

N° 619

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mai 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les **perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Gisèle JOURDA et M. Yves POZZO di BORGIO,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Entre novembre 2015 et le 26 juin prochain, deux événements de nature différente auront marqué, et marqueront, l'évolution de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Le premier a été le recours par la France, sans précédent, à la clause de défense mutuelle du traité de Lisbonne. Le second, lors du prochain Conseil européen de juin, sera la présentation de la nouvelle stratégie globale de politique étrangère et de défense, qui définira la feuille de route de l'Union dans ces domaines.

Au lendemain des attaques terroristes du 13 novembre 2015 à Paris, la France a sollicité de ses 27 partenaires de l'Union européenne une solidarité politique et une assistance opérationnelle dans son combat, en légitime défense, contre Daech et le terrorisme en général.

1. Le recours à la clause européenne de défense mutuelle, une solidarité politique et opérationnelle inédite

Les autorités françaises ont recouru à l'article 42, alinéa 7 du traité de l'Union européenne qui prévoit qu'« *au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies (...).*

L'activation de cette clause de défense mutuelle a été une première. Certes, l'Union de l'Europe occidentale prévoyait déjà, dans le traité de Bruxelles qui l'avait fondée en 1948, une clause comparable dans son article V, mais celle-ci ne fut jamais mise en œuvre.

Le Traité de Washington de 1949 créant l'Alliance atlantique, prévoit également à son article 5 un mécanisme de défense collective. Il n'a été activé qu'une fois, après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

Cette dernière faculté aurait pu aboutir à une implication, politiquement délicate, de l'OTAN dans les frappes aériennes en Syrie et en Irak. Elle fut, après hésitation de certains États, abandonnée. Le recours à la « clause de solidarité » de l'article 222 TFUE était également concevable : il prévoit que « *L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste (...)* ». *L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres* (article 222-1 TFUE) « *pour porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas d'attaque terroriste* » (article 222-1.a TFUE). Mais elle eût entraîné une implication des institutions européennes¹ non souhaitée par certains États membres. Elle conditionne par ailleurs l'assistance des partenaires **sur le territoire même de l'État victime de l'attaque terroriste** à l'impossibilité pour celui-ci d'y faire face seul, ce qui n'était pas le cas de la France en l'espèce.

La clause d'assistance mutuelle a donc été retenue.

La réponse des États membres a traduit dans les faits cette solidarité. Lors du Conseil « Affaires étrangères-défense » du 17 novembre 2015, les ministres de la défense des 27 ont « *exprimé leur soutien plein et unanime à la France et se sont dit prêts à fournir toute l'aide et l'assistance nécessaire (...)* ».

Au-delà de cette réponse politique collective, par la suite et après des démarches bilatérales engagées par la France avec chacun, des pays ont proposé des contributions pour participer, en Syrie et en Irak, à l'extension et à l'intensification des frappes et du combat contre Daech. D'autres ont aussi proposé des renforts militaires aux opérations conduites, notamment en Afrique, par la France dans le cadre de missions ONU de maintien de la paix ou de missions civiles ou militaires de la PSDC. Plusieurs États membres ont également souhaité accroître les échanges de renseignements.

Ce recours, pour la première fois, à une disposition-clé du traité de Lisbonne concernant la politique de sécurité et de défense commune, traduit concrètement une solidarité européenne dans le domaine de la défense. Même si cette solidarité s'est exercée dans

¹ Art. 222-3 TFUE : « *Les modalités de mise en œuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Haut représentant (...). Le Parlement européen est informé.* »

un cadre purement bilatéral – les contributions apportées ne constituent pas des « opérations PSDC » –, sa symbolique politique est inédite.

Le terrorisme n'est pas la seule menace, il vient s'ajouter aux autres dangers, de nature diverse, qui, cumulés, laissent l'Europe et ses citoyens vulnérables. **Il est donc important de prendre appui sur cette dynamique politique née d'un environnement stratégique inédit pour relancer, voire refonder, le projet d'Europe de la défense.**

L'une des premières priorités sera pour l'Union de redéfinir son environnement stratégique.

2. La nécessaire mise à jour de la stratégie européenne de diplomatie et de défense

L'actuelle stratégie européenne de sécurité définit les objectifs diplomatiques et opérationnels de l'Union sur la base d'une évaluation de l'état du monde et des menaces qui date de 2003. Actualisée en 2008, elle reste à ce jour la seule grille de lecture de l'état du monde que l'Union s'est donnée pour fonder ses initiatives diplomatiques et sa réaction aux crises par les opérations civiles ou militaires qu'elle conduit.

À soi seul, l'intitulé de cette stratégie de 2003, « *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* » illustre le décalage de perception après treize années. L'Europe n'est pas encore très sûre et le monde guère meilleur.

Le terrorisme a changé dramatiquement de nature et d'échelle. Il frappe régulièrement les territoires mêmes des États membres. Les voisinages méridional et oriental de l'Union européenne sont en proie, ici à des crises ouvertes, là à une tension très forte, auxquelles l'Union doit imaginer des réponses nouvelles.

La crise des migrations vers le territoire européen est venue rajouter un facteur de division politique parmi les vingt-huit, voire de déstabilisation au sein des plus fragiles d'entre eux.

Dans les enjeux identifiés en 2003, ceux de la sécurité énergétique et du changement climatique ont, eux aussi, évolué. La crise russo-ukrainienne et ses suites ont accentué l'impératif d'une évolution de la politique de l'Union européenne en matière énergétique par une recherche accrue de diversification des sources d'énergie et des voies de transit.

Les crises syrienne et irakienne ainsi que la lutte contre Daech légitimeraient un positionnement européen plus crédible.

Il s'agit aussi de redéfinir les conditions d'un dialogue structuré avec la Russie, acteur difficile de la crise ukrainienne, mais aussi partenaire incontournable dans la recherche de solutions diplomatiques sur d'autres théâtres de crise. Sauf à laisser ce pays dans un tête-à-tête exclusif avec les États-Unis pour gérer des crises internationales où la parole de l'Union, concernée au premier chef, resterait inaudible.

La nécessité pour les chefs d'État ou de gouvernement d'entamer un débat stratégique pour définir une vision à long terme de l'avenir de la PSDC, élément essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est donc plus que jamais avérée.

Elle était déjà souhaitée par l'ancienne Haute représentante lors du Conseil européen de décembre 2013 et celui-ci, en décembre 2015, en a confié la mission à Mme Mogherini, qui lui soumettra une nouvelle *stratégie globale de politique étrangère et de défense* en juin 2016.

Il est important que l'Union européenne se forge une stratégie qui identifie les nouvelles menaces et recense les moyens dont elle estime devoir disposer pour y faire face. Qu'elle s'assigne **des objectifs et des priorités, conjointement avec les États membres, afin de ne pas avoir, dans l'urgence, à rechercher des réponses juridiques, politiques ou capacitaires, aux crises qui menacent ses valeurs et ses intérêts vitaux.**

Cette stratégie de politique étrangère et de sécurité devra se concentrer sur la défense des intérêts communs que l'Union et ses États-membres auront identifiés. De même, elle devra **mobiliser, au-delà de la seule PSDC, les autres politiques externes de l'Union.**

Ainsi conviendra-t-il de prendre en compte **l'impératif d'autonomie énergétique ou de sécurité des transports, en particulier la protection de ses infrastructures et approches maritimes et la cyberdéfense.**

De même, la politique commerciale ne peut être conduite sans y intégrer la continuité industrielle, le maintien et le développement des compétences. Il y va de l'autonomie stratégique de l'Union, singulièrement pour l'industrie de défense.

Pour être pleinement opératoire, cette stratégie globale devra également réunir au moins deux conditions.

En premier lieu, le nouveau document devra être actualisé régulièrement. À la différence de la stratégie définie en 2003, qui n'a pas été substantiellement mise à jour durant les 13 années qui ont suivi son élaboration.

En second lieu, si la stratégie globale sera l'occasion, d'une analyse des évolutions de toute nature, migratoires, climatiques, démographiques, économiques qui pourraient avoir un impact sur les valeurs et les intérêts de l'Union Européenne, elle ne devra pas se limiter à cela.

Au-delà de l'évaluation et de l'analyse, il s'agira aussi d'élaborer dans un second temps un **« document de mise en œuvre », pour en décliner les conséquences en termes de capacités européennes de défense, pour l'Union elle-même et ses États membres.** Ce premier **« livre blanc » européen de la défense** pourrait inviter les États membres à harmoniser leurs politiques et stratégies nationales de sécurité et de défense dans une démarche collective cohérente.

La stratégie globale et son document de mise en œuvre devront aussi acter **l'imbrication irréversible entre enjeux de sécurité intérieure, d'une part, et de défense, d'autre part, entre défis internes et externes.**

Une stratégie globale de sécurité européenne, dans un siècle durablement dangereux, intégrera le besoin de nouvelles capacités opérationnelles de défense aussi bien que de nouveaux paramètres de la sécurité intérieure, depuis le contrôle des frontières jusqu'au partage du renseignement, en passant par des coopérations judiciaires et policières efficaces. Les procédures européennes d'un côté, la pratique intergouvernementale de l'autre devront à cette fin impérativement jeter entre elles des passerelles, sous la double supervision de la Haute représentante et des États membres. **À cet égard, la double fonction de Mme Mogherini, à la fois vice-présidente de la Commission (sécurité intérieure) et Haut représentante (PSDC) lui confère une fonction centrale de mise en cohérence des deux démarches.**

Le programme européen en matière de sécurité intérieure, qui entend ouvrir la voie à une « Union de sécurité », présenté par la Commission européenne le 20 avril dernier, va de ce point de vue dans le bon sens. Il prévoit entre

autre de renforcer Europol en **améliorant l'échange d'informations et l'interopérabilité des systèmes d'information**, en étendant aux ressortissants de pays tiers le système européen d'information sur les casiers judiciaires ; de renforcer le Centre européen de lutte contre le terrorisme ; et de développer la cohérence entre actions extérieures et intérieures en matière de sécurité par des partenariats avec les pays du bassin méditerranéen ;

3. Les acquis et les limites de la PSDC

La PSDC est – par le traité de Lisbonne lui-même – cantonnée à la gestion des crises extérieures au territoire de l'Union européenne. De surcroît, la défense est – et devra rester – un domaine régalien relevant des seuls États membres. Pour autant, l'Union européenne ne peut rester étrangère à son développement, à sa définition et... à son financement.

La PSDC n'a pas à rougir de son bilan à travers ses opérations civiles et militaires. Celles-ci sont décidées à l'unanimité des 28, sur proposition d'un État membre ou du Haut représentant, assisté par le Service européen pour l'action extérieure et le Comité politique et de sécurité (COPS), représentant les États membres.

Six opérations militaires sont en cours : en Méditerranée, contre le **trafic des migrants** (Eunavfor-Med Sophia), en République Centrafricaine, au Mali, en Somalie (**formation militaire**), sur les côtes somaliennes, contre la **piraterie** (Atalante), et en Bosnie-Herzégovine (**maintien de la paix**, Athea).

La PSDC gère aussi une dizaine de missions civiles, **de police ou de soutien aux forces de sécurité ou à la justice**, en Europe (Kosovo, Moldavie, Ukraine), au Moyen-Orient (territoires palestiniens, Look), en Afghanistan, et en Afrique (Mali, Niger, Sud-Soudan, Corne de l'Afrique et RDC).

Pour autant, ces missions, qui consistent à « gérer les crises des autres », et tout particulièrement en Afrique, sont confrontées à un certain nombre de limites.

La première est financière. Pour les **opérations militaires**, le mécanisme Athena de financement commun est encore sous-doté. Avec 70 millions d'euros fournis par les États membres (la France y contribue pour 15 %), la marge de manœuvre est restreinte. Le fonds ne permet de financer pour l'essentiel que

ce qui est défini comme « coûts communs », à savoir l'état-major de l'opération, la communication entre l'état-major et la Force, enfin la composante médicale. Les coûts de soutien les plus lourds relèvent de l'État membre qui fournit les soldats.

Ce système ne favorise pas les candidatures aux opérations, en dehors de ces composantes du « coût commun ».

Deuxième limite : la disponibilité du renseignement.

L'expérience montre la nécessité d'améliorer le partage d'informations, pourtant non classifiées, dont disposent des directions générales de la Commission, mais dont le travail « en silo » ne permet pas d'exploiter pleinement les ressources qu'elles détiennent. Ainsi, pour la stratégie de sûreté maritime, la Direction générale *Migrations et affaires intérieures* est informée via Frontex, la Direction générale des *affaires maritimes* par le recueil de renseignements sur les mouvements liés à la pêche. Autant d'éléments nécessaires à une évaluation globale de la vulnérabilité d'infrastructures ou d'approches maritimes mais qui ne peuvent parfois être valablement exploités, faute d'un partage systématique entre les directions concernées.

Troisième limite : la cohérence des politiques européennes dans le cadre de « l'approche globale ». Celle-ci est un élément exclusif de la PSDC et constitue la valeur ajoutée de l'action extérieure de l'Union, en particulier vis-à-vis de l'OTAN. Elle consiste, pour l'Union européenne, à intégrer dans une même action extérieure, l'action diplomatique, l'aide au développement, l'assistance humanitaire, l'assistance judiciaire, la politique commerciale et bien sûr sa politique de défense.

Or, dans le cadre de la politique de développement qu'elle finance, la Commission se refuse, par exemple, à intégrer des dépenses liées à la formation des forces de sécurité prévue dans le cadre de certaines missions au motif que le traité ne le lui permettrait pas. Ainsi, la formation de militaires centrafricains – qui ne constitue en aucun cas une activité proprement « militaire » n'est pas considérée – à tort – par la Direction en charge du développement, comme entrant dans le champ de l'article 41-2 TUE permettant le financement européen de telles actions pourtant essentielles pour la stabilité.

Cette interprétation stricte et formelle du Traité empêche ainsi la fourniture d'équipements basiques d'une formation :

locaux, chaises, tableaux, tentes..., et oblige à improviser dans l'urgence des montages comptables.

Une interprétation juridique plus ouverte et plus conforme à la volonté des États membres eux-mêmes s'impose. La France, comme d'ailleurs la Haute représentante, est l'un des nombreux États membres qui plaident dans ce sens, afin de donner tout son sens à la mission de « *construction de capacité en appui à la sécurité et au développement* ».

4. Le besoin d'une impulsion politique des États membres et d'une cohérence accrue des politiques européennes

Plus largement, pour gagner en efficacité, la stratégie devra promouvoir une cohérence accrue des politiques de l'Union, en les focalisant plus systématiquement sur la consolidation des structures étatiques des pays en sortie de crise, dont la stabilité et le redressement conditionnent notre sécurité intérieure.

La nécessité d'une cohérence et d'une impulsion politiques accrues dans le domaine de la sécurité et de la défense à l'échelle de l'Union justifierait aussi d'instituer sur le sujet **un dialogue plus fréquent et plus dense au sein du Conseil européen.**

À cette fin, **le Conseil européen devrait désormais être convoqué annuellement sur l'enjeu de sécurité et de défense**, enjeu qui cristallise une demande et une attente fortes des citoyens européens. Ce « **Conseil européen de sécurité et de défense** » permettrait une actualisation et une meilleure **réactivité dans l'analyse et l'évaluation conjointes des menaces et stimulerait la recherche concertée de solutions collectives.**

Cet exercice d'évaluation est d'ailleurs clairement inscrit dans le traité de Lisbonne (article 222, paragraphe 4) : « *Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.* »

5. Les freins aux ambitions de la PSDC

Pour avancer, la PSDC aura aussi à s'affranchir de pesanteurs anciennes. Deux d'entre elles retiennent l'attention.

a) La contrainte budgétaire

La première est liée aux **contraintes budgétaires** qui, en pesant depuis plusieurs années tant sur les investissements de défense que sur le fonctionnement des armées, ont engagé nombre

d'États membres, à l'exception notable de la France et de quelques autres dont la Grande Bretagne et plus récemment l'Allemagne², dans une attitude attentiste face à toute idée d'engagement sur des théâtres de crises aiguës. **L'objectif de 2% du PIB consacrés à la défense, décidé dans le cadre de l'OTAN dont sont membres 22 des 28 États de l'Union, – dont 20% pour l'investissement R&D, sera hors de portée pour beaucoup.**

Cette tendance au resserrement des ressources publiques est durable. Mais comme sont tout autant durables la multiplication et la massification des menaces. Il faut donc travailler à sortir de ce cercle vicieux : moins de moyens, plus de menaces, vulnérabilité européenne croissante.

Des initiatives sont indispensables pour consolider l'ambition d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Pour être aussi en phase avec l'engagement pris par les États membres dans le traité de Lisbonne d'« *améliorer progressivement leurs capacités militaires* » (art. 43-3 TUE).

Le législateur européen et les États membres ont, en la matière, une responsabilité conjointe pour réduire la fragmentation du marché européen de défense et l'orienter vers des coopérations capacitaires accrues. La Commission a opportunément innové en 2014 en publiant un plan d'action pour la défense européenne, prévoyant en particulier l'achèvement le marché unique de la défense et de la sécurité, le renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne et le soutien à la recherche en matière de défense européenne.

Les États-membres pourraient, pour leur part, progressivement **coordonner leurs programmes et stratégies d'équipements, permettant de réduire les doublons et combler les lacunes avérées au niveau de l'Union Européenne.**

Si l'Agence européenne de défense (AED) en a, depuis le traité de Lisbonne, la visibilité et les compétences juridiques, elle doit avoir aussi les moyens de jouer sur ce sujet un rôle accru d'impulsion et d'accompagnement. Sa structure intergouvernementale, à 28, ne facilite pas, hélas, un

² Le Gouvernement allemand a récemment décidé le déblocage de plus de 10 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2017-2020 pour le budget de défense, dont l'annuité 2016 s'élève à 34,28 milliards d'euros.

fonctionnement dynamique et certains États membres veillent à ce que cette situation perdure... Les quatre projets capacitaires définis par l'Agence en 2013 n'avancent pas rapidement. Si la capacité ravitaillement en vol progresse, les trois autres, satellites de communication gouvernementaux, drones et Cyber sont plus ou moins en suspens.

La participation du budget européen au financement de programmes capacitaires de défense est une nécessité. Même si ce domaine est et restera le privilège régalié des États membres, la nécessité de normalisation des équipements, d'une définition commune des besoins et d'une coopération en investissements et acquisitions est plus que jamais avérée. Il y va de l'autonomie stratégique de l'Union européenne, appuyée sur une Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) crédible et compétitive.

Dans cette logique, il faut saluer le lancement par la Commission de « **l'action préparatoire** » dans le cadre de l'AED, qui devrait permettre de **démultiplier la capacité d'investissement dans la recherche duale et l'innovation de défense en la finançant sur le budget européen.** Si cette expérimentation est validée, elle permettra de remettre à niveau de ses principaux concurrents les capacités de recherche et d'innovation de l'Union européenne dans le domaine de la défense, condition du maintien et du renforcement de son savoir-faire industriel et de son autonomie stratégique.

Au niveau des États membres, trois options pourraient contribuer à desserrer l'étau budgétaire qui impacte les dépenses d'équipement militaire.

Une première consisterait à **assimiler les investissements capacitaires des États membres, pour peu qu'ils s'inscrivent dans un programme défini au sein de l'AED, aux investissements consentis dans le cadre du plan Juncker** : ces dépenses pour l'avenir et la sécurité ne seraient ainsi **pas prises en compte dans l'évaluation du Pacte de stabilité et de croissance.**

Une deuxième option serait la **mise en place d'un « semestre européen sur les capacités de défense ».** Celui-ci définirait des objectifs contraignants en matière de coopération et d'acquisitions conjointes, ainsi que pour la recherche-développement.

Ces deux options étaient proposées par notre collègue Fabienne Keller dans le rapport d'information « Mieux financer la sécurité de l'Union européenne » (n° 397 – 2015-2016).

Une troisième voie consisterait à explorer la proposition formulée par M. Thierry Breton tendant à créer, dans le cadre d'une « coopération structurée permanente », un **Fonds européen de défense**. Celui-ci, garanti par une ressource publique certaine provenant des États membres – l'équivalent de 2 points de TVA – prendrait en charge la **part des dettes des États membres liée à leurs dépenses d'équipements de défense**. Le fonds émettrait des obligations à très long terme – à la faveur des taux actuels très réduits – permettant de financer ensemble des capacités mutualisables, tout en réduisant à due concurrence le niveau de la dette.

b) La relation entre l'Union européenne et l'OTAN : des ambiguïtés à lever

Une autre pesanteur continue de freiner l'émergence d'une défense européenne autonome et crédible, la « concurrence » avec l'OTAN. 22 des 28 États membres sont aussi partie à l'Alliance atlantique et à son organisation militaire intégrée. **Certains États membres et en particulier, mais pas seulement, l'Allemagne et le Royaume Uni, ont avec l'OTAN un lien fort et ancien qu'ils ne souhaitent pas le remettre en question**. Pour la Grande-Bretagne en particulier, sa préférence pour l'organisation atlantique n'est pas compatible avec une institutionnalisation et une visibilité trop fortes de la PSDC. Favorable à des engagements d'États membres dans certaines opérations militaires de haute intensité, auxquelles d'ailleurs ce pays participe, il ne souhaite pas pour autant y voir flotter le « drapeau européen ».

Pourtant, les deux organisations, OTAN et Union européenne, ont, depuis déjà plusieurs années, engagé des **partenariats fondés sur leur complémentarité, dans le respect de l'autonomie et de l'intégrité institutionnelle de chacune d'elle**. Cela va de la coopération pratique sur des théâtres d'opérations au développement capacitaire. De plus, la **réorientation stratégique des États-Unis vers l'Asie et le Pacifique** donne encore davantage de pertinence à une **responsabilisation accrue du pilier européen de défense**.

Comme le rappelait le ministre de la défense, M. Le Drian, lors de la conférence des ambassadeurs le 26 août 2015 : « *La*

sécurité du continent européen se joue aussi bien à l'Union européenne qu'à l'OTAN, sur son flanc Est autant que sur son flanc Sud. Notre force réside dans la cohérence et dans la constance de notre engagement pour la sécurité collective des Européens, quelle que soit l'enceinte dans laquelle nous le portons. »

Il est par ailleurs significatif de souligner que si, le 17 novembre 2015, tous les États-membres ont unanimement répondu à la demande d'assistance mutuelle européenne, ce même article 42-7 TUE précise *in fine* que « *les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. »*

En réalité, la PSDC se trouve être, d'une certaine façon, l'otage de conceptions différentes de l'Union européenne qui dépassent la seule défense. Il conviendrait que le document stratégique à venir dissipe ce malentendu persistant qui paralyse toute avancée.

6. Des innovations juridiques permises par le traité de Lisbonne qui restent lettre morte

Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, a pourtant ouvert de nombreuses options innovantes en matière de défense pour mettre en œuvre, sous plusieurs formes et dans plusieurs cadres, une PSDC ambitieuse.

Le Traité apporte des éléments de souplesse et de flexibilité, qui compensent la rigidité des traités antérieurs. Ainsi en est-il des **coopérations renforcées**. Une coopération renforcée ordinaire, à la demande de neuf États au moins – est désormais possible dans le domaine de la défense. Une autre formule prévoit la **possibilité d'une coopération plus étroite entre certains États membres**. Le Conseil, à l'unanimité, peut confier la mise en œuvre d'une mission militaire à un groupe d'États membres volontaires et dotés des capacités nécessaires (art. 44 TUE).

De même, le traité (article 42-6 TUE) institue la « **coopération structurée permanente** » (CSP), qui s'adresse aux États 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 ». Les « critères les plus élevés en matière de défense » couvrent les capacités de commandement et de contrôle, de préparation des forces, d'interopérabilité et de capacités de déploiement. **Pour peu que, face à des menaces croissantes, la volonté politique des États membres concernés soit au rendez-vous, il y a dans cette disposition matière à des avancées majeures.**

Force est aussi de constater que six ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, **aucune de ces formules de souplesse qui viennent compenser l'exigence d'unanimité n'a été activée.** Pas plus que ne l'ont été, dans aucune des missions militaires lancées dans le cadre de la PSDC, les groupements tactiques, pourtant déclarés opérationnels et dont le concept est loué pour sa souplesse d'utilisation. Sur le plan financier également le principe du fonds de lancement pour des « *opérations PSDC exécutées par certains États* » (article 41-3 du TUE) n'a jamais été activé.

Cette situation démontre que sur ce point, comme sur d'autres liés à la PSDC, **en l'absence de volonté politique explicite, les meilleures opportunités juridiques ne sont d'aucun effet.**

La proposition de résolution européenne qui vous est soumise préconise un certain nombre de recommandations qui, même si elles n'ambitionnent pas de couvrir tous les aspects de cet enjeu essentiel, ont pour objectif de permettre à l'Union européenne de détenir les outils politiques, juridiques et opérationnels, de nature à répondre au besoin de sécurité exprimé par les citoyens européens auquel, seuls et dispersés, les États membres ne sauraient répondre efficacement.

Mais il s'agit également, et ce n'est pas le moindre enjeu en cette période de désenchantement, de démontrer aux peuples européens que dans ce domaine essentiel de leur sécurité, l'Union peut aussi être un atout de puissance pour la défense de leurs valeurs.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre V du traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 42,43, 44, 46 et 47,
- ④ Vu l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003,
- ⑥ Vu la résolution du Parlement européen sur « les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle »,
- ⑦ Vu les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015,
- ⑧ Vu la résolution européenne n° 88 adoptée par le Sénat le 1^{er} avril 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne,
- ⑨ Vu la décision du Conseil (2014/415/UE) du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité,
- ⑩ Vu la communication de la Commission du 24 juillet 2013 contenant un plan d'action visant à renforcer l'efficacité et la compétitivité du secteur européen de la défense et de la sécurité,
- ⑪ Vu le compte rendu du Conseil Affaires étrangères défense du 17 novembre 2015,

- ⑫ Vu la communication de la Commission du 20 avril 2016 sur la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015,
- ⑬ Considérant les menaces multiformes que les actions terroristes, telles que celles commises à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, font peser sur la sécurité intérieure des États membres de l'Union européenne ;
- ⑭ Considérant également les défis de sécurité lancés à l'Union européenne par les crises régionales qui perdurent à sa périphérie, à l'Est comme au Sud ;
- ⑮ Soulignant à cet égard la répercussion croissante entre les crises extérieures au territoire européen et les actions terroristes commises sur celui-ci, entre sécurité extérieure et sécurité intérieure ;
- ⑯ Considérant que la dernière stratégie européenne de défense a été définie en 2003 et qu'elle doit impérativement être adaptée aux menaces nouvelles portées par un environnement stratégique en profonde évolution ;
- ⑰ Salue le recours pour la première fois, par la France, à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne (TUE), prévoyant l'assistance mutuelle à un État-membre en cas d'agression armée sur son territoire et se félicite du soutien « *plein et unanime* » exprimé le 17 novembre 2015 par les ministres de la défense de l'Union européenne, qui « *se sont dits prêts à fournir toute l'aide et l'assistance nécessaires* » ;
- ⑱ Se félicite des contributions militaires, bien que d'ampleur et d'efficacité diverses, proposées à la France par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle de l'article 42-7 TUE, pour l'appuyer dans la lutte contre le terrorisme de masse de Daech ou la renforcer sur des théâtres d'opérations extérieures ;
- ⑲ Se félicite de la décision du Conseil des 25 et 26 juin 2015 confiant à la Haute Représentante la mission de définir, en coopération avec les États membres, une nouvelle « *stratégie globale de l'Union européenne concernant les questions de politique étrangère et de sécurité* » ;

- ⑳ Considère que ce document stratégique devra comporter une composante « défense » substantielle et aussi aboutir, ultérieurement, à la rédaction d'un document spécifique de mise en œuvre dans le domaine de la sécurité et de la défense, invitant les États-membres à des engagements et des actions concertés et précis en termes d'investissements et de capacités de défense ;
- ㉑ Estime que le document devra tirer les conséquences opérationnelles de l'imbrication irréversible des défis de sécurité intérieure et extérieure ;
- ㉒ Souhaite que la future stratégie globale rappelle et actualise les modalités agréées de coopération et de partenariat entre l'Union Européenne et l'OTAN, respectant la spécificité et l'autonomie de décision de chacune, ainsi que l'établissement d'une relation approfondie avec la Russie ;
- ㉓ Invite les gouvernements des États de l'Union européenne également membres de l'OTAN à veiller, lors du prochain sommet de l'OTAN à Varsovie, à la cohérence des stratégies respectives de l'Union et de l'Organisation atlantique ;
- ㉔ Propose l'établissement d'une réunion annuelle du Conseil européen consacrée aux questions de sécurité et de défense afin d'évaluer les menaces afin de pouvoir élaborer de façon rapide une réponse collective européenne aux crises ;
- ㉕ Déploire que certaines dispositions innovantes du traité sur l'Union européenne n'aient pas été utilisées à ce jour, en particulier celles des articles 44 sur les coopérations renforcées et 46 sur la coopération structurée permanente, en dépit de leur flexibilité propre à notamment stimuler la coopération de défense entre États membres volontaires ;
- ㉖ Regrette également que le mécanisme de financement européen d'urgence prévu par l'article 41-3 TUE pour la préparation de missions PSDC n'ait pas été activé ;
- ㉗ Invite de même le Conseil et les États membres à envisager l'engagement dans les opérations PSDC des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) dont les caractéristiques de modularité et de flexibilité apporteront une valeur ajoutée opérationnelle ;

- ⑳ Souligne la pertinence, dans plusieurs domaines-clé de la défense tels que le développement des capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires ou l'élaboration de programmes communs d'équipements, du mécanisme de coopération structurée permanente (art.42-6 TUE) ; invite les États membres à étudier les nombreuses potentialités qu'il permet en vue de la mise en œuvre d'une coopération de défense ambitieuse ;
- ㉑ Invite le gouvernement français à faire en sorte d'associer le gouvernement allemand à une réflexion conjointe sur une telle initiative ;
- ㉒ Appelle à donner une véritable priorité à la sécurité et à la défense dans la détermination des choix budgétaires nationaux compte tenu des menaces nouvelles ;
- ㉓ Considère que dans un contexte de rareté durable de la ressource publique, d'une part, et de menaces multiformes croissantes, d'autre part, le développement rationnel de capacités de défense et d'instruments de sécurité passe par une planification concertée des budgets de défense et une coopération industrielle accrue, permettant de réduire la fragmentation du marché européen de défense et d'optimiser l'offre capacitaire européenne ;
- ㉔ Invite les gouvernements à :
- ㉕ – favoriser l'intégration des investissements capacitaires de défense des États membres, liés aux programmes d'équipements définis au sein de l'AED, aux contributions nationales au Fonds Européen d'Investissements Stratégiques (FEIS), et ainsi de ne pas les comptabiliser dans les dépenses prises en compte dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ;
- ㉖ – proposer la mise en place d'un « semestre européen sur les capacités de défense », définissant des objectifs contraignants en matière de coopération et d'acquisitions capacitaires et de recherche-développement ;
- ㉗ Invite le gouvernement français à peser sur la Commission européenne afin qu'elle décide d'une application plus flexible de l'article 42-1 TFUE et des règles de *l'instrument européen contribuant à la stabilité et à la paix* afin de donner plein effet à son objectif de prévention et de stabilisation des secteurs de sécurité des pays en sortie de crise, et permettre la mise en œuvre

d'un réel instrument européen de construction de capacités de sécurité et de défense ;

③⑥ Salue l'initiative de la Commission européenne, dans le cadre de son plan d'action pour la défense, d'une action préparatoire expérimentale tendant à ce que le budget européen puisse participer à compter de 2017 au financement des investissements de recherche-développement dans le domaine de la défense ;

③⑦ Plaide pour accroître les moyens financiers et humains affectés au Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) afin d'en faire une ressource opérationnelle efficace au profit des opérations et missions conduites par les États membres, y compris dans le cadre de missions PSDC.