

**PROGRAMME
EUROPE, STRATÉGIE,
SÉCURITÉ**

**POUR UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE
COMMUNE : LA MISE EN PLACE D'UN CONSEIL DE
SÉCURITÉ EUROPÉEN**

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS,
MEMBRE DU BUREAU D'EURODÉFENSE-FRANCE

JANVIER 2021

ANALYSE #10

Le cadre institutionnel qui régit actuellement la politique (européenne) de sécurité et de défense commune (PSDC) a été mis en place dans la décennie qui va de la déclaration de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Il repose sur cinq grands principes : la subordination de la politique de défense à la politique étrangère (PESC) ; le caractère intergouvernemental de ces deux politiques, marqué par l'omniprésence de la règle de l'unanimité et la mise à l'écart des organes communautaires que sont le Parlement et la Commission ; une claire division du travail entre la PSDC et l'OTAN, la première étant chargée de la gestion des crises dans le voisinage de l'Europe quand les Américains ne veulent pas intervenir, la seconde étant la défense collective (y compris par des armes nucléaires) du territoire de l'Europe avec les Américains ; la « progressivité » de la mise en place de la PSDC au travers d'une convergence graduelle des paramètres de la coopération structurée permanente (CSP), processus intégratif censé produire la « capacité opérationnelle » nécessaire à la mise en œuvre de la politique de défense ; enfin l'approche instrumentale ou « pragmatique », c'est-à-dire l'idée que la multiplication des instruments (Agence européenne de défense, état-major de l'Union européenne, etc.) susciterait l'intention de s'en servir, rendant ce faisant la PSDC opérationnelle.

Vingt-deux ans après Saint-Malo, onze ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le constat s'impose : ni la PESC ni la PSDC n'ont eu les résultats escomptés, pourtant énoncés avec une grande économie de mots en 1998 : « l'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale ». Certes, il y a bien eu quelques succès qu'il ne faut pas minorer, tels que la négociation du traité sur le nucléaire iranien, ou les sanctions vis-à-vis de la Russie qui ont conduit certains pays, dont la France, à renoncer à d'importants contrats d'armement sur l'autel de l'intérêt général européen. Il y a bien eu également quelques opérations de crise qui ont été des succès comme Artémis en RDC ou Concordia en Macédoine. Mais en matière de politique étrangère depuis 2003 et l'invasion de l'Irak par les États-Unis, les États membres de l'Union ont apporté davantage de témoignages de division que de preuves d'unité et en matière de défense, ils ont été incapables de gérer les crises dans leur voisinage. Et pour cause, comme le relève sobrement le premier examen annuel coordonné de défense qui vient d'être publié : « le niveau d'ambition militaire de l'UE pour la PSDC est actuellement inatteignable (...) »¹.

Le fond du problème tient au fait que ce sont les principes mêmes de ce cadre institutionnel qui sont la cause de ses dysfonctionnements. La primauté reconnue à la politique étrangère a étouffé l'essor de la politique de défense. Au lieu de disposer de deux bras et de pouvoir parler tantôt le langage de la diplomatie et tantôt celui de la force, l'Union européenne s'est condamnée à n'être qu'une puissance du verbe, faible avec les forts et forte avec les faibles. Cela parce que son bras diplomatique est hypertrophié, avec des délégations européennes qui se superposent aux ambassades nationales, alors que son bras militaire est atrophié. Deuxièmement, le fait que les

¹ CARD Report 20 November 2020 – p. 1

États membres soient « dans le siège du conducteur » prive ces politiques de toute cohérence et de toute consistance : tous veulent conduire, mais chacun dans la direction qu'il lui plaît. L'expérience des dix dernières années a mis en exergue les différences de culture stratégique, de processus décisionnels, de perception des menaces et tout simplement d'intérêts qu'ils soient industriels, militaires ou capacitaires entre les États membres. Ces différences sont tout à fait normales. Elles tiennent à l'histoire, à la géographie et à l'économie et ne disparaîtront pas avec le temps. Mais elles composent une équation qu'il est impossible de résoudre dans un cadre intergouvernemental ou chacun dispose d'un droit de veto. Troisièmement, la ligne claire de partage entre l'OTAN et la PSDC s'est estompée. L'OTAN s'est progressivement mise à faire de la gestion de crises. D'abord à la demande des Européens lors des guerres de Yougoslavie et du Kosovo, puis à la demande des Américains avec les guerres expéditionnaires d'Afghanistan et d'Irak. En sens inverse, les Européens, à l'exception notable de la France, se sont progressivement désintéressés de la gestion de crise pour se concentrer sur la menace russe, résurgente à partir de 2014. C'est une *otanisation* de l'Europe qui s'est opérée au fil des ans bien davantage qu'une *européanisation* de l'OTAN au travers d'un insaisissable « pilier européen ». Quatrièmement, en matière de progressivité les États membres ont complètement dévoyé la CSP. Alors qu'elle aurait dû entrer en vigueur en même temps que le traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009) et au plus tard en 2010, elle ne fut établie qu'en décembre 2017. Surtout, elle n'a plus rien à voir avec l'esprit du traité. Loin d'être un instrument de convergence progressive, elle n'est qu'un simple « cadre de coopération » faisant double emploi avec l'AED et qui n'apporte aucune valeur ajoutée à la coopération capacitaire que les États membres ont toujours eu entre eux, sans avoir besoin de recourir au cadre de l'UE. Enfin, l'approche instrumentale s'est montrée non seulement inefficace, mais source de confusions. En lieu et place d'un corps d'armée projetable de 60 000 hommes, l'Union s'est contentée de mettre en place des groupements tactiques de la taille d'un bataillon (entre 1 500 et 2 500 hommes en fonction des États) par rotation semestrielle de deux groupements. Cette ambition des plus limitées n'a servi à rien, car ces groupements n'ont jamais été projetés et, depuis 2010, il arrive même certains semestres qu'un seul groupement (voire aucun) soit disponible. Le plus grave est que, même en supposant que les États membres de l'Union disposent d'une force projetable cela ne leur servirait à rien, car ils n'ont prévu aucune autre forme de mécanisme de décision que l'unanimité qui les condamne à l'impuissance. Et pour preuve ils n'ont jamais envisagé d'intervenir en Syrie, ni en Libye, ni même au Mali qui sont pourtant des « crises » qui ont impacté fortement l'Union, pour lesquelles les États-Unis ne souhaitent pas s'engager et auxquelles l'idée d'une « capacité autonome » était censée apporter une réponse. Il n'en a rien été. En vingt ans, l'Union européenne a produit une « soupe » d'acronymes alors que ses capacités ont décliné et que les menaces se sont accumulées.

Face à ce constat et à ce diagnostic, trois types de réactions sont possibles.

La première consiste à prendre appui sur le constat d'échec de la PESC/PSDC pour rejeter l'idée même d'une défense européenne et privilégier des arrangements ponctuels qu'ils soient industriels ou opérationnels dans un format bilatéral, le plus souvent avec l'allié américain. C'est la position de certains gouvernements eurosceptiques. Leurs dirigeants considèrent les nations « souveraines » comme le cadre indépassable dans lesquels doit s'inscrire la politique de défense

et l'Alliance atlantique, c'est-à-dire les Américains, comme le seul garant de leur sécurité. Pour ceux-là, le changement de cadre institutionnel n'a pas de sens, puisqu'ils tirent de grands bénéfices de leur pouvoir de veto soit pour obtenir des contreparties de leurs voisins européens, soit pour se faire valoir vis-à-vis des États-Unis. La règle de l'unanimité leur donne plus de poids qu'ils ne pourraient jamais en espérer dans un cadre majoritaire.

La deuxième réaction possible est celle de ceux qui veulent donner du temps au temps. Il est vrai que la CSP n'a été établie qu'en 2017 et ne produira ses effets que dans une dizaine d'années. On peut, en faisant preuve de beaucoup d'optimisme, essayer de lui « donner une chance ». Il en va de même pour le Fonds européen de défense, qui ne sera lancé qu'en 2021 et qui lui aussi ne produira ses effets que dans le long terme. De toutes les façons arguent les partisans de ce *statu quo* dynamique, le changement du cadre institutionnel supposerait la modification des traités européens, ce qui semble irréaliste dans la situation actuelle. Plus fondamentalement encore, s'il fallait choisir un « noyau dur » ou une « avant-garde » d'États membres désireux de s'engager plus avant en direction d'une défense commune, cela conduirait à renoncer à ce qui fait la force même de l'Union : l'inclusivité. Enfin, à supposer que certains États constituent cette avant-garde, ils n'accepteront jamais de renoncer au principe de l'unanimité, ce qui du coup ne résoudra pas le problème.

Enfin, pour une troisième école de pensée, il semble évident que la défense européenne n'ira pas plus loin dans le cadre institutionnel intergouvernemental qui est le sien actuellement. Pour les tenants de cette école, dont l'auteur de ces lignes, l'idée d'un Conseil de sécurité européen, avancée par la chancelière allemande et le président de la République française au sommet de Meseberg le 19 juin 2018, a ouvert des perspectives jusque-là inexplorées.

Il semble important de bien en comprendre les termes, à savoir : « étudier de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune. Nous avons besoin d'un débat européen sur de *nouveaux formats, tels qu'un Conseil de sécurité de l'UE*, et des moyens de coordination plus étroite, au sein de l'UE et des instances internationales. Nous devrions également étudier les possibilités de *recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune*, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE. »

Depuis 2018, ce sujet n'a pas avancé d'un pas. Certes, la triple crise sanitaire, économique et sécuritaire traversée par l'Europe et par le monde y est sans doute pour beaucoup. Mais il est aussi vraisemblable que le dialogue entre l'Allemagne et la France soit tout simplement bloqué sur plusieurs points cruciaux. Quels sont-ils ?

Tout d'abord, la question se pose du support juridique. Les Français, par inclination ou par tradition, sont vraisemblablement en faveur d'une instance *ad hoc* en marge des traités européens. Il n'est même pas sûr qu'ils privilégient un traité multinational en bonne et due forme et pourraient se satisfaire d'un simple *Memorandum of Understanding* (MoU). C'est la forme choisie pour l'Initiative européenne d'intervention (IEI) en 2018. Mais la raison pour laquelle les Français pourraient souhaiter installer cette instance en dehors des traités tient surtout à leur volonté (constante) d'y inclure les Britanniques. C'est ce qu'a rappelé Clément Beaune dans une récente

interview donnée à la revue « Politique étrangère »². Une telle orientation n'est pas surprenante compte tenu des liens que l'industrie de défense française, mais aussi les militaires et les diplomates ont tissé des deux côtés de la Manche. Le problème est que les Britanniques n'ont jamais caché leur hostilité à une « diplomatie » européenne et davantage encore à une « défense européenne ». Ils ont du reste tout entrepris pour en bloquer le développement. Surtout, leur dépendance vis-à-vis des Américains est telle dans les domaines du nucléaire, du renseignement et de l'industrie de défense, qu'ils seront nécessairement sous influence. Les inclure dans le nouveau cadre reviendrait à faire re-rentrer le renard dans le poulailler qu'il vient de quitter !

Les Allemands ne semblent pas avoir affiché leurs intentions, mais il serait assez logique qu'ils soient en faveur de l'utilisation des structures actuelles issues des traités, donc plutôt à une formation restreinte au sein du Conseil européen. Dans cette perspective, il serait peut-être possible de s'inspirer, du mode de gouvernance prévu par l'article 46 du TUE pour la CSP : les décisions se prennent au sein du Conseil. Tous en sont informés, mais seuls votent les États membres participants³. Une telle solution aurait plusieurs avantages : elle ne nécessiterait peut-être même pas une modification des traités (création d'une CSP au sein de la CSP) ; elle serait ouverte potentiellement à tous les États membres (« inclusive ») ; et, sous réserve de purger la question de l'interprétation de l'article 48.7 du TUE, elle permettrait même de faire basculer la prise de décision à la majorité qualifiée, à condition que les participants en décident une fois pour toutes à l'unanimité.

En tout état de cause, la structure proposée pour ce Conseil de sécurité doit satisfaire plusieurs conditions. D'abord, il ne faut pas que sa légitimité puisse être contestée, condition que remplirait manifestement le Conseil européen, puisqu'il est constitué des chefs d'État et de gouvernement. De ce point de vue, la solution du Conseil de sécurité offre une solution acceptable par tous, sans invoquer la solution fédérale qui est un épouvantail pour beaucoup. Ensuite, il importe de garder les États membres au départ de la chaîne décisionnelle, puisque ce sont eux qui auront à négocier la création même du Conseil et à mettre en œuvre ses décisions notamment en ce qui concerne le commandement des forces nationales. De plus, cette structure doit être pérenne et pour cela reposer sur un instrument juridique robuste, ce qui semble exclure la solution d'un *gentlemen's agreement* de type MoU. Il serait également indispensable que cette instance rende compte, d'une manière ou d'une autre, à une autre autorité légitime telle que le Parlement européen. Il s'agit d'une question fondamentale pour les Allemands et d'autres pays plus attachés que la France au contrôle parlementaire. Enfin, elle doit permettre une prise de décision rapide et efficace, ce qui est un sujet en soi.

² Clément Beaune, secrétaire d'État aux affaires européennes – Revue la Politique étrangère – L'Europe par-delà le COVID 19 – automne 2020 p. 24 : « En son sein (l'Union européenne post Brexit), une Europe de défense et de sécurité voit peu à peu le jour, autour de l'Initiative européenne d'intervention lancée en 2017 par le président de la République ; elle devra être repensée à l'aune du Brexit, car là se trouve le domaine dans lequel l'ancrage européen du Royaume-Uni constitue un intérêt stratégique commun essentiel : c'est le sens de la proposition faite par Emmanuel Macron et Angela Merkel d'un Conseil de sécurité européen, instance de coordination associant Londres au champ de la politique étrangère et de sécurité (positions partagées, sanctions communes...). »

³ Le Conseil des affaires étrangères (défense) s'est réuni pour la première fois en format CSP le 6 mars 2018 (adoption de 17 projets), puis à nouveau le 19 novembre 2018 (adoption de 17 projets supplémentaires), le 12 novembre 2019 (adoption de 13 projets), le 5 novembre 2020 (participation des États tiers) et le 20 novembre 2020 (approbation du rapport d'étape sur la CSP).

La deuxième question est celle des modalités de la prise de décisions : majorité qualifiée ou consensus. Pour l'instant, et quoi qu'ils en disent, la quasi-totalité des États membres ne sont pas prêts à abandonner la règle de l'unanimité. Pour preuve, le refus opposé à la proposition de la présidente de la Commission et du HR/VP au Conseil européen du 20 novembre 2020 d'adopter les décisions relatives aux droits de l'Homme à la majorité qualifiée. Les États petits ou moyens tels que la Belgique y sont opposés, car ils ont peur de perdre leur pouvoir de veto. C'est ce que rappelait récemment le président du Conseil européen, l'ancien Premier ministre belge Charles Michel devant l'Institut Bruegel⁴. Quant aux grands pays comme l'Allemagne ou la France, ils ont peur de perdre leur liberté d'action. Le problème est que l'unanimité est un pouvoir de bloquer, mais pas un pouvoir de construire. Tant que les États membres ne seront pas capables de faire ce saut quantique, il n'y aura pas de diplomatie européenne cohérente et audacieuse. Si la Banque centrale européenne devait prendre ses décisions à l'unanimité, il n'y aurait tout simplement pas de politique monétaire européenne et la Grèce serait depuis longtemps sortie de la zone euro. Mettre en place ce Conseil de sécurité, sans adopter la règle de la majorité ne servirait à rien. Autant ne pas le faire, que de faire naître de faux espoirs.

Néanmoins afin de tenir compte des réactions passionnées que cette question suscite, on pourrait imaginer que seules les décisions en matière de déclenchement « d'opérations militaires » (les missions proprement dites) ou « ayant des implications dans le domaine de la défense » (renforcement des capacités des partenaires) soient prises à l'unanimité. Il faut savoir en effet que 90% des décisions n'ont pas d'impact majeur à court terme. C'est le cas en particulier de celles concernant la planification opérationnelle, la planification de défense, ou la structuration des forces, mais aussi toutes les décisions administratives (nominations, affectations, etc.). Une autre solution consisterait à soumettre les questions les plus importantes (opérations, assistance militaire) au vote du Parlement européen. Après tout, ce ne serait que l'application d'une règle générale des démocraties.

La troisième question est celle de la composition de ce Conseil de sécurité : quels États membres devraient en faire partie et combien ? Lors de la rédaction du Traité de Lisbonne et en particulier des dispositions relatives à la coopération structurée permanente, les rédacteurs étaient guidés par l'idée qu'il fallait réunir l'avant-garde parmi les États « qui le veulent et qui le peuvent ». Cette idée s'est révélée une erreur conceptuelle, car on peut n'être que deux et en désaccord sur tout ou presque, comme le montre trop souvent le « couple » franco-allemand. C'est pour cela qu'une prise de décision à la majorité qualifiée s'impose pour en sortir et qu'il ne faut pas s'enfermer dans un tête-à-tête franco-allemand, mais organiser un groupe plus large, composé au minimum de cinq ou six États membres.

Il importe également que les États parties à cette sorte d'« Eurogroupe de défense »⁵ aient en partage une « culture stratégique » commune c'est-à-dire partage le plus possible une commune appréciation des menaces environnantes et des mesures à prendre pour les écarter. Sinon, certains d'entre eux seront tentés de ne pas appliquer, voire de contrecarrer des décisions qu'ils

⁴ Propos rapportés sur le blog B2Pro le 30 septembre 2020 : « Les Européens ne veulent plus se laisser faire » : La prise de décision à l'unanimité « favorise l'adhésion durable des 27 pays à la stratégie délibérée ensemble ». « La confrontation politique, l'échange d'arguments sur le fond, sont une étape indispensable du processus de délibération démocratique. Et ils fondent la légitimité de la décision ».

⁵ Le terme date du rapport du Sénat de la République française du 3 juillet 2013 : « Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une (authentique) défense européenne – Daniel Reiner, Jacques Gautier et al.

n'auront pas approuvées. C'est là où l'Initiative européenne d'Intervention (IEI) est intéressante. Elle permet aux partenaires européens de la France, à défaut de participer à certaines opérations extérieures françaises, d'au moins comprendre pourquoi et dans quelles conditions elles ont été décidées. Elle semble du reste prospérer à bas bruit et pourrait prendre une place significative dans le nouveau cadre institutionnel à bâtir.

Qu'en est-il du budget de cette nouvelle défense européenne ? Cette question a pour l'instant suscité peu de questionnements. Mais il est évident que si la diplomatie commune doit s'appuyer sur une défense commune, le financement de cette dernière doit être mutualisé. Comme toujours : *Pecunia nervus belli*. C'est du reste ce que prévoit l'article 41 du TUE qui pose le principe général selon lequel « les dépenses (...) entraînées pour les institutions par la mise en œuvre (de la PESC) sont à la charge du budget de l'Union ». Pour ce qui est des « opérations ayant des implications militaires », qui constituent l'exception à ce principe, il faudra tôt ou tard prévoir un financement commun et cesser de les imputer aux États qui participent aux opérations selon le principe que les coûts incombent à ceux qui sont volontaires (*costs lie where they fall*). La révision du mécanisme Athena pourrait être effectuée dans le cadre de la mise en place de la facilité européenne pour la paix (hors cadre financier pluriannuel). Une telle voie semble pour l'instant fermée, en partie du fait de l'attitude de la France, qui veut pouvoir garder la maîtrise des opérations extérieures en vertu du principe « qui paie décide ».

Enfin, la question doit être évoquée de l'aval de la décision stratégique : la chaîne de commandement politico-militaire. De ce point de vue, de gros progrès restent à faire. Il faudrait recentrer le SEAE sur les questions purement diplomatiques et laisser les affaires militaires ... aux militaires, de préférence sous l'autorité politique d'un Haut représentant (ou Commissaire) défense dont le poste serait à créer. Dans le même ordre d'idées, il faudrait au minimum disposer d'un authentique quartier général européen pour les opérations, ce qui semble se profiler à un rythme ralenti, mais aussi d'une structure de planification de défense, qui pour l'instant n'est qu'embryonnaire. Cette dernière question est particulièrement complexe, car elle suppose d'articuler la planification UE avec celle de l'OTAN (NDPP) et surtout avec les planifications nationales... Car cela ne servirait à rien de faire un « livre blanc de défense » européen, et même une « boussole stratégique » si les planificateurs nationaux n'en tenaient aucun compte.

Au début de l'action, il y a l'intention. Est-ce que les États membres veulent véritablement mettre en place une diplomatie commune et une défense commune ? Si tel est bien le cas alors qu'ils le fassent. Cela supposera des choix et donc des renoncements. La diplomatie commune ne sera plus circonscrite à celle de la France ni à celle de l'Allemagne de l'Italie, de l'Espagne ou de la Pologne. Ce sera une autre politique, différente, mais assurément plus écoutée parce que reposant sur des bases plus puissantes et plus solides. Sinon arrêtons nos bavardages stratégiques et cessons de faire croire aux peuples européens que l'Union peut les protéger, alors que ses dirigeants ne le veulent pas.

Ce « hard power », cette puissance dure qu'a appelé de ses vœux récemment le commissaire Thierry Breton⁶ doit pouvoir se matérialiser à la fois par une « capacité d'agir » et une « aptitude à décider » qui sont les deux mamelles de « l'autonomie stratégique ».

Les Européens ont, jusqu'à présent, consacré beaucoup d'efforts à essayer de construire une « capacité d'action », et se trouvent aujourd'hui dans une impasse parce qu'ils n'ont pas voulu se donner les moyens d'instaurer préalablement une « capacité de décider ». S'ils ne le font pas, ils ne sortiront pas de cette impasse et d'autres décideront à leur place. ■

⁶ Discours de Thierry Breton à la troisième édition des entretiens de la défense européenne - B2Pro - « Doter l'Europe d'un 'hard power'. Le plan de Thierry Breton en douze étapes. » 9 novembre 2020

ANALYSE #10

POUR UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE : LA MISE EN PLACE D'UN CONSEIL DE SÉCURITÉ EUROPÉEN

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS, MEMBRE DU BUREAU D'EURODÉFENSE-FRANCE

JANVIER 2021

PROGRAMME EUROPE, STRATÉGIE, SÉCURITÉ

Sous la direction de Olivier de France, directeur de recherche à l'IRIS

defrance@iris-france.org

et de Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

jpmaulny@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org