Manuel », mai 2021, 98 pages, p. 40.

2023, afin de mettre en place ou rénover des infrastructures de transport à double usage.¹¹¹

Le projet CSP concerne la coordination intergouvernementale, pour accélérer les procédures diplomatiques et douanières en matière de transit des forces militaires des pays alliés de l'OTAN et des Etats membres de l'UE sur le continent européen. L'objectif est de limiter à cinq jours le délai pour obtenir l'autorisation de transit des troupes en Europe. L'intégration de ces trois Nations membres de l'OTAN à un projet européen ne semble donc pas, à première vue, illogique, au vu du but poursuivi. Il s'agit d'ailleurs du projet emblématique de la coordination entre l'OTAN et l'UE en matière de défense.¹¹²

Une telle participation est proposée par les membres de la CSP à l'Etat tiers en réponse à sa demande formelle pour un projet donné. Cette invitation requiert l'unanimité des Etats membres participants afin d'être validée. Enfin, l'Etat tiers doit respecter huit conditions générales.¹¹³ Celles-ci concernent le respect des valeurs fondamentales de l'UE (dont le respect de l'Etat de droit), la valeur ajoutée substantielle apportée au projet, le renforcement de la PSDC pour l'atteinte du niveau d'ambition de l'UE, une non-dépendance vis-à-vis de cet Etat en matière de R&D, d'achat, d'export et d'utilisation d'armement, le respect des « engagements plus contraignants » de la CSP. L'Etat tiers doit en outre avoir un accord en vigueur avec l'UE sur la sécurité des informations et un arrangement administratif avec l'AED. Enfin, l'acceptation de la participation d'un Etat tiers à un projet CSP n'entraîne pas automatiquement la possibilité pour cet Etat de bénéficier de financement de la part du FEDef ou de l'un de ses programmes précurseurs à ce titre, les conditions d'accès à ces financements étant différentes.¹¹⁴

Cette première participation d'Etats tiers à un projet CSP résulte des projets lancés à l'issue du sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016, faisant suite à l'annexion de la Crimée par la Russie et à la déstabilisation du Donbass en 2014.

Elle s'accompagne d'un accord entre les EUA et l'AED pour permettre la participation d'experts américains aux travaux de l'agence européenne. Les modalités de cet accord doivent encore être précisées.¹¹⁵

¹¹¹ HR/VP, rapport conjoint au parlement européen et au conseil concernant la mise en œuvre du plan d'action sur la mobilité militaire d'octobre 2020 à septembre 2021, 24 septembre 2021, paragraphe n°12, p. 3.

¹¹² Le HR/VP considère que « la mobilité militaire reste un « navire amiral » de la coopération renforcée entre l'UE et l'OTAN », *op. cit.*, p.1.

¹¹³ Cf. *Décision (PESC) 2020/1639 du Conseil du 5 novembre 2020 établissant les conditions générales selon lesquelles des Etats tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets CSP donnés*. JOUE du 6 novembre 2020, article 3.

¹¹⁴ *Ibid.* Le considérant n°11 rappelle que « la participation d'Etats tiers à un projet CSP n'implique pas que des entités de pays tiers auront nécessairement accès au programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP) ou à d'autres instruments pertinents de l'Union. »

¹¹⁵ Gros-Verheyde, Nicolas. *Les Etats-Unis à la table de l'agence européenne de défense ? Le chemin est pris (v3)*, Bruxelles2Pro, 3 novembre 2021.

Si l'encadrement juridique de la participation des Etats tiers semble *a priori* satisfaisant pour préserver la BITDe et l'autonomie stratégique européenne, la participation de la douzaine d'Etats tiers éligibles selon les conditions définies¹¹⁶ implique toutefois des risques pour les Etats membres de l'UE participants à la CSP.

- b. Cette participation n'est pas sans risque de différentes natures (juridique : normes et extraterritorialité du droit des EUA ; industriel : freins à la coopération industrielle et à l'exportation d'armements ; opérationnel : limitation d'emploi d'équipement sous réserve d'autorisations préalables).*

Les risques identifiés sont de trois natures, juridiques, industriels et opérationnels.

Des risques d'abord juridiques, en raison du droit des Etats tiers impliqués, en particulier celui des EUA. La norme dite « *ITAR* » (*International Traffic in Arms Regulations*) impose aux clients de l'industrie d'armement américaine un suivi détaillé des matériels américains qu'ils utilisent, contraint leurs exportations éventuelles de matériels comprenant des composants américains, et des restrictions d'emplois. L'extraterritorialité du droit américain assurant l'effectivité d'une telle mesure s'oppose directement au développement d'une autonomie stratégique européenne.¹¹⁷

Des risques industriels ensuite, les normes précédemment évoquées constituant un frein à l'exportation d'armements par les Etats membres de la CSP, qui doivent également pouvoir conserver la propriété intellectuelle des travaux de recherche et de développement menés et disposer des fruits de cette coopération, sans être contraints par une application extraterritoriale du droit d'un Etat tiers.

Enfin des risques opérationnels, des autorisations d'emploi des équipements étant nécessaires dans certains cas afin de pouvoir les utiliser dans certaines zones ou contre certains adversaires. La liberté d'action est ainsi fortement contrainte.¹¹⁸

¹¹⁶ Cf. Gros-Verheyde, Nicolas et alii. *Op. cit.*, p. 42 : « avoir un accord d'information sécurisée entre le pays tiers et l'Union est une condition qui réduit de facto la liste à une douzaine de pays : les pays de l'espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse), des Balkans (Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie), l'Australie, les États-Unis, Israël, l'Ukraine et le Royaume-Uni. »

¹¹⁷ « Le premier enjeu en matière d'exportation est donc, pour les entreprises européennes, de se libérer de la dépendance américaine, la réglementation *ITAR* étant souvent utilisée comme une arme au service des intérêts commerciaux et stratégiques des États-Unis au détriment de leurs alliés européens. » Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Op. cit.* p. 39.

¹¹⁸ Lors de son intervention sur « [l']autonomie stratégique : la nécessaire complémentarité des choix nationaux et européens » au centre de recherche de l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan (CREC), l'IGA Olivier Martin a ainsi pris comme exemple le missile américain *Javelin*, acheté par l'armée de terre française en 2010-2011 : ce missile fait l'objet de caveat sur son emploi et d'un suivi obligatoire et constant par les autorités américaines des stocks détenus par l'armée française. Table

Le développement des projets CSP capacitaires apparaît ainsi porteur d'autant d'espoirs que de risques pour la constitution effective d'une BITDe performante, instrument au service de l'autonomie stratégique européenne.

c. La constitution d'une BITD européenne via la CSP demeure soumise à la volonté politique ferme des Etats membres participants.

Les interdépendances consenties sont au fondement même de l'unité européenne après la seconde guerre mondiale, au travers de la communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), dont la mise en commun supranationale privait les belligérants potentiels des matériaux indispensables au combat à cette époque.¹¹⁹

Sept décennies plus tard, l'enjeu demeure identique pour la constitution d'une BITDe via la CSP. Fondée sur l'accord intergouvernemental à l'unanimité des vingt-cinq Etats membres qui y participent, celle-ci repose par conséquent avant tout sur la volonté politique ferme des Etats de s'engager à respecter les engagements plus contraignants, en investissant dans des projets constituant, non seulement des opportunités industrielles, mais aussi des priorités stratégiques pour la défense de l'UE.

Cette défense est articulée avec celle de l'OTAN, et le demeurera sans aucun doute aussi longtemps que l'Alliance offrira l'assurance de la protection de la première puissance militaire à ses membres. Le doute n'est pas possible à la lecture des textes officiels.¹²⁰ Reste la peur de la menace russe, évoquée par les parlementaires français à propos des Européens du Centre et de l'Est, qui préféreraient conforter la clause d'assistance mutuelle de l'article cinq du traité de Washington par des achats de matériels américains en échange de l'envoi de troupes supplémentaires. Pour ces Etats, la défense européenne demeure à ce jour l'OTAN, bien plus que l'UE. Les instruments développés par l'UE, et auxquels ils participent, constituent davantage des opportunités économiques.¹²¹

ronde « souveraineté et solidarité européennes, la question de la défense », 20 janvier 2021, notes de l'auteur.

¹¹⁹ Selon les mots de Robert Schuman, ministre des affaires étrangères français, dans sa déclaration du 9 mai 1950 : « *la solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible* », <https://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950> (site internet de la fondation Robert Schuman).

¹²⁰ Notamment la *déclaration conjointe du président du conseil européen, du président de la commission européenne et du secrétaire général de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN* du 10 juillet 2018 in Gros-Verheyde, Nicolas. *Une déclaration de notaire sur la coopération UE-OTAN*, Bruxelles2Pro, 10 juillet 2018.

¹²¹ Dumas, Françoise et Straumann, Eric. *Op. cit.* p. 47-48.

Pour dépasser cette contradiction, le renforcement de la crédibilité opérationnelle de l'UE semble indispensable. Il permettra en retour le développement de la BITDe.¹²²

La CSP comprend déjà des engagements plus contraignants sur les aspects opérationnels, visant à renforcer les opérations et missions de la PSDC, qu'il s'agisse des groupements tactiques de l'UE (GTUE), controversés car jamais déployés,¹²³ ou de l'extension de la prise en charge des coûts des opérations au-delà des seuls « coûts communs » identifiés dans le mécanisme Athéna¹²⁴, auquel a succédé la Facilité européenne de paix (FEP) en 2021.

La mise en place de la FEP porte les espoirs de renforcement des opérations et missions militaires de la PSDC, car ainsi que le soulignent les sénateurs français, il conviendrait peut-être « *de ne pas s'appliquer à accroître indéfiniment la pression sur l'input financier dont l'effet principal est d'offrir des débouchés à une industrie militaire encore insuffisamment localisée en Europe, [mais plutôt d'] exercer une véritable pression sur l'output militaire, qui force les Européens à mieux intégrer leurs capacités et, si possible, à les produire.* »¹²⁵

¹²² *Ibid.* p.49.

¹²³ Pugnet, Aurélie. *Comité militaire : la refonte des battlegroups est sur la table*, Bruxelles2Pro, 28 octobre 2021.

¹²⁴ Il s'agit des engagements plus contraignants numéros 12 (disponibilité et capacité de déploiement des forces) et 14 (financement des opérations et missions militaires de la PSDC) de la CSP, cf. décision (PESC) 2017/2315 du conseil du 11 décembre 2017 précitée.

¹²⁵ Le Gleut, Ronan et Conway-Mouret, Hélène. *Op. cit.* p.50.

III. Le soutien aux partenaires extérieurs est étendu à de nouveaux domaines, doté de moyens supplémentaires via la facilité européenne de paix, dont les priorités politiques seront définies au fur et à mesure des projets et de leur mise en œuvre :

La mise en place de la facilité européenne de paix (FEP) en 2021 vise à renforcer les moyens financiers et le périmètre des dépenses éligibles pour le soutien par l'UE de ses partenaires extérieurs. L'orientation politique donnée à ce nouvel instrument sera précisée au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes et mesures d'assistance et des opérations qu'il financera.

A. *Dépasser les limites des deux dispositifs préexistants, la facilité de paix pour l'Afrique et le mécanisme Athéna, en élargissant les financements aux besoins exprimés par les tiers (organisations internationales, Etats) et aux équipements létaux.*

Succédant à la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et au mécanisme Athena de financement des missions et opérations de la PSDC, la FEP renforce les moyens financiers et élargit le spectre des bénéficiaires potentiels et des moyens disponibles, notamment aux équipements létaux.

a. Les limites des dispositifs préexistants: trop peu de moyens financiers pour un trop faible spectre de moyens disponibles.

Le mécanisme Athena, défini dès 2004, servait à financer les coûts communs des opérations et missions militaires de la PSDC. Tous les Etats membres contribuent au financement de ces coûts, selon une clé de répartition fondée sur le revenu national brut (RNB) de chacun. Il s'agit de la même clé que celle utilisée pour déterminer la contribution des Etats aux ressources propres du budget communautaire. Les évolutions du mécanisme n'ont pas permis de renforcer la prise en charge des coûts des opérations et missions de la PSDC, en raison notamment des réticences de certains Etats membres à dépenser davantage. Enfin, *« les pays tiers qui participent à l'opération peuvent théoriquement être appelés à contribuer. Mais, généralement, ils sont dispensés (par le conseil) de cette obligation. »*¹²⁶ Les coûts communs ainsi pris en charge s'élevaient à environ 75 millions d'euros par an.¹²⁷

Athena était géré par un comité spécial, composé des Etats membres participant au financement des opérations. Le service européen pour l'action extérieure (SEAE), la commission européenne et les Etats tiers pouvaient y assister, mais sans prendre part au vote.

¹²⁶ Dumoulin, André et Gros-Verheyde, Nicolas. *Op. cit.*, p. 285.

¹²⁷ Gros-Verheyde, Nicolas. *Les missions et opérations de la PSDC. Budget, personnel, commandement... le point*. Bruxelles2, 3 janvier 2019.

L'ordonnateur des opérations était (et demeure) le commandant de l'opération, ou par défaut l'administrateur du mécanisme. Les coûts communs finançables par le mécanisme correspondaient globalement aux frais de fonctionnement des quartiers généraux des opérations (opératif et tactiques), aux dépenses liées au déploiement et aux infrastructures, ainsi qu'aux frais de transport vers et depuis le théâtre.¹²⁸

La faible part des coûts financés *via* le mécanisme *Athena*¹²⁹ a conduit certains Etats à renoncer à s'engager dans certaines opérations ou missions, faute de budget suffisant au plan national, notamment en période de crise économique.¹³⁰

Au-delà du financement des coûts communs des opérations et missions de la PSDC, l'UE contribuait également au financement des opérations de maintien de la paix d'autres organisations régionales, notamment l'Union africaine (UA) au travers de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, à hauteur de plus de 1,6 milliards d'euros entre 2014 et juin 2021.¹³¹ Ces moyens financiers se sont avérés régulièrement trop faibles par rapport aux besoins qui n'ont cessé d'augmenter avec la hausse du nombre de missions financées.¹³²

Par ailleurs, ces deux dispositifs ne finançaient pas les capacités des Etats africains en matière de sécurité et de défense, au grand dam des commandants des missions de la PSDC sur place, constatant le dénuement des forces qu'ils étaient chargés de former.¹³³

Pour pallier ces insuffisances, ces dépenses ont été prises en compte, au moins partiellement, par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (ICSP), dans son volet de développement des capacités en appui à la sécurité et au développement.¹³⁴ Cet instrument est financé par le budget de l'UE et par conséquent soumis aux limitations posées par le TUE, interdisant le financement par le budget communautaire d'équipements létaux ou destinés à améliorer les capacités de combat.¹³⁵ Toutefois, le choix de cet instrument permet de ne pas limiter le champ d'assistance possible à l'Afrique, et

¹²⁸ *Ibid*, p. 286.

¹²⁹ « La partie des coûts financés en commun reste cependant très minoritaire, de l'ordre de 10% à 20% », *Ibid.*, p. 285.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 288.

¹³¹ Gros-Verheyde, Nicolas. *Faute d'accord sur le MFF 2021-2027, la facilité de paix pour l'Afrique réapprovisionnée*, Bruxelles2Pro, 7 septembre 2020.

¹³² *Ibidem*: l'auteur cite comme exemples la « mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en Guinée-Bissau (ECOMIB), [la] task-force multinationale conjointe contre Boko Haram (MNJTF), [la] force conjointe du G5 pour le Sahel. »

¹³³ Cf. les réactions du général Lecointre en 2013, alors premier commandant de la mission de formation de l'UE (EUTM) au Mali, ou celle du général italien Mingiardi en 2014, commandant la mission EUTM Somalia. Ce dernier résume la situation : « si on fournit la formation sans les équipements, le travail reste incomplet. » in Dumoulin, André et Gros-Verheyde, Nicolas. *Op. cit.* p. 369-370.

¹³⁴ A hauteur de 100 millions d'euros pour la période 2017-2020. Cf. Gros-Verheyde, Nicolas. *Le dispositif CBSD adopté. La touche finale... (V2)*, Bruxelles2Pro, 4 décembre 2017.

¹³⁵ Lenoble, Sébastien. *Fiche « capacity building dans le cadre de la Facilité européenne de paix (FEP) »*. RMD UE, 14 mai 2020.

surtout de faire porter par le budget communautaire les dépenses d'équipements au profit d'Etats tiers sur le fondement juridique de la coopération au développement prévue par le TFUE, et sans modifier l'architecture du cadre financier pluriannuel 2014-2020.¹³⁶

Depuis juin 2021 l'ICSP a été intégré au sein du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (*NDICI – Global Europe*), qui constitue l'un des programmes du CFP 2021-2027. Les mesures destinées au «renforcement des capacités des acteurs militaires à l'appui du développement et de la sécurité pour le développement» y sont dotées de 270 millions d'euros pour la période sur un montant total pour l'instrument de 79,5 milliards d'euros, soit 0,3 pour cent de l'enveloppe totale.¹³⁷

Par ailleurs, les Etats membres ont décidé de la réforme du mécanisme *Athena* et de la facilité de paix pour l'Afrique en les regroupant au sein d'une unique facilité européenne de paix, au périmètre et au financement élargis.

b. La FEP: un budget augmenté, pour un périmètre de financement élargi aux besoins des tiers et aux équipements létaux.

La création de la FEP est effective depuis le 22 mars 2021.¹³⁸
«Cet instrument vient financer ce qui n'est pas finançable par le budget communautaire classique : le renforcement des capacités militaires des pays tiers, des équipements non létaux aux équipements létaux (armes et munitions comprises) ; les opérations de maintien de la paix menées par les organisations régionales (l'Union africaine par exemple) et les missions et opérations militaires de l'UE menées au titre de la politique de sécurité et de défense commune (articles 42-4 et 43-2 du Traité UE).

Cet instrument remplace la facilité pour la paix en Afrique, [...] en élargissant son objectif à toutes les opérations de soutien à la paix menées par des partenaires dans le monde (en Amérique latine notamment). Il vient aussi prendre le relais du mécanisme Athena. [...] Il permet aussi, et surtout, de compléter ces deux actions par la possibilité de financer la fourniture d'équipements, d'infrastructures

¹³⁶ Dumoulin, André et Gros-Verheyde, Nicolas. *Op. cit.*, p. 374-375.

¹³⁷ Cf. article 6 «budget», p. 21 du règlement (UE) 2021/947 du parlement européen et du conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n°466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n°480/2009 du Conseil. JOUE, 14 juin 2021, 78 pages, analysé par Stroesser, Emmanuelle. *NDICI Global Europe (MFF 2021-2027). Pour quoi faire, comment, avec qui ?* Bruxelles2Pro, 30 août 2021.

¹³⁸ Décision (PESC) 2021/509 du conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, JOUE, 24 mars 2021, 49 pages.

ou d'assistance militaires et liés à la défense, demandées par des pays tiers, organisations régionales ou internationales (ex. le G5 Sahel). »¹³⁹

La FEP est dotée d'un budget de cinq milliards d'euros (en euros 2018, soit 5,692 milliards d'euros courants) sur la période du CFP 2021-2027. L'échelonnement annuel n'est pas linéaire, mais bien progressif, passant de 420 millions d'euros pour 2021 à 900 millions en 2024 et jusqu'à 1,132 milliard d'euros en 2027.¹⁴⁰

Elle est financée, à l'instar du mécanisme *Athena*, par des contributions des Etats membres fondées sur la clé de répartition RNB. Ces contributions sont obligatoires dès lors qu'une opération ou une mesure d'assistance est décidée. En outre, un mécanisme de financement original a été conçu pour les équipements létaux, afin de permettre de dépasser le rejet de ce type de mesures par certains Etats membres, en contrepartie d'une contribution supplémentaire de leur part à des « *mesures d'assistance autres que celles qui concernent la fourniture d'équipements ou de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.* »¹⁴¹

Toute action financée par la FEP fait l'objet d'une (ou plusieurs) décision(s) du Conseil.¹⁴² La FEP repose sur deux piliers correspondants aux objectifs fixés :

- opérations et missions militaires de la PSDC (OPS) y compris les opérations menées par un groupe d'Etats membres en vertu de l'article quarante-quatre du TUE. Ce pilier recouvre l'ancien mécanisme *Athena*, avec l'objectif de porter la part du financement à la moitié des coûts des opérations et missions ;

- mesures d'assistance (MA) : les MA peuvent prendre la forme d'un programme pluriannuel (sauf MA de fourniture de matériel militaire légal). Elles recouvrent à la fois le soutien aux opérations de maintien de la paix des partenaires de l'UE, soit le périmètre de la facilité pour la paix en Afrique, sans restriction sur les bénéficiaires ni sur le périmètre géographique, ainsi que le financement de capacités ou actions qui ne peuvent être pris en charge par le budget communautaire (matériel légal en particulier).

La FEP est administrée, pour la partie des opérations et missions militaires (missions « exécutives », c'est-à-dire autorisant l'emploi de la force), par le secrétariat général du conseil, pour la partie des mesures d'assistance, par la commission européenne.¹⁴³ A ces deux structures distinctes correspondent deux sous-ensembles financiers à la fongibilité limitée.¹⁴⁴

¹³⁹ Gros-Verheyde, Nicolas et alii. *Op. cit.*, p. 46.

¹⁴⁰ *Décision (PESC) précitée*, annexe I « plafonds financiers annuels ».

¹⁴¹ *Ibid.*, article 26 « détermination des contributions ».

¹⁴² *Ibid.*, article 7 « base juridique du financement des opérations et mesures d'assistance de l'Union au titre de la facilité ».

¹⁴³ *Ibid.*, article 10 « organes de gestion et personnel ».

¹⁴⁴ *Ibid.*, article 20 « virements de crédits » : le paragraphe 4 précise qu'« aucun virement de crédits ne peut être effectué entre un titre relatif aux opérations et un titre relatif aux mesures d'assistance. »

Au-delà des seules questions organisationnelles et procédurales, la FEP demeure une structure intergouvernementale, au travers de laquelle s'expriment, et parfois se neutralisent, les volontés des Etats membres.

B. Une gouvernance ad hoc maintenue pour un mécanisme hors budget de l'UE, qui laisse une grande latitude aux Etats membres.

La FEP demeure en dehors du budget de l'UE, finançant la PSDC sur une base intergouvernementale qui laisse aux Etats membres une grande marge d'appréciation, y compris pour la mise en œuvre des décisions du conseil par le comité de la facilité (ou comité FEP).

- a. Au-delà des textes, ce sont les décisions du comité FEP qui traduisent la volonté politique des Etats membres et leur appréciation des menaces.*

L'orientation politique de la FEP est décidée par le Conseil de l'UE au-travers des notes conceptuelles puis des décisions de mise en œuvre d'opérations ou de mesures d'assistance qu'il prend, complétées par les « *orientations stratégiques* » fixées par le comité politique et de sécurité (COPS), qui se réunit deux fois par an pour en débattre.¹⁴⁵

Toutefois, la mise en œuvre de ces décisions est assurée par le comité de la facilité, réunissant obligatoirement un représentant de chaque Etat membre concerné par une OPS ou une MA, et un représentant des autres Etats membres qui le souhaitent, ainsi que les administrateurs, commandants des opérations (qui sont ordonnateurs des dépenses de l'opération qu'ils commandent) et les comptables, assistés de représentants du SEAE et éventuellement de l'AED (si la mesure implique son « *domaine d'action* »).¹⁴⁶

Le comité de la facilité est guidé par les montants de référence déterminés par le Conseil pour les OPS et les MA, qui constituent l'ordre de grandeur des dépenses pluriannuelles finançables pour une OPS ou une MA donnée.¹⁴⁷ Seuls les crédits votés annuellement sont limitatifs. Le comité participe à la détermination de ces montants pour les opérations.¹⁴⁸ Chargé de l'adoption des budgets, du contrôle et du suivi de leur exécution, le comité est destinataire de la reddition des comptes effectuée par les administrateurs à la fin de chaque année budgétaire, ou une fois la MA ou l'OPS terminée.¹⁴⁹

Organe intergouvernemental, le comité de la facilité est le garant du respect des principes fondateurs de la FEP, des conditions

¹⁴⁵ *Ibid.*, article 9 « priorités et orientations stratégiques ».

¹⁴⁶ *Ibid.*, article 11 « comité de la facilité », paragraphe 11.

¹⁴⁷ *Ibid.*, article 7 paragraphe 2 « base juridique du financement des opérations et mesures d'assistance de l'Union au titre de la facilité ».

¹⁴⁸ *Ibid.*, article 46 « montant de référence pour une opération ».

¹⁴⁹ *Ibid.*, chapitre 6 « rapports financiers, comptabilité et audits ».

de financement des équipements, notamment létaux, et de la mise en œuvre de l'abstention constructive pour les Etats qui ne souhaitent pas contribuer aux mesures d'assistance visant la fourniture de tels équipements.

La FEP est la première concrétisation de la nouvelle relation entre l'UE et l'Afrique, telle que décrite au sommet UE-UA des 17 et 18 février 2022 à Bruxelles, dans le prolongement du protocole d'accord sur la paix, la sécurité et la gouvernance conclu le 23 mai 2018 entre l'Union africaine et l'Union européenne. L'approche est désormais de laisser les africains assurer avec leurs propres forces le maintien de la paix et de la sécurité du continent, en fournissant un appui à l'UA par le biais de la FEP.¹⁵⁰

Ce nouvel instrument a jusqu'alors surtout permis des avancées diplomatiques, la fourniture d'équipements létaux n'ayant pas été retenue pour l'exercice 2021. Or, la dégradation rapide de la sécurité en Europe conduit les Etats membres à approuver des MA de fournitures de matériel militaire, y compris létaux, ce qui n'était pas envisagé avant l'agression de l'Ukraine par la Russie, traduisant une volte-face politique majeure de la part de nombreux chefs d'Etats et de gouvernement européens.¹⁵¹

b. Les premières décisions d'allocation financière concernent encore des moyens non létaux pour les différents partenaires de l'UE (Est de l'Europe et Sahel), en dépit de la dégradation rapide du contexte international et local.

En 2021, la FEP a accordé 130 millions d'euros pour le soutien à l'UA, 44 millions d'euros au Mozambique pour le soutien des forces armées sur place, 31 millions d'euros pour les forces armées ukrainiennes, 24 millions d'euros pour les forces armées maliennes, 12,75 millions d'euros pour les forces de défense géorgiennes, dix millions d'euros à la Bosnie-Herzégovine pour le déminage, sept millions d'euros pour la médecine militaire et le génie moldaves.¹⁵² Au total, près de 260 millions d'euros sont ainsi destinés au soutien des partenaires de l'UE.

En pratique, ces décisions prises dans le cadre de la FEP par le conseil de l'UE se sont limitées aux capacités médicales, de déminage et de soutien logistique, tant pour trois Etats du partenariat oriental

¹⁵⁰ Pugnet, Aurélie. *Un changement de logiciel pour le futur de la coopération de sécurité UE-Afrique*. Bruxelles2Pro, 18 février 2022.

¹⁵¹ Gros-Verheyde, Nicolas ; Faure, Agnès et Chachaty, Helen. *Guerre en Ukraine. Les Européens oublient leurs principes et fournissent des armes. Un peu*. Bruxelles2Pro. 27 février 2022.

¹⁵² Gros-Verheyde, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix. 75 millions pour les armées du Mali, d'Ukraine, de Géorgie et de Moldavie. Détails et conditions*. Bruxelles2Pro. 3 décembre 2021.

(Moldavie,¹⁵³ Ukraine¹⁵⁴ et Géorgie¹⁵⁵), que pour le soutien aux opérations de l'UA¹⁵⁶ ou le soutien bilatéral de l'UE au Mali¹⁵⁷, ce dernier désormais entravé du fait de l'appui fourni au gouvernement malien par les mercenaires de la société privée russe Wagner et le départ consécutif des Français de *Barkhane* et des Européens de la *task force Takuba*.¹⁵⁸

La nouvelle donne diplomatique actée avec l'UA fournira peut-être un cadre permettant à la FEP de donner la pleine mesure de ses possibilités. Dans l'immédiat, l'Ukraine focalise les attentions et le soutien par la FEP pourrait davantage se concrétiser à son intention.¹⁵⁹

Les menaces sur les flancs Est et Sud de l'UE résonnent comme autant de justifications par les faits de la nécessité des évolutions obtenues dans le cadre de la FEP après des années d'attente. Toutefois, leur mise en œuvre concrète se fait encore attendre : l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe et le rejet des forces européennes par les Etats africains aux prises avec le terrorisme appellent davantage qu'un signal diplomatique coordonné comme le fut l'adoption concomitante des mesures d'assistance à ces Etats. L'écueil pour progresser dans ce sens demeure le même, l'absence de volonté politique commune aux Etats membres.

C. Dans le cadre de l'instrument extrabudgétaire d'action extérieure de l'UE qu'est la FEP, la volonté politique sera éprouvée au fur et à mesure de la définition et de la priorisation des projets.

Les projets de mesure d'assistance présentés au Conseil de l'UE dans le cadre de la FEP n'utilisent jusqu'alors pas l'ensemble des nouvelles possibilités du dispositif, traduisant les réticences de certains Etats membres et une priorisation politique différente des projets, ainsi que les exigences propres à la gouvernance intergouvernementale de la facilité.

a. Un champ d'action élargi et des moyens financiers accrus que l'UE peine à utiliser car les aspects de

¹⁵³ Décision (PESC) 2021/2136 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées de la République de Moldavie. JOUE, 3 décembre 2021.

¹⁵⁴ Décision (PESC) 2021/2135 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes. JOUE, 3 décembre 2021.

¹⁵⁵ Décision (PESC) 2021/2134 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces de défense géorgiennes. JOUE, 3 décembre 2021.

¹⁵⁶ Décision (UE) 2021/1210 du conseil du 22 juillet 2021 relative à une mesure d'assistance prenant la forme d'un programme général de soutien à l'Union africaine au titre de la facilité européenne pour la paix en 2021. JOUE, 23 juillet 2021.

¹⁵⁷ Décision (PESC) 2021/2137 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à soutenir les forces armées de la République du Mali en liaison avec la mission de formation de l'Union européenne au Mali. JOUE, 3 décembre 2021.

¹⁵⁸ Gros-Verheyde, Nicolas. *UE-Afrique. Les missions de la PSDC prises entre deux feux. À la recherche d'un nouveau souffle*. Bruxelles2Pro, 17 février 2022.

¹⁵⁹ Gros-Verheyde, Nicolas et Pugnet, Aurélie. *Vers un soutien aux écoles militaires en Ukraine. Le feu vert est acquis*. Bruxelles2Pro, 21 février 2022.

gouvernance et de priorisation politiques ne sont pas clairement définis ou partagés.

La création de la FEP est encore trop récente pour permettre une analyse des résultats, en particulier sur les premiers mois du dispositif. Toutefois, les avancées permises par la décision instaurant la FEP n'ont pour l'heure pas toutes été exploitées.

La suppression des limites géographiques de la facilité pour la paix en Afrique a été pleinement exploitée pour venir appuyer trois Etats du partenariat oriental de l'UE et la Bosnie-Herzégovine. Cependant, toutes ces mesures se limitent à la fourniture d'équipements non létaux. Or, le financement de telles capacités de sécurité et de défense demeure possible via d'autres instruments, notamment le NDICI évoqué *supra*. Afin de préserver la subsidiarité entre les différentes sources de financement existantes dans l'UE, la FEP devrait ainsi demeurer centrée sur le seul matériel militaire, spécialement les équipements létaux.

Par ailleurs, la priorisation politique des mesures d'assistance a conduit à rechercher *in fine* un équilibre entre les zones de crise. La proposition de mesure d'assistance à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie a ainsi été portée par les Etats baltes, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie ; l'assistance à la Bosnie-Herzégovine par la Croatie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ; l'assistance au Mozambique par le Portugal et l'assistance au Sahel par la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et la République Tchèque (cette dernière alors présente dans la *task force Takuba* au Mali).¹⁶⁰

Le maintien de la gouvernance de la FEP dans un strict cadre intergouvernemental, dans lequel la décision à l'unanimité est de règle, rend plus délicat le compromis que dans les projets initiaux, qui prévoyaient que le comité de la facilité serait « *présidé par un représentant de la Haute représentante [et] prendra[it] ses décisions, par principe, à la majorité qualifiée.* »¹⁶¹ En outre, la mise en place du mécanisme d'abstention constructive pour permettre aux Etats membres qui s'y refusent de ne pas financer ni cautionner la fourniture d'équipements létaux, est un autre frein à une conception commune de l'UE sur la manière de maintenir la paix. Le risque serait d'user systématiquement de l'abstention constructive, induisant une dérive vers une FEP « à la carte ».

Enfin, la délégation à des « *acteurs de mise en œuvre* » des mesures d'assistance a comme corollaire la nécessité de mettre en place un contrôle strict des exportations d'équipements, notamment létaux, aujourd'hui assuré par les Etats,¹⁶² en n'allouant les

¹⁶⁰ Entretien de l'auteur avec l'adjointe au chef du bureau de l'UE (BUE) à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, Paris, 2 décembre 2021.

¹⁶¹ Gros-Verheyde, Nicolas. *La facilité européenne de paix: le bras armé de l'UE*, Bruxelles2Pro, 24 juin 2018.

¹⁶² Santopinto, Federico et Maréchal, Julien. *L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix*. Observatoire

financements de l'UE qu'à un nombre limité de partenaires institutionnels.¹⁶³

La nouveauté de tels mécanismes pour certains Etats membres ou leur réticence traditionnelle envers la fourniture d'équipements létaux devront être dépassées, dans un contexte international toujours plus difficile.

b. Une volonté politique ferme au travers de la FEP est nécessaire face aux opérations de déstabilisation des compétiteurs stratégiques de l'UE (forces russes en Ukraine, Wagner en Centrafrique et au Mali).

« La présence en Afrique d'entreprises militaires et de sécurité privées, en particulier le groupe « Wagner » est condamnée par les responsables des principales commissions et délégations du Parlement européen, impliquées dans le partenariat avec l'Afrique. »¹⁶⁴

Le parlement européen, institutionnellement hors du champ décisionnel en matière de missions et opérations de la PSDC, s'exprime toutefois régulièrement sur ces enjeux. Il exprime ici une volonté politique ferme, mais inopérante.

Ainsi que présenté *supra*, l'effet pervers du mécanisme décisionnel intergouvernemental est la neutralisation de la volonté politique des uns par celle des autres, aboutissant, en matière opérationnelle comme en matière capacitaire, à un saupoudrage des moyens financiers entre de multiples théâtres et enjeux. Sur ce point, l'unité face à la menace russe, et pour le soutien à l'Ukraine agressée démontre la capacité des Etats membres de réagir en cas d'urgence.

L'évolution rapide des crises malienne et ukrainienne ne permet pas de dire aujourd'hui si l'unité européenne actuelle face à la Russie et envers l'UA sera pérenne. D'ores et déjà, il est toutefois possible de constater la fragilité des capacités européennes de formation, en Libye, au Mali, en Centrafrique ou encore en Somalie, faute de disposer des équipements militaires létaux et non létaux, pourtant réclamés, respectivement, dès 2013 et 2014 pour le Mali et la Somalie par les commandants d'opération. Le vecteur juridique et financier, la FEP, obtenu en 2021, arrive bien tard et alors que certaines missions sont compromises.¹⁶⁵

Les compétiteurs stratégiques de l'UE, au premier rang desquels la Russie et ses *proxies* notamment le groupe Wagner, exploitent les attermoissements des Européens et apportent leur « aide »

Boutros-Ghali du maintien de la paix, janvier 2021, 26 pages, p. 20 et Gros-Verheyde, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix : conditions de livraison, contrôles, garanties et rapports*, Bruxelles2Pro, 3 décembre 2021.

¹⁶³ Aucun équipement létaux n'étant pour l'instant prévu, les organismes susceptibles d'en assurer la fourniture aux partenaires ne sont pas encore clairement identifiés, et ne correspondront pas nécessairement à ceux figurant déjà dans les décisions (PESC) précitées. Entretien DGRIS/BUE du 2 décembre 2021 précité, notes de l'auteur.

¹⁶⁴ Cf. Stroesser, Emmanuelle. « Non à la présence russe des Wagner en Afrique. », in *Carnet de veille/Diplomatie parlementaire*, Bruxelles2Pro, 13 février 2022.

¹⁶⁵ Gros-Verheyde, Nicolas. *Les missions de la PSDC entre deux feux*, précité.

technique et financière, sans considération de respect du droit international et des populations locales.¹⁶⁶

Financer la défense et les moyens afférents apparaît d'abord une question de décision politique, les capacités d'action étant désormais disponibles au travers de la FEP.¹⁶⁷

Prolongeant le projet de « conseil de sécurité européen » esquissé par la chancellerie allemande et le Président de la République française au sommet de Meseberg, Frédéric Mauro appelle de ses vœux un dépassement de la règle de l'unanimité dans les questions de défense, hormis pour le déclenchement des opérations et le renforcement des capacités des partenaires.¹⁶⁸

Face à l'agression de l'Ukraine par la Russie, la décision des Européens d'utiliser la FEP pour financer des armements létaux à hauteur de 450 millions d'euros afin de soutenir les forces ukrainiennes crée un précédent.¹⁶⁹ L'adoption d'une nouvelle mesure d'assistance à hauteur de 500 millions d'euros supplémentaires confirme ce revirement,¹⁷⁰ tout comme les décisions nationales d'augmentation des budgets de défense.¹⁷¹ Enfin, la dernière version connue à ce jour du texte de la boussole stratégique prévoit le renforcement du rôle de la FEP, en stipulant que « l'utilisation de la Facilité européenne pour la paix va « *augmenter* » et [que] l'UE « *va* » rapidement (et non plus « *pourra* ») porter assistance à ses partenaires. Par exemple en « *soutenant* » (non plus « *augmentant* ») les capacités de défense des partenaires en temps de crise. »¹⁷²

¹⁶⁶ Gros-Verheyde, Nicolas. *Les sanctions contre Wagner alourdies. Le groupe, trois entités et huit responsables sur liste noire (v3)*, Bruxelles2Pro, 13 décembre 2021. « Bien qu'il soit « *dépourvu de la personnalité juridique* », le groupe Wagner, créé en 2014 pour succéder au Corps slave, est mis sous sanctions. Ce groupe « *est responsable de graves atteintes aux droits de l'homme en Ukraine, en Syrie, en Libye, en République centrafricaine (RCA), au Soudan et au Mozambique, dont des actes de torture et des exécutions et assassinats extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires* », soulignent les Européens. »

¹⁶⁷ Y compris pour le déploiement des groupements tactiques (*battlegroups*) de l'UE, encore jamais intervenu. Cf. décision (PESC) 2021/509 du conseil du 21 mars 2021 précitée, annexe IV, partie A, point 3: surcoûts spécifiques aux groupements tactiques de l'UE.

¹⁶⁸ Mauro, Frédéric. *Pour un nouveau cadre institutionnel de la politique de sécurité et de défense commune*, in De Kaniv, Nathalie et Bellouard, Patrick [dir.], *op. cit.*, p. 149-150.

¹⁶⁹ Gros-Verheyde, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix. L'Europe financera des équipements létaux pour l'armée ukrainienne (v4)*. Bruxelles2Pro. 27 février 2022, actualisé le 28 février 2022 (consulté le 2 mars 2022).

¹⁷⁰ Gros-Verheyde, Nicolas. *Les Européens doublent le montant du soutien militaire à l'Ukraine. Un demi-milliard de plus au titre de la facilité européenne pour la paix*. Bruxelles2Pro, 11 mars 2022.

¹⁷¹ Faure, Agnès. *Russie-Ukraine. Les Européens réinvestissent massivement dans leur défense*. Bruxelles2Pro, 8 mars 2022.

¹⁷² Pugnet, Aurélie. *Une REV4 de la boussole stratégique. Le texte presque finalisé*. Bruxelles2Pro. 16 mars 2022.

Conclusion

La défense européenne dispose de financements substantiels et nombreux dont les finalités, et par conséquent la cohérence et l'efficacité, sont équivoques.

Le niveau d'ambition militaire de la PSDC, défini dans la stratégie globale de 2016, est à ce jour inatteignable selon la CARD, en raison des lacunes capacitaires et de la fragmentation des projets de recherche, auxquelles seul le respect par les Etats membres des priorités définies à l'échelle européenne dans le CDP peut permettre de remédier. L'effort financier nécessaire pour y parvenir s'est concrétisé *a minima* dans le CFP 2021-2027, mais il est moindre que prévu à la suite des arbitrages politiques. L'ambition militaire est elle-même en cours de révision au vu de ces lacunes, pour définir une capacité de réaction rapide modulaire, afin de répondre aux enjeux des crises actuelles.

La réalisation des développements capacitaires prioritaires nécessite une BITDe robuste et indépendante. La CSP fournit un cadre politique à cette fin, appuyé par les financements issus du FEDef, mais le grand nombre et l'ambition variable des projets limitent leur impact pour la structuration de la défense européenne. En outre, les progrès vers une autonomie stratégique européenne sont conditionnés par une volonté politique ferme des Etats participants à la CSP en ce sens, pour éviter que la participation d'Etats tiers aux projets ne concrétise la dépendance de l'UE vis-à-vis des alliés de l'OTAN, notamment américains.

Le soutien de l'UE à ses partenaires extérieurs est renforcé par la FEP, qui permet désormais l'appui aux organisations internationales et aux Etats tiers, ainsi que la fourniture d'équipements létaux, si les Etats en sont d'accord. En effet, la FEP est un instrument extrabudgétaire d'action extérieure de l'UE, dont la gouvernance intergouvernementale repose par nature sur la volonté des Etats membres, qui oriente les décisions. Répondre à la déstabilisation de la part des compétiteurs stratégiques de l'UE en Afrique et en Europe orientale est le premier défi à relever par la FEP.

Une ferme volonté politique commune des Etats membres, dépassant leurs intérêts strictement nationaux, est discernable dans la réponse coordonnée à l'agression russe de l'Ukraine ; elle peut seule, si elle perdure, parachever le projet de défense européenne au sein de l'UE, en usant pleinement des cadres technique et financier de mise en œuvre d'ores et déjà opérationnels.

L'intégration européenne en matière de défense, soit l'horizon d'une « Europe-puissance »¹⁷³, ou d'une Union européenne de défense telle que prévue dans le TUE¹⁷⁴, fait débat depuis l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954.¹⁷⁵ Ce scénario demeure un des futurs possibles, envisagé par l'Institut d'études de sécurité de l'UE (EUISS), notamment dans le cas d'une agression russe en Europe orientale. Il impliquerait, entre autres, un budget commun

¹⁷³ Cf. le projet présenté par l'IGA Alain Crémieux dans son ouvrage éponyme : Crémieux, Alain. *Vers une Europe-puissance. Comment aboutir concrètement à l'Europe de la défense*. L'Harmattan, 2020, 149 pages.

¹⁷⁴ Cf. TUE, article 42 paragraphe 2.

¹⁷⁵ Dumoulin, André et Gros-Verheyde, Nicolas. *Op. cit.*, p. 25-26.

et la mise en place d'un conseil de défense européen et d'un haut-commissaire pour la défense européenne.¹⁷⁶

L'agression russe est tout à la fois un vecteur de renforcement de l'OTAN autour de l'allié américain et une opportunité de consolider la défense européenne là où elle est la plus faible : son processus décisionnel, élément clé de l'autonomie stratégique européenne.¹⁷⁷ La « boussole stratégique », présentée ce printemps, pourrait être la concrétisation d'une telle volonté sur le moyen terme.¹⁷⁸

¹⁷⁶ « *While this future may seem unlikely today, external developments, such as a US military withdrawal from Europe and/or sustained Russian aggression in eastern Europe, could lead European governments to overcome their hesitation.* » in Andersson, Jan Joel et alii. *Envisioning European defence. Five futures*, Issue - Chaillot paper n°137, EUISS, mars 2016, 50 pages, p. 33.

¹⁷⁷ Mauro, Frédéric. *Op. cit.*, p. 151.

¹⁷⁸ Cf. Guitton, Alice. *Défendre des intérêts de sécurité véritablement européens*. In revue défense nationale n°845, décembre 2021, p. 61-68. La directrice générale des relations internationales et de la stratégie au ministère des armées analyse les priorités de la PFUE, soulignant que « l'adoption de la « Boussole stratégique » sera essentielle » pour relancer les efforts européens en matière de défense, par sa « dimension véritablement politique » (p. 67-68).

Sources / Bibliographie

L'étude portant sur la période contemporaine, l'ensemble des références utilisées sera présenté ci-dessous en distinguant entre la nature des documents (communiqués officiels, articles de presse ou de revue notamment), regroupés le cas échéant par leur source commune (site internet « B2Pro » par exemple).

Communiqués de la Présidence de la République française et de la présidence française du conseil de l'UE (au 1^{er} semestre 2022) :

MACRON, Emmanuel. *Présentation de la présidence française du conseil de l'Union européenne, propos liminaire du Président de la République*, service de presse et veille de la Présidence de la République, 9 décembre 2021.

In : site du ministère français de l'Europe et des affaires étrangères [en ligne]. Disponible sur <<https://www.diplomatie.gouv.fr>>.

Lien :

<https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/09_12_2021_propos_liminaire_-_conference_de_presse_du_president_de_la_republique__cle4e98a3.pdf> (consulté le 11 décembre 2021).

MACRON, Emmanuel. *Adresse aux Français*, service de presse et veille de la Présidence de la République, 24 février 2022.

In : FAUDAIS, Stéphane. *Adresse du PR aux Français* [format PDF].

Destinataires : 29^e promotion de l'Ecole de guerre. 25 février 2022 (consulté le 25 février 2022). Communication personnelle.

Rapports parlementaires (Parlement français) :

Les deux rapports parlementaires français ci-dessous ont constitué une base d'étude précieuse, par leur approche problématisée du sujet, et les perspectives qu'ils tracent pour la défense européenne.

DUMAS, Françoise et STRAUMANN, Eric. *Industrie de défense, un enjeu essentiel de l'autonomie stratégique européenne*, rapport d'information n°1672, Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 12 février 2019.

In : site de l'Assemblée nationale [en ligne]. Disponible sur <<https://www.assemblee-nationale.fr>>.

Lien :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel15b1672_rapport-information.pdf> (consulté le 27 novembre 2021).

LE GLEUT, Ronan et CONWAY-MOURET, Hélène. *Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ?*, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 7 juillet 2021.

In : site du Sénat [en ligne]. Disponible sur <<http://www.senat.fr>>.

Lien : <<http://www.senat.fr/rap/r20-753-1/r20-753-11.pdf>> (consulté le 27 novembre 2021).

Document budgétaire officiel français :

Annexe au projet de loi de finances pour 2022, *Relations financières avec l'Union européenne*, octobre 2021.

In : site plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique [en ligne]. Disponible sur <<https://www.budget.gouv.fr>>.

Lien :

<file:///C:/Users/N25E4~1.GOU/AppData/Local/Temp/Jaune2022_relations_financieres_UE-W.pdf> (consulté le 2 janvier 2022).

Documents officiels de l'état-major des armées (EMA) français :

BURKHARD, Thierry. *Vision stratégique du chef d'état-major des armées*, EMA/COM, octobre 2021.

In : site de la direction de l'enseignement militaire supérieur [en ligne]. Disponible sur <<https://www.dems.defense.gouv.fr>>.

Lien : <<https://www.dems.defense.gouv.fr/actualite-dems/vision-strategique-du-chef-detat-major-armees>> (consulté le 21 novembre 2021).

Rapport au parlement européen :

MAURO, Frédéric [coord.]; SIMON, Edouard; XAVIER, Ana Isabel. *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*, Parlement européen, Mai 2021. Rapport réalisé à la demande de la sous-commission de la défense du parlement européen.

In : site du parlement européen [en ligne]. Disponible sur <<https://www.europarl.europa.eu>>.

Lien :

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU\(2021\)653638_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU(2021)653638_EN.pdf)> (consulté le 2 décembre 2021).

Chapitres d'ouvrages collectifs ou de recueils :

De KANIV, Nathalie et BELLOUARD, Patrick [dir.]. *Souveraineté et solidarité, un défi européen*, Les éditions du cerf, octobre 2021.

Les références qui suivent sont toutes extraites de cet ouvrage collectif, initié par l'association Eurodéfense-France, préfacé par le Président de la République française, Emmanuel Macron, et postfacé par le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la commission, Josep Borrell.

DE CORDOUE, Bertrand. *Industrie d'armement : résoudre les paradoxes du passage à l'échelle européenne* in *op. cit.*, p. 199-205.

MARTIN, Olivier. *Autonomie stratégique : la nécessaire complémentarité des choix nationaux et européens*, in *op. cit.*, p. 207-212.

MAURO, Frédéric. *Pour un nouveau cadre institutionnel de la politique de sécurité et de défense commune*, in De Kaniv, Nathalie et Bellouard, Patrick [dir.], *op. cit.*, p. 141-152.

SAINTE-CLAIRE DEVILLE, Arnaud. *Quel modèle pour l'industrie de défense d'une Europe plus autonome ?* in op. cit., p. 191-197.

Ouvrages :

ANDERSSON, Jan Joel et alii. *Envisioning European defence. Five futures*. Issue - Chaillot paper n°137, EUISS, mars 2016.

CREMIEUX, Alain. *Vers une Europe-puissance (comment aboutir concrètement à l'Europe de la défense)*. L'Harmattan, 2020.

DUMOULIN, André et GROS-VERHEYDE, Nicolas. *La politique européenne de sécurité et de défense commune*. Editions du Villard, 1^{ère} édition, 2017.

FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE OF THE REPUBLIC OF AUSTRIA/EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE COLLEGE, *Handbook on CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4^e edition, 2021.

GROS-VERHEYDE, Nicolas et alii. *La « boîte à outils » de la défense européenne, nouveautés 2020-2021 de la politique européenne de sécurité et de défense commune*. Editions du Villard, coll. « Manuel », mai 2021. Il s'agit de l'actualisation du manuel de 2017 référencé ci-dessus, particulièrement utile compte-tenu des évolutions rapides de la défense européenne au cours de cette période.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Les missions et opérations de la PSDC. Budget, personnel, commandement... le point*. Bruxelles2, 3 janvier 2019.

In : site "Bruxelles2" (ou "B2") [en ligne]. Disponible sur <<https://www.bruxelles2.eu>>.

Lien : <<https://www.bruxelles2.eu/2019/01/les-missions-et-operations-de-la-psdc-budget-personnel-commandement-le-point/>> (consulté le 28 novembre 2021).

Articles de revues :

ARNOULD, Claude-France. *Défense européenne, agir à temps*, in *Politique étrangère*, vol. 86, n°4, décembre 2021, p. 111-123.

BRICOUT, Cyrille, et LAVILLE, Marie. *Les relations gréco-turques en eaux troubles*, *Revue défense nationale*, vol. h-s, no. HS3, 2021, p. 91-95.

GUITTON, Alice. *Défendre des intérêts de sécurité véritablement européens*. In *revue défense nationale* n°845, décembre 2021, p. 61-68.

Articles de presse [en ligne] :

CONWAY-MOURET, Hélène. *Donner à la défense européenne toute l'attention qui s'impose dans un contexte hautement dégradé*, 13

juillet 2020 : tribune signée par vingt-et-un parlementaires des Etats membres de l'UE et parue dans six autres journaux européens.
In : site du journal Le Monde [en ligne]. Disponible sur <<https://www.lemonde.fr>>.
Lien : <https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/07/13/helene-conway-mouret-donner-a-la-defense-europeenne-toute-l-attention-qui-s-impose-dans-un-contexte-hautement-degrade_6046072_3232.html> (consulté le 4 décembre 2021).

GAIN, Nathan. *L'Europe alerte sur la « fragmentation » des parcs de chars*, 25 novembre 2020.
In : site « force operations blog » [en ligne]. Disponible sur <<https://www.forcesoperations.com>>.
Lien : <<https://www.forcesoperations.com/amp/un-rapport-europeen-invite-a-defragmenter-les-flottes-de-chars-de-combat/>> (consulté le 4 décembre 2021).

GAIN, Nathan, *Les six priorités de la PFUE 2022 en matière de défense*, 16 décembre 2021.
In : site « force operations blog » [en ligne]. Disponible sur <<https://www.forcesoperations.com>>.
Lien : <<https://www.forcesoperations.com/les-six-priorites-de-la-pfue-2022-en-matiere-de-defense/>> (consulté le 16 décembre 2021).

GNESOTTO, Nicole. *De Kaboul aux sous-marins, trois leçons stratégiques à retenir*, 29 septembre 2021.
In : site du journal Le Monde [en ligne]. Disponible sur <<https://www.lemonde.fr>>.
Lien : <https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/09/29/nicole-gnesotto-de-kaboul-aux-sous-marins-trois-lecons-strategiques-a-retenir_6096386_3232.html> (consulté le 29 septembre 2021).

LE MONDE AVEC AFP. *Crise des migrants : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'UE annoncent de nouvelles sanctions contre la Biélorussie*, 2 décembre 2021.
In : site du journal Le Monde [en ligne]. Disponible sur <<https://www.lemonde.fr>>.
Lien : <https://www.lemonde.fr/international/article/2021/12/02/crise-des-migrants-les-etats-unis-le-royaume-uni-le-canada-et-l-ue-annoncent-de-nouvelles-sanctions-contre-la-bielorussie_6104491_3210.html> (consulté le 2 décembre 2021).

RETTMAN, Andrew. *Russian mercenaries using EU-trained soldiers in Africa*, 29 novembre 2021.
In : site "EU Observer" [en ligne]. Disponible sur <<https://euobserver.com>>.
Lien : <<https://euobserver.com/world/153653>> (consulté le 2 décembre 2021).

SCHUMAN, Robert. *Déclaration du 9 mai 1950*.
In : site de la fondation Robert Schuman [en ligne]. Disponible sur <<https://www.robert-schuman.eu>>.
Lien : <<https://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950>> (consulté le 16 janvier 2022).

STROOBANTS, Jean-Pierre. *Le budget de sécurité et de défense européen victime du fonds de relance*, 25 juillet 2020.

In: site du journal Le Monde [en ligne]. Disponible sur <<https://www.lemonde.fr>>.

Lien: <https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/25/le-budget-de-securite-et-de-defense-europeen-victime-du-fonds-de-relance_6047272_3210.html> (consulté le 4 décembre 2021).

Articles issus du site « B2Pro » pour « Bruxelles2Pro » [en ligne] :

Dirigé par Nicolas Gros-Verheyde, son rédacteur en chef, le site « Bruxelles2Pro » [en ligne] assure une veille « du quotidien de l'Europe géopolitique », selon ses propres termes. Il est disponible sur <<https://club.bruxelles2.eu>>.

Les articles sont datés du jour de leur publication sur le site. Sauf mention contraire, la date de consultation correspond à la date de publication.

FAURE, Agnès. *Russie-Ukraine. Les Européens réinvestissent massivement dans leur défense*. Bruxelles2Pro, 8 mars 2022.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2022/03/russie-ukraine-les-europeens-reinvestissent-massivement-dans-leur-defense/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Le dispositif CBSD adopté. La touche finale... (V2)*, Bruxelles2Pro, 4 décembre 2017.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2017/12/le-dispositif-cbsd-adopte-de-facon-definitive/>> (consulté le 6 mars 2022).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *La facilité européenne de paix: le bras armé de l'UE*, Bruxelles2Pro, 24 juin 2018.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2018/06/la-facilite-europeenne-de-paix-le-bras-arme-de-lunion-fiche/>> (consulté le 27 novembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Une déclaration de notaire sur la coopération UE-OTAN*, Bruxelles2Pro, 10 juillet 2018.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2018/07/une-declaration-de-notaire-sur-la-cooperation-ue-otan/>> (consulté le 2 décembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Seul un tiers des projets de la PESCO pourrait aboutir. Les autres encore au stade biberon voire morts-nés*. Bruxelles 2 Pro, 4 mai 2020.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2020/05/seul-un-tiers-des-projets-de-la-pesco-en-voie-daboutir/>> (consulté le 2 décembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Faute d'accord sur le MFF 2021-2027, la facilité de paix pour l'Afrique réapprovisionnée*, Bruxelles2Pro, 7 septembre 2020 (consulté le 27 novembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Quelles leçons retenir des premiers programmes tests du FEDEef (Mauro-Simon)?* Bruxelles2Pro, 10 juin 2021.

Lien: <<https://club.bruxelles2.eu/2021/06/quelles-lecons-retenir-des-premiers-programmes-tests-du-fedeeef-mauro-simon/>> (consulté le 2 décembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Quatrième vague de projets PESCO : la France s'impose, le Quatuor maîtrise*, Bruxelles 2 Pro, 7 octobre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/10/quatrieme-vague-de-projets-pesco-la-france-simpose-le-quatuor-maitrise/>> (consulté le 2 décembre 2021).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Les États-Unis à la table de l'agence européenne de défense ? Le chemin est pris (v3)*, Bruxelles2Pro, 3 novembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/11/les-etats-unis-a-la-table-de-lagence-europeenne-de-defense-le-chemin-est-pris/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Une nouvelle capacité de réaction rapide. Composition, décision, financement...*, Bruxelles2 Pro, 10 novembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/11/une-nouvelle-capacite-de-reaction-rapide-composition-decision-financement/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Mali : des sanctions en préparation contre la junte militaire et contre la société Wagner (v2)*, Bruxelles2Pro, 15 novembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/11/mali-des-sanctions-en-preparation-contre-la-junte-militaire-et-contre-la-societe-wagner/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Le budget 2022 de l'agence européenne de défense en hausse minimale. Accord technique sur la mobilité*. Bruxelles2Pro, 16 novembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/11/un-budget-2022-de-lagence-europeenne-de-defense-au-compte-goutte/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix. 75 millions pour les armées du Mali, d'Ukraine, de Géorgie et de Moldavie. Détails et conditions*. Bruxelles2Pro. 3 décembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/12/mali-ukraine-georgie-et-moldavie-75-millions-pour-equiper-les-forces-armees-details-et-conditions/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix : conditions de livraison, contrôles, garanties et rapports*, Bruxelles2Pro, 3 décembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/12/facilite-europeenne-pour-la-paix-conditions-de-livraison-controles-garanties-et-rapports/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Les sanctions contre Wagner alourdies. Le groupe, trois entités et huit responsables sur liste noire (v3)*, Bruxelles2Pro, 13 décembre 2021.
Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/12/les-sanctions-contre-wagner-alourdies-le-groupe-trois-entites-et-huit-responsables-sur-liste-noire-v3/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Mobilité militaire. Les arrangements administratifs avec le Canada, les USA et la Norvège conclus*. Bruxelles2Pro, 16 décembre 2021.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/12/mobilite-militaire-les-arrangements-administratifs-avec-le-canada-les-usa-et-la-norvege-conclus/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Boussole stratégique. Pas de consensus sur la force de réaction rapide. Mais des avancées sur la déclaration UE-OTAN*. Bruxelles 2 Pro, 17 janvier 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/01/pas-de-consensus-sur-la-force-de-reaction-rapide-mais-des-avancees-sur-la-declaration-ue-otan/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *UE-Afrique. Les missions de la PSDC prises entre deux feux. À la recherche d'un nouveau souffle*. Bruxelles2Pro, 17 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/ue-afrique-les-missions-de-la-psdc-prises-entre-deux-feux-a-la-recherche-dun-nouveau-souffle/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas et PUGNET, Aurélie. *Vers un soutien aux écoles militaires en Ukraine. Le feu vert est acquis*. Bruxelles2Pro, 21 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/education-militaire-en-ukraine/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas; FAURE, Agnès et CHACHATY, Helen. *Guerre en Ukraine. Les Européens oublient leurs principes et fournissent des armes. Un peu*. Bruxelles2Pro. 27 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/guerre-en-ukraine-les-europeens-oublent-leurs-principes-et-fournir-des-armes-un-peu/>>.

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Facilité européenne pour la paix. L'Europe financera des équipements létaux pour l'armée ukrainienne (v4)*. Bruxelles2Pro. 27 février 2022, actualisé le 28 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/lunion-europeenne-entre-en-guerre-elle-financera-des-equipements-letaux-pour-larmee-ukrainienne/>> (consulté le 2 mars 2022).

GROS-VERHEYDE, Nicolas. *Les Européens doublent le montant du soutien militaire à l'Ukraine. Un demi-milliard de plus au titre de la facilité européenne pour la paix*. Bruxelles2Pro, 11 mars 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/03/les-europeens-doublent-le-montant-du-soutien-militaire-a-lukraine-un-demi-milliard-de-plus/>>.

PUGNET Aurélie et GROS-VERHEYDE Nicolas. *Créons une force européenne d'entrée en premier ! 14 États sont pour*, Bruxelles2 Pro, 6 mai 2021.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/05/creons-une-force-europeenne-dentree-en-premier-14-etats-sont-pour/>> (consulté le 2 décembre 2021).

PUGNET, Aurélie. *Comité militaire : la refonte des battlegroups est sur la table*, Bruxelles2Pro, 28 octobre 2021.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/10/comite-militaire-la-refonte-des-battlegroups-est-sur-la-table/>> (consulté le 2 décembre 2021).

PUGNET, Aurélie. *Comblant les lacunes, investir et innover : les trois axes industriels de la boussole stratégique*, Bruxelles2Pro, 12 novembre 2021.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/11/boussole-strategique-que-elles-lacunes-critiques-et-comment-les-combler/>>.

PUGNET, Aurélie et GROS-VERHEYDE, Nicolas. *La boussole stratégique révisée telle que nous l'avons lue*. Bruxelles 2 Pro. 12 janvier 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/01/la-boussole-strategique-revisee-telle-que-nous-lavons-lue/>>.

PUGNET, Aurélie. *Un changement de logiciel pour le futur de la coopération de sécurité UE-Afrique*. Bruxelles2Pro, 18 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/un-changement-de-logiciel-pour-le-futur-de-la-cooperation-de-securite-ue-afrique/>>.

PUGNET, Aurélie. *Une REV4 de la boussole stratégique. Le texte presque finalisé*. Bruxelles2Pro. 16 mars 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/03/une-rev4-de-la-boussole-strategique-le-texte-presque-finalise/>>.

STROESSER, Emmanuelle. *NDICI Global Europe (MFF 2021-2027). Pour quoi faire, comment, avec qui ?* Bruxelles2Pro, 30 août 2021.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2021/08/politique-exterieure-le-nouveau-ndici-mff-2021-2027-pour-quoi-faire-comment-avec-qui/>> (consulté le 27 novembre 2021).

STROESSER, Emmanuelle. « Non à la présence russe des Wagner en Afrique. », in *Carnet de veille/Diplomatie parlementaire*, Bruxelles2Pro, 13 février 2022.

Lien : <<https://club.bruxelles2.eu/2022/02/carnet-13-02-2022-confidentiels-defense-industries-otan-diplomatie-crises-securite-pouvoirs/>>.

Table ronde :

L'auteur a pu assister à la table ronde organisée par le centre de recherche de l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, le 20 janvier 2022, sur le thème « solidarité et souveraineté européennes, la question de la défense ». Cette journée était l'occasion de réunir certains des auteurs de l'ouvrage collectif initié par l'association Eurodéfense France, sur ce thème.

BELLOUARD, Patrick. *Industrie d'armement : résoudre les paradoxes du passage à l'échelle européenne*, communication à la table ronde « solidarité et souveraineté européennes, la question de la défense », académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, 20 janvier 2022, notes de l'auteur.

Entretien :

Entretien de l'auteur avec l'adjointe au chef du bureau de l'UE (BUE) à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, Paris, 2 décembre 2021.

Rapport de recherche :

SANTOPINTO, Federico et MARECHAL, Julien. *L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix*. N°001 [en ligne]. Bruxelles : Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2021. Disponible sur <<https://www.observatoire-boutros-ghali.org/publications/l%E2%80%99assistance-militaire-de-l%E2%80%99ue-%C3%A0-l%E2%80%99aune-de-la-nouvelle-facilit%C3%A9-europ%C3%A9enne-pour-la-paix>> (consulté le 2 janvier 2022).

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel pour les opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies. Cette étude a été co-publiée par la fondation Konrad Adenauer dans le cadre de son programme pour le dialogue sur la sécurité en Afrique subsaharienne, et le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP).

Traités internationaux :

Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington D.C. le 4 avril 1949.
In : site de l'OTAN [en ligne]. Disponible sur <<https://www.nato.int>>.
Lien :
<https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_fr_light_2009.pdf> (consulté le 10 décembre 2021).

Traité sur l'Union européenne.
In : site du portail d'accès au droit de l'UE « EUR-Lex » [en ligne]. Disponible sur <<https://eur-lex.europa.eu>>.
Lien : <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF>
(version consolidée du texte, consultée le 10 décembre 2021).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
In : site du portail d'accès au droit de l'UE « EUR-Lex » [en ligne]. Disponible sur <<https://eur-lex.europa.eu>>.
Lien : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>>
(version consolidée du texte, consultée le 10 décembre 2021).

Règlements et décisions de l'UE :

Sauf mention contraire, les différents textes qui suivent sont accessibles sur le site du portail d'accès au droit de l'UE « EUR-Lex » [en ligne]. Disponible sur <<https://eur-lex.europa.eu>>. Les liens fournis vers ces mêmes textes permettent un accès direct via l'identifiant européen de la législation (*European Legislation Identifier, ELI*).

PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL DE L'UE. *Règlement (UE) 2021/697 du parlement européen et du conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092*. JOUE, 12 mai 2021.

Lien: < <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj>> (consulté le 27 novembre 2021).

PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL DE L'UE. *Règlement (UE) 2021/947 du parlement européen et du conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n°466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n°480/2009 du Conseil*. JOUE, 14 juin 2021.

Lien: < <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>> (consulté le 27 novembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants*, JOUE, 14 décembre 2017.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2017/2315/oj>> (consulté le 27 novembre 2021).

COMMISSION EUROPEENNE. *Décision de la présidente de la commission européenne concernant l'organisation des responsabilités des membres de la commission*. 1^{er} décembre 2019.

In: site de la commission européenne [en ligne]. Disponible sur <<https://ec.europa.eu>>.

Lien: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/organisation-responsibilities_fr.pdf> (consulté le 5 décembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2020/1639 du Conseil du 5 novembre 2020 établissant les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets CSP donnés*. JOUE, 6 novembre 2020.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2020/1639/oj>> (consulté le 27 novembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2021/509 du conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528*, JOUE, 24 mars 2021.

Lien: < <http://data.europa.eu/eli/dec/2021/509/oj>> (consulté le 28 novembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (UE) 2021/1210 du conseil du 22 juillet 2021 relative à une mesure d'assistance prenant la forme d'un programme général de soutien à l'Union africaine au titre de la facilité européenne pour la paix en 2021*. JOUE, 23 juillet 2021.

Lien: < <http://data.europa.eu/eli/dec/2021/1210/oj>> (consulté le 28 novembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2021/2134 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité*

européenne pour la paix afin de soutenir les forces de défense géorgiennes. JOUE, 3 décembre 2021.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2134/oj>> (consulté le 3 décembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2021/2135 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes*. JOUE, 3 décembre 2021.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2135/oj>> (consulté le 3 décembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2021/2136 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées de la République de Moldavie*. JOUE, 3 décembre 2021.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2136/oj>> (consulté le 3 décembre 2021).

CONSEIL DE L'UE. *Décision (PESC) 2021/2137 du conseil du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à soutenir les forces armées de la République du Mali en liaison avec la mission de formation de l'Union européenne au Mali*. JOUE, 3 décembre 2021.

Lien: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2137/oj>> (consulté le 3 décembre 2021).

Communications des institutions de l'UE :

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 28 juin 2016.

In: site du conseil de l'UE [en ligne]. Disponible sur <<https://www.consilium.europa.eu>>.

Lien: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf>> (consulté le 4 décembre 2021).

HAUT-REPRESENTANT DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ETRANGERES ET LA POLITIQUE DE SECURITE / VICE-PRESIDENT DE LA COMMISSION EUROPEENNE (HR/VP) ET CHEF DE L'AGENCE EUROPEENNE DE DEFENSE. *Implementation Plan on Security and Defence*. 14 novembre 2016.

In: site du conseil de l'UE [en ligne]. Disponible sur <<https://www.consilium.europa.eu>>.

Lien: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>> (consulté le 4 décembre 2021).

COMMISSION EUROPEENNE. *Communication de la commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le plan d'action européen de la défense*, 30 novembre 2016.

In: site du portail d'accès au droit de l'UE « EUR-Lex » [en ligne]. Disponible sur <<https://eur-lex.europa.eu>>.

Lien : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN>> (consulté le 4 décembre 2021).

PARLEMENT EUROPEEN. *Défense : comment le Parlement soutient une plus grande coopération européenne*. 6 juin 2017.

In : site du parlement européen [en ligne]. Disponible sur <www.europarl.europa.eu>.

Lien :

<<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/security/20170602STO76617/defense-comment-le-parlement-soutient-une-plus-grande-cooperation-europeenne>> (consulté le 11 décembre 2021).

AGENCE EUROPEENNE DE DEFENSE. Fiche d'information *Capability Development Plan*, 28 juin 2018.

In : site de l'AED [en ligne]. Disponible sur : <<https://eda.europa.eu>>.

Lien :

<<https://eda.europa.eu/publications-and-data/factsheets/factsheet-capability-development-plan>> (consulté le 5 décembre 2021).

AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE. *Results of first Coordinated Annual Review on Defence*, 20 novembre 2020.

In : site de l'AED [en ligne]. Disponible sur <<https://eda.europa.eu>>.

Lien :

<<https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2020-11-20-card-factsheet-final.pdf>> (consulté le 5 décembre 2021).

HR/VP, *rapport conjoint au parlement européen et au conseil concernant la mise en œuvre du plan d'action sur la mobilité militaire d'octobre 2020 à septembre 2021*, 24 septembre 2021.

In : site de l'office des publications de l'UE [en ligne]. Disponible sur <<https://op.europa.eu/fr/home>>.

Lien :

<<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01399829-1d55-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF>> (consulté le 27 novembre 2021).

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE. *Recommandation du Conseil du 16 novembre 2021 évaluant les progrès réalisés par les États membres participants en vue de remplir les engagements pris dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP)*, JOUE, 17 novembre 2021.

In : site du portail d'accès au droit de l'UE « EUR-Lex » [en ligne]. Disponible sur <<https://eur-lex.europa.eu>>.

Lien :

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1117%2802%29&qid=1647101672933>> (consulté le 27 novembre 2021).

SECRETARIAT CSP. *Projet « Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) »*.

In : site de la CSP [en ligne]. Disponible sur <<https://pesco.europa.eu/>>.

Lien :

<<https://pesco.europa.eu/project/electronic-warfare-capability-and-interoperability-programme-for-future-joint-intelligence-surveillance-and-reconnaissance-jisir-cooperation>> (consulté le 15 janvier 2022).

Fiches thématiques de la représentation militaire et de défense française auprès de l'UE (RMD UE) :

LENOBLE, Sébastien. *Fiche « capacity building dans le cadre de la Facilité européenne de paix (FEP) »*. RMD UE, 14 mai 2020.

LENOBLE, Sébastien. *Fiche « Facilité européenne de paix »*, RMD UE, 28 septembre 2021.

RMD UE / S3 « CAPACITES DE DEFENSE ». Fiche sur « *le mécanisme de développement des capacités* », 9 juin 2021.

RMD UE / S3 « CAPACITES DE DEFENSE ». Fiche sur « *la coopération structurée permanente (CSP)* ». 26 septembre 2021.

Table des abréviations

AED/EDA	Agence européenne de défense <i>/ European defence agency</i>
APRD/PADR	Action préparatoire de recherche en matière de défense / <i>Preparatory action on defence research.</i>
BITDe	Base industrielle et technologique de défense européenne
BUE	Bureau de l'Union européenne (au ministère des armées français)
CAE/D	Conseil des affaires étrangères (de l'Union européenne) réunion en format « défense »
CARD/EACD	<i>Coordinated annual review on defense / Examen annuel coordonné en matière de défense</i>
CCS	<i>Capability codes and statements</i>
CDF/PDC	<i>Capability development plan /</i> Plan de développement des capacités
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEMA	Chef d'état-major des armées (France)
CFP	Cadre financier pluriannuel
CMUE/EUMC	Comité militaire de l'Union européenne / <i>European union military comittee</i>
COPS	Comité politique et de sécurité
CP	<i>conflict prevention</i>
CRcC	Centre de recherche de l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan
CSP	Coopération structurée permanente
DG DEFIS	Direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (de la commission européenne)
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie (France – Ministère des armées)
EMUE/EUMS	Etat-major de l'Union européenne / <i>European union military staff</i>
EUA	Etats-Unis d'Amérique
EUISS	<i>European union institute for security studies</i>

<i>EUTM</i>	<i>European union training mission</i>
<i>FC</i>	<i>Force catalogue</i>
<i>FEDef</i>	Fonds européen de défense
<i>FEDER</i>	Fonds européen de développement régional
<i>FEP/EPF</i>	Facilité européenne de paix / <i>European peace facility</i>
<i>FSE</i>	Fonds social européen
<i>GMT</i>	<i>Generic military tasks</i>
<i>GTUE</i>	Groupement tactique de l'Union européenne
<i>HICG</i>	<i>High impact capability goals</i>
<i>HR/VP</i>	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-président de la commission européenne
<i>ICSP</i>	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
<i>IEI</i>	Initiative européenne d'intervention
<i>ITAR</i>	<i>International traffic in arms regulations</i>
<i>JISR</i>	<i>Joint intelligence, surveillance and reconnaissance</i>
<i>MA</i>	mesure d'assistance
<i>MGCS</i>	<i>Main ground combat system</i>
<i>NDPP</i>	<i>Nato defence planning process</i>
<i>NDICI</i>	<i>Neighbourhood, development and international cooperation instrument</i>
<i>NIP</i>	<i>National implementation plan</i>
<i>OCCAr</i>	Organisme conjoint de coopération en matière d'armement
<i>OPS</i>	opérations et missions de la PSDC
<i>OTAN</i>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<i>PC</i>	<i>Progress catalogue</i>
<i>PE</i>	<i>Peace enforcement</i>
<i>PEDID/EDIDP</i>	Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense / <i>European defence industrial development programme</i>
<i>PESC</i>	Politique étrangère et de sécurité commune
<i>PFUE</i>	Présidence française du conseil de l'Union européenne – 1 ^{er} semestre 2022.
<i>PME</i>	petites et moyennes entreprises
<i>PSDC</i>	Politique de sécurité et de défense commune

R&D	recherche et développement
R&T	recherche et technologie
RC	<i>Requirement catalogue</i>
RE	<i>Rescue / evacuation</i>
RMD UE	Représentation militaire et de défense française auprès de l'Union européenne
RNB	Revenu national brut
SCAF	Système de combat aérien du futur
SCC	<i>Strategic context cases</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SHA	<i>Support to humanitarian assistance</i>
SSCB	<i>Stabilization and support to capacity building</i>
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
<i>Twister</i>	<i>Timely warning and interception with space based theater surveillance</i>
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Table des matières

Résumé / Abstract.....	1
Introduction.....	1
I. Des ambitions en matière de défense militaire et de développement capacitaire que les efforts financiers moindres que prévus et dispersés dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 pourraient fragiliser :.....	4
A. La revue annuelle coordonnée de défense (CARD) souligne des lacunes capacitaires vis-à-vis du niveau d'ambition militaire de la PSDC et une fragmentation capacitaire, réaffirmant ainsi la priorisation indispensable des besoins militaires reflétée dans le plan de développement des capacités (CDP).	4
a. Une vue d'ensemble des capacités de défense de l'UE au travers de la CARD qui souligne les lacunes capacitaires vis-à-vis du niveau d'ambition militaire de la PSDC et la dispersion des projets.....	4
b. Une fragmentation soulignant l'impérieuse nécessité pour le niveau politique de concentrer les efforts financiers sur les développements capacitaires prioritaires.	5
B. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 comble les insuffisances identifiées jusque-là pour le financement de la défense européenne, toutefois les montants s'avèrent moindres que prévus.....	7
a. Le CFP 2021-2027 prévoit des financements spécifiques pour la défense dans le budget de l'UE, intégrant divers dispositifs antérieurs venus pallier les lacunes en la matière du précédent CFP.....	8
b. La forte réduction des montants validés par rapport aux propositions initiales, soutenues par la France, milite pour un effort accru en termes de priorisations capacitaires.....	9
C. Une ambition militaire en cours de révision qui devrait révéler des lacunes persistantes et nombreuses.	10
a. Un niveau d'ambition militaire issu de la stratégie globale de 2016 qui demeure inatteignable.	11
b. Afin de garantir la liberté d'action européenne dans la réponse aux crises actuelles en milieu non-permissif, il est nécessaire de définir prioritairement une capacité d'entrée en premier d'un format de cinq mille hommes environ.....	12
II. La mise sur pied de la CSP et les financements issus du FEDef concourent à la réalisation de développements capacitaires d'importance et d'ambition variables dont le soutien par le niveau politique est indispensable :	15
A. L'UE veut disposer d'une BITD robuste, indépendante, productrice de capacités militaires en coopération ou au moins interopérables.....	15

a. Un secteur industriel morcelé, répondant historiquement aux besoins nationaux de chaque Etat membre.....	15
b. Les projets portés dans le cadre intergouvernemental de la CSP et le cadre communautaire du FEDef visent à répondre aux priorités identifiées dans le cadre du CDP.....	18
c. L'EMUE et l'AED assurent conjointement le secrétariat de la CSP et évaluent à ce titre le respect des exigences opérationnelles et capacitaires.....	21
B. La CSP permet d'organiser les développements capacitaires, dont certains sont financés par le FEDef, pour contribuer à combler les lacunes identifiées...progressivement.	21
a. La CSP fournit un cadre politique pour le développement commun de soixante projets.	22
b. Le FEDef et ses programmes précurseurs peuvent apporter les financements de consortiums industriels pour soutenir les projets de la CSP.....	23
c. La multiplicité des projets et des acteurs, conjuguée avec la diversité des financements, interroge sur le besoin d'une gouvernance unique.	24
C. La participation d'Etats tiers aux projets CSP est possible mais elle doit être limitée et contrôlée afin de ne pas introduire de dépendances industrielles et opérationnelles dans l'emploi des équipements.....	26
a. La CSP autorise la participation d'Etats tiers aux différents projets à l'invitation des Etats membres participants, permettant aux alliés non-européens d'intégrer des projets structurants pour l'autonomie stratégique européenne.....	26
b. Cette participation n'est pas sans risque de différentes natures (juridique : normes et extraterritorialité du droit des EUA ; industriel : freins à la coopération industrielle et à l'exportation d'armements ; opérationnel : limitation d'emploi d'équipement sous réserve d'autorisations préalables).	28
c. La constitution d'une BITD européenne via la CSP demeure soumise à la volonté politique ferme des Etats membres participants.	29
III. Le soutien aux partenaires extérieurs est étendu à de nouveaux domaines, doté de moyens supplémentaires via la facilité européenne de paix, dont les priorités politiques seront définies au fur et à mesure des projets et de leur mise en œuvre :.....	31
A. Dépasser les limites des deux dispositifs préexistants, la facilité de paix pour l'Afrique et le mécanisme Athéna, en élargissant les financements aux besoins exprimés par les tiers (organisations internationales, Etats) et aux équipements létaux.	31
a. Les limites des dispositifs préexistants : trop peu de moyens financiers pour un trop faible spectre de moyens disponibles. ...	31

b. La FEP : un budget augmenté, pour un périmètre de financement élargi aux besoins des tiers et aux équipements létaux.....	33
B. Une gouvernance ad hoc maintenue pour un mécanisme hors budget de l'UE, qui laisse une grande latitude aux Etats membres.	35
a. Au-delà des textes, ce sont les décisions du comité FEP qui traduisent la volonté politique des Etats membres et leur appréciation des menaces.....	35
b. Les premières décisions d'allocation financière concernent encore des moyens non létaux pour les différents partenaires de l'UE (Est de l'Europe et Sahel), en dépit de la dégradation rapide du contexte international et local.....	36
C. Dans le cadre de l'instrument extrabudgétaire d'action extérieure de l'UE qu'est la FEP, la volonté politique sera éprouvée au fur et à mesure de la définition et de la priorisation des projets.	37
a. Un champ d'action élargi et des moyens financiers accrus que l'UE peine à utiliser car les aspects de gouvernance et de priorisation politiques ne sont pas clairement définis ou partagés.....	37
b. Une volonté politique ferme au travers de la FEP est nécessaire face aux opérations de déstabilisation des compétiteurs stratégiques de l'UE (forces russes en Ukraine, Wagner en Centrafrique et au Mali).....	39
Conclusion.....	41
Sources / Bibliographie.....	43
Table des abréviations.....	56
Table des matières.....	59