



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 juin 2017
(OR. en)

10165/17

CFSP/PESC 506
CSDP/PSDC 310
COPS 184
POLMIL 64
EUMC 73
COMPET 487
ECOFIN 523
IND 159
MI 488
RECH 229

NOTE DE TRANSMISSION

| | |
|--------------------|---|
| Origine: | Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur |
| Date de réception: | 8 juin 2017 |
| Destinataire: | Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2017) 315 final |
| Objet: | DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2017) 315 final.

p.j.: COM(2017) 315 final



Bruxelles, le 7.6.2017
COM(2017) 315 final

DOCUMENT DE RÉFLEXION
SUR L'AVENIR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne (2025)

Avant-propos

Le 1^{er} mars 2017, la Commission européenne a présenté un livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Une série de documents de réflexion sur des thèmes clés pour l'avenir de l'Union européenne à 27 États membres ont été publiés par la suite.

Le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne est le quatrième de cette série. Il décrit les principales tendances et défis qui façonneront l'avenir de notre sécurité et de notre défense et, à partir de là, définit les options dans le cadre de trois scénarios pour progresser vers une Union de la Sécurité et de la Défense. Ces scénarios, qui ne s'excluent pas mutuellement, reposent sur différents niveaux d'ambition pour agir ensemble, au niveau de l'UE, dans le domaine de la sécurité et de la défense.

L'Union européenne a apporté une période de paix sans précédent sur notre continent. Toutefois, l'instabilité croissante dans le voisinage de l'Europe ainsi que les menaces pour la sécurité qui émergent au niveau mondial, imputables à des facteurs économiques, environnementaux et technologiques, constituent des défis majeurs pour notre sécurité. Les citoyens se sentent de plus en plus préoccupés par la sécurité et se tournent vers l'Union pour rechercher une protection. Si nous voulons répondre à leurs attentes, la sécurité et la défense doivent jouer un rôle plus important dans l'avenir du projet européen. Cela a été reconnu dans la déclaration de Rome, qui présente la vision d'une Union sûre et sécurisée, résolue à renforcer sa défense et sa sécurité communes.

Des premiers pas ambitieux sur la voie d'une Union de la Sécurité et de la Défense ont été accomplis. Le présent document de réflexion vient compléter les travaux en cours sur le paquet «défense» approuvé par le Conseil européen en décembre 2016, à savoir la mise en œuvre de la Stratégie Globale de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense, le plan d'action européen de la défense et notre coopération avec l'OTAN. Ces trois volets se traduisent actuellement par des actions très concrètes: nous réformons les structures de notre Politique de Sécurité et de Défense Commune, développons des capacités et instruments civils et militaires, approfondissons la coopération européenne en matière de défense et renforçons nos partenariats avec des pays partenaires et des organisations partenaires, telles que les Nations unies et l'OTAN. Cela dit, il faut faire plus si l'Union veut assumer une plus grande responsabilité en matière de sécurité européenne.

En s'appuyant sur les progrès réalisés, il est temps d'envisager des ambitions concrètes en ce qui concerne le rôle futur de l'Union en matière de sécurité et de défense. Le présent document de réflexion est la contribution de la Commission européenne à ce débat, qui se poursuivra dans l'ensemble des 27 États membres.

Les enjeux pour l'Europe et nos citoyens sont déterminants. Il est de notre responsabilité de tenir la promesse de paix dans l'intérêt des générations actuelles et futures.

«En ces temps de changement, et conscients des préoccupations de nos citoyens, nous affirmons notre attachement au programme de Rome, et nous nous engageons à œuvrer à la réalisation des objectifs suivants:

[...] une Union prête à assumer davantage de responsabilités et à contribuer à la mise en place d'une industrie de la défense plus compétitive et plus intégrée; une Union déterminée à renforcer sa sécurité et sa défense communes, et ce également en coopération avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et en complément de celle-ci, en tenant compte des situations nationales et des engagements juridiques [...].»

Déclaration de Rome du 25 mars 2017

«Je crois aussi que nous devons travailler à renforcer l'Europe en matière de sécurité et de défense. Oui, l'Europe est pour l'essentiel une "soft power". Mais même les plus grandes puissances pacifiques ne peuvent faire l'impasse sur des capacités de défense intégrées.»

Jean-Claude Juncker

Président de la Commission européenne

Orientations politiques pour la nouvelle Commission, 15 juillet 2014

1. Introduction

Notre Union, qui s'est construite sur les cendres de deux guerres mondiales ayant coûté la vie à 80 millions de personnes, a été inspirée par l'ambition d'une paix durable sur le continent européen. Plus de soixante ans plus tard, la plupart des Européens ont ainsi joui d'une période de paix s'étendant sur trois générations et sept décennies, la plus longue de l'histoire mouvementée de l'Europe (voir le graphique 1).

Il se peut que le monde dans lequel nous vivons ait profondément changé depuis, mais notre engagement en faveur de la paix reste inébranlable. Au quotidien, des possibilités inédites s'ouvrent à nous, mais nous devons aussi faire face à de nouvelles menaces et à de nouveaux défis. La paix et la sécurité chez nous ne peuvent plus être considérées comme acquises, dans un monde où les puissances mondiales et régionales réarment, les terroristes frappent en plein cœur les villes d'Europe et du monde entier et les cyberattaques se multiplient.

Face à cette situation, l'Union européenne et ses États membres ont le devoir et la responsabilité de protéger la population et de promouvoir les valeurs et intérêts européens. La sécurité est devenue l'une des principales préoccupations des Européens. Ils se tournent vers leur Union pour leur protection. Les citoyens européens veulent se sentir en sécurité en Europe: ils le méritent et y ont droit.

La protection de nos sociétés et de nos libertés est une responsabilité commune. Si nous voulons tenir notre promesse de paix vis-à-vis des générations futures, tout comme cette promesse a été tenue envers nous, la sécurité et la défense doivent occuper une place plus

importante dans l'avenir du projet européen. Notre Union peut fournir une valeur ajoutée inégalable pour ce qui est de l'avenir de la sécurité et de la défense en Europe.

Un grand nombre de menaces auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui ignorent les frontières nationales. Bien que les États membres restent en première ligne et soient responsables du déploiement des forces de sécurité et des forces armées lorsque cela s'avère nécessaire, la meilleure façon de prévenir et de contrer ces nouveaux types de menaces est la coopération.

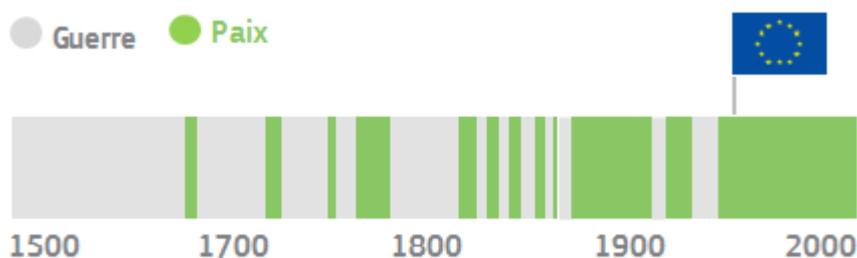
Cette coopération peut être déclenchée, facilitée et renforcée par l'UE et contribuer à rendre l'action commune plus efficace. L'Union peut fournir le cadre et les incitations pour que les pays de l'UE développent et conservent des capacités de défense plus nombreuses et de meilleure qualité. Ceci peut être réalisé à travers une coopération plus systématique et le développement conjoint des technologies et capacités qui sont nécessaires pour préserver la sécurité de l'Europe.

L'un des principaux atouts de l'approche suivie par l'UE est la combinaison de son pouvoir de convaincre («soft power») et de son pouvoir de contraindre («hard power»). Elle utilise des instruments de sécurité et de défense, conjugués à l'action diplomatique, aux sanctions et aux outils de coopération au développement et de commerce visant à prévenir les conflits. L'Union promeut la paix, une croissance inclusive, les droits de l'homme, l'état de droit et la protection de l'environnement, à l'intérieur comme à l'extérieur de son territoire. Le pouvoir de convaincre peut ne pas suffire à lui seul dans un monde instable: une approche intégrée constitue le fondement d'une sécurité durable.

Notre Union offre également une plateforme unique pour coordonner les politiques de sécurité et de défense avec nos principaux partenaires, comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et les Nations unies. Un élan sans précédent est en train de rapprocher l'UE et l'OTAN.

Dans son discours sur l'État de l'Union de 2016, le président Juncker a appelé de ses vœux «une Europe qui protège» et «une Europe qui défend, à l'intérieur comme à l'extérieur». Le présent document de réflexion examine les questions qui sont importantes pour l'avenir de notre sécurité et de notre défense. Il le fait en dépassant les débats et décisions actuels. Ce document se penche au contraire sur les tendances structurelles sous-jacentes, présente les différents scénarios possibles pour la sécurité et la défense en Europe d'ici à 2025 et recense les différentes voies qui pourraient être suivies à l'avenir.

Graphique 1: Guerre et paix dans l'histoire européenne



Source: Centre européen de stratégie politique

2. Principales tendances

Un certain nombre de tendances stratégiques, politiques, économiques et technologiques donnent à penser que le moment est venu d'opérer, au niveau européen, un changement radical dans le domaine de la sécurité et de la défense.

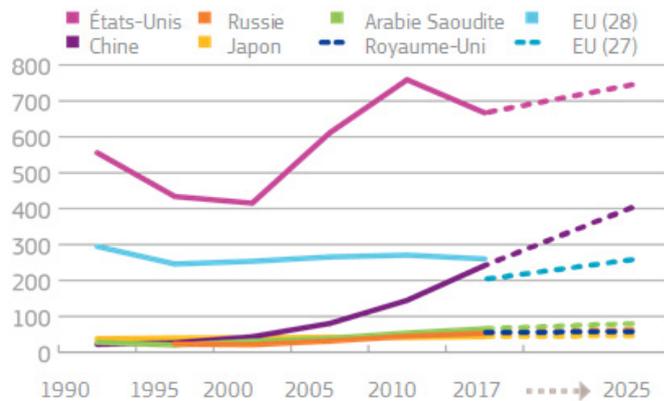
Facteurs stratégiques

Après des décennies de paix en Europe, de nouvelles réalités émergent à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières. À l'est de nos frontières, certains pays sont confrontés à des menaces et des vulnérabilités militaires, économiques et politiques et liées à la sécurité énergétique. Dans l'ensemble de la Méditerranée et certaines régions de l'Afrique subsaharienne, la multiplication de zones non gouvernées et de conflits a laissé un vide qui a permis aux terroristes et aux criminels de prospérer. Nous assistons à une exacerbation des rivalités régionales et avons constaté une augmentation spectaculaire du nombre de victimes civiles et de réfugiés à travers le monde, plus de 60 millions de personnes ayant été déplacées. Une plus grande connectivité estompe les frontières entre la sécurité intérieure et extérieure. Le changement climatique et la pénurie de ressources, conjuguées à la croissance démographique et à la fragilité des États, peuvent également être une source de conflits et d'instabilité dans le monde.

En même temps, la relation transatlantique évolue. C'est avant tout aux Européens qu'il appartient de renforcer la sécurité en Europe. Les ressources ne devraient pas manquer: ensemble, les pays européens se placent au deuxième rang mondial en ce qui concerne les dépenses militaires. Avec les États-Unis et d'autres acteurs, l'Europe a la responsabilité de garantir la paix et de la sécurité dans le monde. Si l'action commune avec nos partenaires restera notre référence et notre préférence, nous devons néanmoins être en mesure d'agir seuls si cela est nécessaire.

En 2016, les gouvernements nationaux ont intensifié leur réponse aux menaces pressantes en matière de sécurité et aux préoccupations de leurs populations. Les budgets de défense ont été augmentés en conséquence. Mais le chemin à parcourir est encore long. Pour progresser sur la voie de l'autonomie stratégique de l'Europe, il faut dépenser plus en matière de défense, mais aussi dépenser mieux et dépenser ensemble (voir le graphique 2). Les États-Unis investissent déjà plus de deux fois plus que l'ensemble des États membres en matière de défense et augmenteront leur budget de près de 10 % en 2018. La Chine a augmenté son budget de 150 % au cours de la dernière décennie, une nouvelle augmentation de 7 % étant prévue en 2017, et la Russie a investi 5,4 % de son PIB dans la défense l'année dernière.

Graphique 2: Mise en perspective des dépenses européennes en matière de défense



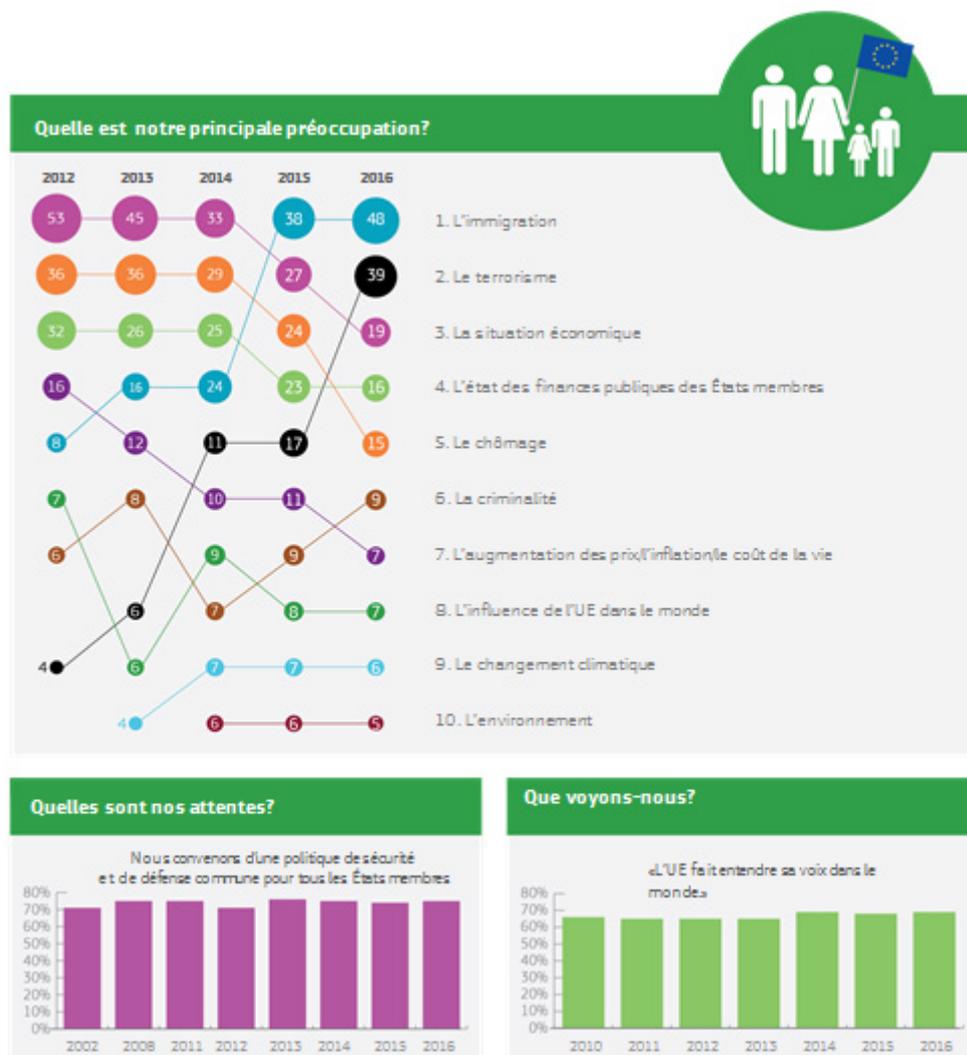
Source: Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (données de 2016), Janes, Centre européen de stratégie politique

Facteurs politiques

Les dirigeants de l'UE se sont engagés à renforcer la sécurité et la défense européennes. C'est exactement ce que les citoyens attendent d'eux. Les sondages d'opinion montrent clairement que la sécurité est devenue la préoccupation numéro un de la plupart des citoyens européens (voir le graphique 3), même si les causes d'insécurité varient d'un État membre à l'autre.

Les Européens sont également d'accord pour dire qu'une action collective des pays de l'UE est indispensable pour assurer leur sécurité. La grande majorité des États membres aimeraient voir «plus d'Europe» dans le domaine de la sécurité et de la défense (graphique 3). Dans un espace où les marchandises, les services, les capitaux et les personnes circulent librement, la sécurité ne peut être ni cloisonnée ni entièrement garantie par des États membres agissant seuls. Le message des Européens ne saurait être plus clair: la sécurité et la défense doivent faire partie intégrante des activités de l'Union.

Graphique 3: Préoccupations et demandes des citoyens



Source: Eurobaromètre

Facteurs technologiques et économiques

Aujourd'hui, les marchés de la défense sont très fragmentés, avec pour conséquences un manque d'interopérabilité et un coût d'opportunité d'au moins 30 milliards d'euros. Comparées au niveau de dépenses, les capacités de défense sont largement insuffisantes (voir graphique 4). En outre, il existe des différences entre les contributions des États membres à la défense européenne.

Dans un monde connecté, complexe et en proie aux tensions, les États membres sont tout simplement trop petits pour s'en sortir seuls. Des puissances de taille continentale sont bien mieux équipées que des États de petite taille ou de taille moyenne. Les économies d'échelle sont plus importantes que jamais pour gagner en efficacité.

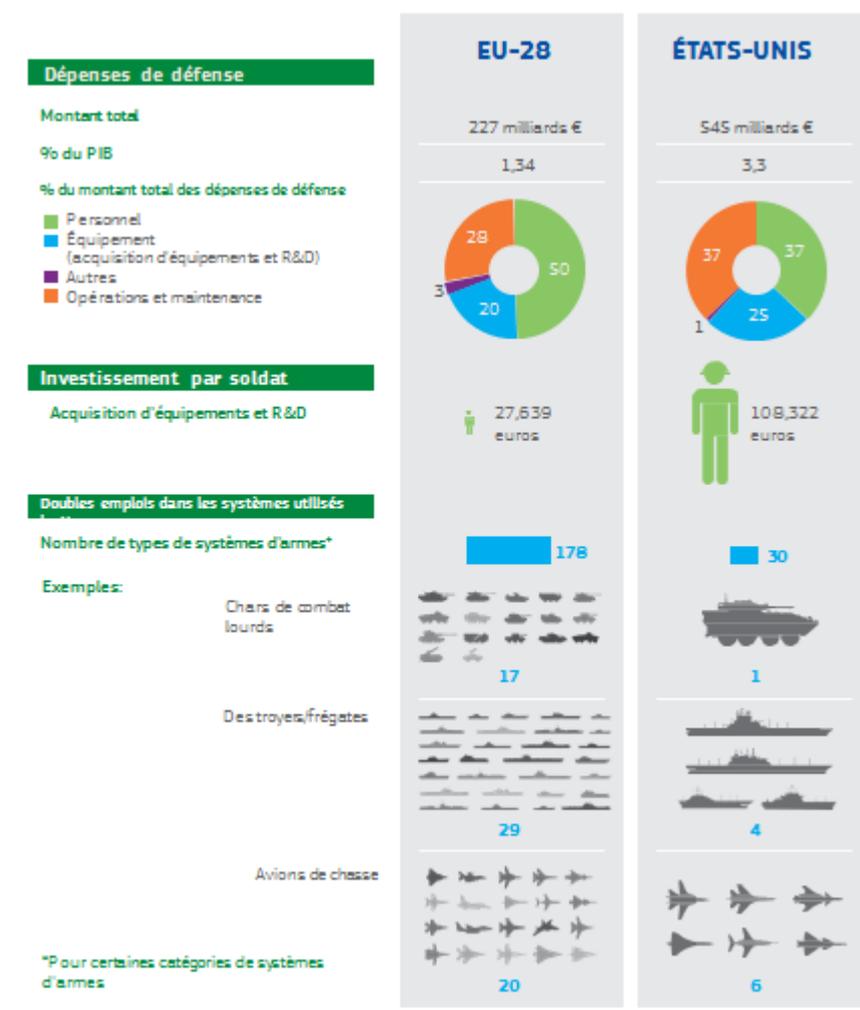
Elles le sont doublement compte tenu de la pression élevée qui continue de peser sur les budgets nationaux. La tension entre les contraintes budgétaires et les priorités concurrentes en

matière de politiques publiques continuera de caractériser l'économie politique de nombreux États membres. Parallèlement, la concurrence entre les acteurs industriels mondiaux s'intensifiera, ce qui nécessitera une utilisation plus efficace des ressources (économie circulaire). Si l'Europe veut pouvoir faire face à la concurrence mondiale, elle devra regrouper et intégrer ses meilleures capacités industrielles et technologiques.

Les mutations technologiques sont aussi en train de transformer radicalement la nature et la physionomie de la sécurité et de la défense. Les mégadonnées ("big data"), la technologie de l'informatique en nuage ("cloud") ainsi que les véhicules sans pilote et l'intelligence artificielle révolutionnent le secteur de la défense. Ils accroissent également l'avance technologique du secteur civil dans le domaine de la défense. Toutefois, le fait de disposer de telles technologies relativement accessibles facilite également la montée rapide des menaces non conventionnelles, transnationales et asymétriques telles que les attaques hybrides, terroristes, informatiques, chimiques, biologiques et radiologiques. La forte augmentation du nombre d'internautes a fait de la cybercriminalité et de l'utilisation de l'internet à des fins terroristes un nouveau champ d'expansion de la guerre du 21^e siècle.

Une sécurité et une défense européennes efficaces et orientées vers l'avenir s'appuieront sur la coordination efficace des grands investissements en matière de recherche et de développement effectués par l'UE et ses États membres. Cette approche permettra de suivre les nouvelles tendances et de générer les capacités technologiques et industrielles dont l'Europe a besoin pour assurer son autonomie stratégique.

Graphique 4: Doubles emplois dans les dépenses européennes en matière de défense



Source: Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (données de 2016), Institut international d'études stratégiques (bilan militaire 2017), Centre européen de stratégie politique

3. L'Europe en 2025 - en route vers une union de la sécurité et de la défense

Les menaces pour la sécurité ne sont pas loin de nos frontières et de nos citoyens. Les responsables politiques ont déjà commencé à réagir à cette évolution. Diverses initiatives sont en cours en vue de mettre en œuvre la stratégie globale en matière de sécurité et de défense, de développer des relations plus fortes entre l'UE et l'OTAN et de permettre aux États membres de lancer des activités de recherche en matière de défense et de développer ensemble des capacités de défense.

Les fondements d'une Union européenne de la sécurité et de la défense sont progressivement mis en place. Nos citoyens ne se sentiront et ne seront en sécurité que si l'on avance

résolument dans cette voie. Pour y arriver, des progrès devront être accomplis dans un certain nombre de domaines.

Premièrement, des États membres plus forts et plus souverains dans un monde globalisé nécessitent une plus grande coopération au sein de l'Union européenne, y compris en matière de défense. Les droits constitutionnels et des responsabilités de chaque pays seront pleinement respectés. En fait, la coopération systématique dans le domaine de la défense et l'intégration progressive contribueront à la préservation de leur souveraineté nationale.

Deuxièmement, il a toujours existé des différences dans la perception des menaces et les cultures stratégiques. La nature des menaces a aussi changé au fil du temps. Nous sommes aujourd'hui confrontés à des menaces hybrides et transnationales, ainsi qu'aux conséquences considérables des conflits dans les régions avoisinantes. Une Union de la Sécurité et de la Défense devrait favoriser une plus grande harmonisation des cultures stratégiques, ainsi qu'une compréhension commune des menaces et des réponses adéquates. Elle nécessitera des décisions et actions communes, ainsi qu'une plus grande solidarité financière au niveau européen.

Troisièmement, la nature des relations transatlantiques évolue. Plus que jamais, les Européens doivent davantage prendre en mains leur propre sécurité. Comme c'est le cas actuellement, l'UE et l'OTAN continueraient de coordonner leurs actions en matière de sécurité tant persuasive ("soft") que contraignante ("hard"). Parallèlement, l'Union européenne fournirait le cadre dans lequel les 27 États membres après le Brexit – dont 21 sont membres de l'OTAN (voir graphique 5) – renforceraient collectivement leur défense et combleraient les lacunes existantes. Cela permettrait à l'EU-27 de prendre davantage en charge sa propre sécurité et de faire un véritable bond en avant dans la contribution à la paix et à la sécurité internationales.

Quatrièmement, nous devons accroître le périmètre et l'efficacité des dépenses consacrées à la défense. Les doubles emplois entre les États membres peuvent compromettre l'interopérabilité de leurs équipements de défense. Ils peuvent également conduire à un manque de préparation et de disponibilité opérationnelle des forces armées et à des lacunes en matière de capacités de défense. Pour remédier à cette situation, il conviendrait de mieux coordonner les dépenses de défense des États membres. La plus grande partie des ressources financières consacrées à la défense continueront de provenir de sources nationales. Toutefois, un budget de l'UE reflétant une nouvelle ambition en matière de défense, assorti d'un Fonds européen de la défense ambitieux, devrait permettre aux Européens de mieux dépenser et d'améliorer le retour sur investissements. Le Conseil européen pourrait réfléchir à la manière de pallier les limitations actuelles du financement commun des aspects militaires de l'UE pour avancer sur la voie d'une défense commune.

Enfin, la coopération et l'intégration systématiques en matière de défense appellent elles-mêmes la création d'un véritable marché unique de la défense. En d'autres termes, il s'agit d'encourager la concurrence industrielle, l'accès transfrontière des petites industries à la chaîne d'approvisionnement, la spécialisation, les économies d'échelle pour les fournisseurs, l'optimisation des capacités de production, la baisse des coûts de production et la sécurité d'approvisionnement. Un marché unique de la défense faciliterait également la recherche critique et l'émergence de jeunes pousses dans le but de développer les technologies essentielles dont l'Europe a besoin pour faire face aux défis auxquels elle est confrontée en matière de sécurité. Mais elle devra aussi supporter des coûts de transition et répondre à des préoccupations légitimes en prenant les mesures appropriées et en garantissant la protection des intérêts de sécurité nationale.

Cette coopération resterait volontaire pour l'essentiel et dépendrait des décisions prises en cas d'émergence d'une nouvelle menace ou d'une nouvelle crise. Un monde de plus en plus complexe et instable justifierait une plus grande coopération qu'au cours des décennies précédentes, mais les États membres ne seraient pas tenus – politiquement ou juridiquement – de suivre une direction commune en matière de sécurité et de défense. La solidarité serait interprétée et exprimée au cas par cas par chaque État membre.

L'Union européenne aurait toujours la possibilité de déployer des missions civiles et des missions et opérations militaires à relativement petite échelle et axées sur la gestion de crises. Elle prendrait principalement part à des missions de renforcement des capacités en soutien aux appareils de sécurité et de défense des pays partenaires, renforçant ainsi sa propre résilience. Des opérations de plus grande envergure et plus complexes seraient lancées par les États membres qui en sont le plus capables. Dans tous les cas, la marge de manœuvre stratégique de l'Union dépendrait de l'accord trouvé entre les États membres.

L'UE compléterait les efforts des États membres et de nos principaux partenaires. En particulier, la coopération avec l'OTAN continuerait à s'intensifier dans des domaines tels que les menaces hybrides, la cybersécurité et la sécurité maritime, où, pour être efficace, toute action nécessite une combinaison de pouvoir de contraindre («hard power») et de pouvoir de convaincre («soft power»). Toutefois, dans les situations où l'UE et l'OTAN interviennent tous les deux, l'OTAN continuerait de s'appuyer sur les capacités militaires plus étendues qui sont les siennes, tandis que l'UE exploiterait les outils plus variés dont elle dispose et relierait ses outils, instruments et actions plus «doux» à ses missions et opérations militaires ciblées.

Les mesures visant à faire face aux menaces non conventionnelles qui se situent à la jonction entre les politiques intérieure et extérieure, telles que le terrorisme, les menaces hybrides ou la cybercriminalité, resteraient en grande partie de la compétence nationale, mais gagneraient en efficacité si elles bénéficiaient d'un plus grand soutien de la part de l'Union européenne. Cette dernière favoriserait un échange d'informations plus intense afin de mieux appréhender la situation et de renforcer la résilience des États membres. Les services de sécurité et de renseignement nationaux échangeraient des informations de manière plus systématique afin d'aider à mieux comprendre les menaces extérieures et à en avoir une vision collective. Les États membres accroîtraient leur échange d'informations sur les cyber-menaces et les cyber-attaques, leur permettant d'élaborer des stratégies, des capacités et des mesures nationales plus efficaces. L'Union contribuerait aussi directement au renforcement de la résilience des infrastructures critiques, des chaînes d'approvisionnement et des sociétés, dans des domaines tels que l'énergie et l'espace. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes aiderait à surveiller et à protéger les frontières extérieures de l'UE.

La coopération en matière de défense resterait un objectif politique. Les actions collectives seraient intensifiées, notamment en ce qui concerne le développement de technologies critiques bien ciblées ou les instruments logistiques soutenant les opérations militaires. La coopération serait renforcée essentiellement par des initiatives locales et régionales répondant aux tendances économiques et technologiques évoqués plus haut. Elle serait également renforcée par la volonté d'améliorer la transparence entre les planifications de défense des États membres, par l'élaboration d'un programme de recherche en matière de défense de l'UE et par la création d'un Fonds européen de la défense dans le but de développer conjointement de nouvelles capacités. Ces initiatives favoriseraient l'autonomie stratégique de l'Europe dans le domaine des technologies critiques et améliorerait l'efficacité des dépenses consacrées à la défense.

Toutefois, l'industrie européenne de la défense resterait fragmentée. L'essentiel des capacités de défense, en particulier les plateformes complexes, seraient encore développées et achetées sur une base nationale. La légère augmentation du budget des États membres consacré à la défense ne serait généralement pas dépensée de manière conjointe. En conséquence, très peu de pays de l'UE – voire aucun – conserveraient la totalité du spectre de leurs forces armées. Les actions de l'UE en matière de sécurité et de défense resteraient tributaires des contributions nationales volontaires, engendrant trop peu de coopération en dans des domaines critiques tels que les capacités de haut de gamme. La capacité de l'Union européenne à s'engager dans les missions les plus exigeantes serait limitée.

b) Sécurité et Défense partagées

Selon ce scénario, les États membres de l'EU-27 s'achemineraient sur la voie d'une sécurité et d'une défense partagées. Ils feraient preuve d'une bien plus grande solidarité financière et opérationnelle dans le domaine de la défense, s'appuyant sur une compréhension plus vaste et plus poussée des menaces perçues et sur une plus grande convergence des cultures stratégiques.

En conséquence, l'Union européenne augmenterait sa capacité à déployer ses forces militaires et à participer pleinement à la gestion de crises extérieures ainsi qu'au renforcement des capacités des partenaires en matière de sécurité et de défense. Elle améliorerait aussi sa capacité à protéger l'Europe dans des domaines se situant à la jonction entre les questions de sécurité intérieure et extérieure tels que la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les menaces hybrides et informatiques, le contrôle des frontières et la sécurité maritime et énergétique.

La coopération de l'UE avec l'OTAN serait encore renforcée. L'UE et l'OTAN coopéreraient de manière systématique et se coordonneraient pour mobiliser toute la palette de leurs outils et instruments respectifs. Sur le plan extérieur, l'UE et l'OTAN renforceraient leur coordination au niveau de leurs actions en matière de gestion des crises et de renforcement des capacités, grâce par exemple à des opérations coordonnées de surveillance, des interventions contre des groupes terroristes, ou des missions de sécurité maritime et de protection des frontières. Au point de rencontre de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure, l'UE interviendrait de manière plus décisive pour contrer les menaces et relever les défis se situant en-deçà du seuil de la clause de défense collective du traité de Washington.

En matière de gestion de crises, l'UE renforcerait considérablement sa capacité à déployer ses forces militaires à l'extérieur, lui permettant de mener des opérations de haute intensité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les menaces hybrides. Les missions de l'UE pour le renforcement des capacités - civiles et militaires - seraient intensifiées, ce qui contribuerait à améliorer la résilience des pays dans les régions avoisinantes et au-delà. Des structures de gestion de crise plus efficaces et plus robustes faciliteraient cet aspect. Il serait également nécessaire que les États membres disposant des forces armées les plus robustes soient plus disposés à exécuter ensemble des missions et des opérations complexes de gestion de crises au nom de l'Union, conformément à l'article 44 du traité sur l'Union européenne. Une plus grande capacité d'agir irait de pair avec la volonté politique de le faire. La prise de décision serait plus rapide et suivrait le rythme d'un contexte stratégique en évolution rapide. En fin de compte, l'UE deviendrait un garant de la sécurité plus fort et plus réactif, dotée de l'autonomie stratégique nécessaire pour agir seule ou aux côtés de ses principaux partenaires.

Dans le cadre de ce scénario, l'UE participerait plus directement à la protection des États membres et des citoyens en cas d'attaques graves contre un pays et/ou de perturbations significatives de ses infrastructures critiques. L'UE permettrait la coopération entre les États membres en matière de rapports systématiques sur les cyberattaques. Elle contribuerait à renforcer la capacité de résilience, à intensifier les exercices dans le domaine de la cybersécurité et à y inclure une dimension de défense. Une coopération renforcée et des poursuites efficaces augmenteraient la capacité à trouver et à punir les criminels, produisant ainsi un effet plus dissuasif en matière de cyberattaques. Les renseignements dont disposent les États membres (analyse et évaluations des menaces) seraient systématiquement partagés et fusionnés, et l'Union continuerait à mettre résolument l'accent sur la lutte contre le financement du terrorisme, la criminalité organisée et le blanchiment d'argent. Un corps européen renforcé de garde-frontières et de garde-côtes, exploité au maximum, contrôlerait et protégerait les frontières extérieures de l'UE, travaillant en synergie avec les forces de défense. L'Union intensifierait également ses travaux visant à diversifier les sources d'énergie, à élaborer et promouvoir des normes de sécurité énergétique, à coordonner la préparation aux menaces pour la santé, et à améliorer la gestion des risques en matière douanière. Enfin, l'Union développerait davantage ses programmes spatiaux, pour assurer des services supplémentaires en matière de sécurité et de défense, notamment dans les domaines de la surveillance terrestre et maritime, de la recherche et du sauvetage, ou des communications sécurisées au niveau de l'administration. Le champ d'application du cadre de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite pourrait être étendu aux cybermenaces ou à d'autres menaces pour les satellites ou les infrastructures terrestres.

En ce qui concerne la défense, la coopération entre les États membres deviendrait la règle plutôt que l'exception. Les planifications de défense nationale seraient beaucoup plus harmonisées, facilitant ainsi la coopération entre États membres pour l'acquisition et la maintenance de capacités, améliorant ainsi l'interopérabilité. Les doubles emplois entre États membres seraient considérablement réduits. L'élaboration et l'acquisition de programmes complexes seraient gérées en coopération. Sous la houlette d'un ambitieux Fonds européen de la défense, les États membres élaboreraient de façon plus systématique des capacités multinationales dans plusieurs domaines, y compris en matière de transports stratégiques, de drones, de surveillance maritime et de télécommunications par satellite, ainsi que de capacités offensives. Ces capacités multinationales seraient soutenues par des structures communes de planification et de commandement au niveau de l'UE, ainsi que de logistique. En particulier, des forces multinationales prêtes à être déployées ainsi qu'un commandement médical et un commandement de transport aérien à l'échelle de l'Union permettraient de fournir un appui efficace aux missions et opérations de l'UE, tandis qu'une culture militaire européenne partagée serait encouragée grâce à l'éducation, la formation et des exercices à grande échelle menés conjointement. Par ailleurs, les technologies critiques seraient développées grâce à des programmes européens, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle, de la biotechnologie et de la super-informatique. Un observatoire européen pourrait être mis sur pied pour examiner les investissements directs étrangers dans ces technologies critiques et analyser leurs retombées potentielles. Des capacités terrestres, aériennes, spatiales et maritimes interopérables renforceraient la capacité à agir des Européens. En outre, les ressources nationales seraient utilisées de manière plus rationnelle grâce aux économies d'échelle rendues possibles par une industrie de la défense consolidée à l'échelle de l'Union, évoluant dans un marché des équipements de défense européen et disposant de conditions de financement favorables tout au long de la chaîne d'approvisionnement au profit des petites et moyennes entreprises.

c) Défense et Sécurité Communes

Selon ce scénario, les États membres approfondiraient encore la coopération et l'intégration pour se diriger vers une défense et une sécurité communes. Une telle Union de la Sécurité et de la Défense serait animée par des facteurs stratégiques, économiques et technologiques mondiaux, ainsi par une impulsion politique issue des citoyens européens en faveur d'une sécurité et d'une défense européennes communes.

La solidarité et l'assistance mutuelle entre les États membres en matière de sécurité et de défense deviendraient la norme, s'appuyant sur la pleine exploitation de l'article 42 du traité sur l'Union européenne, qui inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union, conduisant à une défense commune.

Dans le respect plein et entier des obligations des États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, la protection de l'Europe deviendrait une responsabilité de l'Union européenne et de l'OTAN dont chaque partie tirerait profit. En complémentarité avec l'OTAN, la Sécurité et la Défense Communes de l'Europe permettraient d'accroître la résilience de l'Europe et assureraient une protection contre les différentes formes d'agression contre l'Union, tout en fournissant aux citoyens les garanties qu'ils attendent.

L'UE serait en mesure de mener des opérations de haute intensité pour mieux protéger l'Europe, y compris éventuellement des opérations contre les groupes terroristes, des opérations navales dans des environnements hostiles ou des actions de cyberdéfense.

Les menaces pour la sécurité feraient systématiquement l'objet d'une surveillance et d'une appréciation conjointes, en coopération étroite avec les services de sécurité et de renseignement nationaux. Une planification à froid serait effectuée au niveau européen, rapprochant davantage la sécurité intérieure et extérieure. L'interconnexion des intérêts de sécurité nationale conduirait à l'émergence de véritables intérêts européens en matière de sécurité.

La capacité d'action accrue au niveau de l'UE reposerait sur une intégration plus poussée des forces de défense des États membres, renforçant encore la solidarité entre les États membres. Ces forces seraient prépositionnées et disponibles de manière permanente, en vue d'un déploiement rapide au nom de l'Union. Elles participeraient régulièrement à des exercices militaires conjoints, et recevraient une formation régulière dans les collèges européens de défense afin de favoriser la convergence des cultures stratégiques.

Sur le plan interne, l'UE renforcerait sa capacité de résilience et celle de ses États membres grâce aux politiques sectorielles dans des domaines tels que la cybersécurité, la protection des infrastructures critiques, ou la lutte contre l'extrémisme violent. En matière de cybersécurité, l'UE coordonnerait ses scénarios de réaction et d'action en cas de cyberattaque ou d'ingérence extérieure dans les processus démocratiques des États membres, notamment grâce à un échange systématique des informations, à une coopération technologique et à des doctrines communes. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pourrait compter sur des forces maritimes européennes permanentes ainsi que sur des moyens européens en matière de renseignement tels que des systèmes d'aéronefs télépilotes ou des satellites. Une force européenne de protection civile serait instituée afin de réagir rapidement aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Des dispositifs entre États membres permettraient des mouvements rapides des équipements militaires dans l'ensemble de l'Europe.

Les planifications de défense des États membres seraient totalement synchronisées, et les priorités nationales en matière de développement des capacités tiendraient compte des priorités européennes. Ces capacités seraient ensuite développées sur la base d'une étroite coopération, voire de l'intégration ou de la spécialisation.

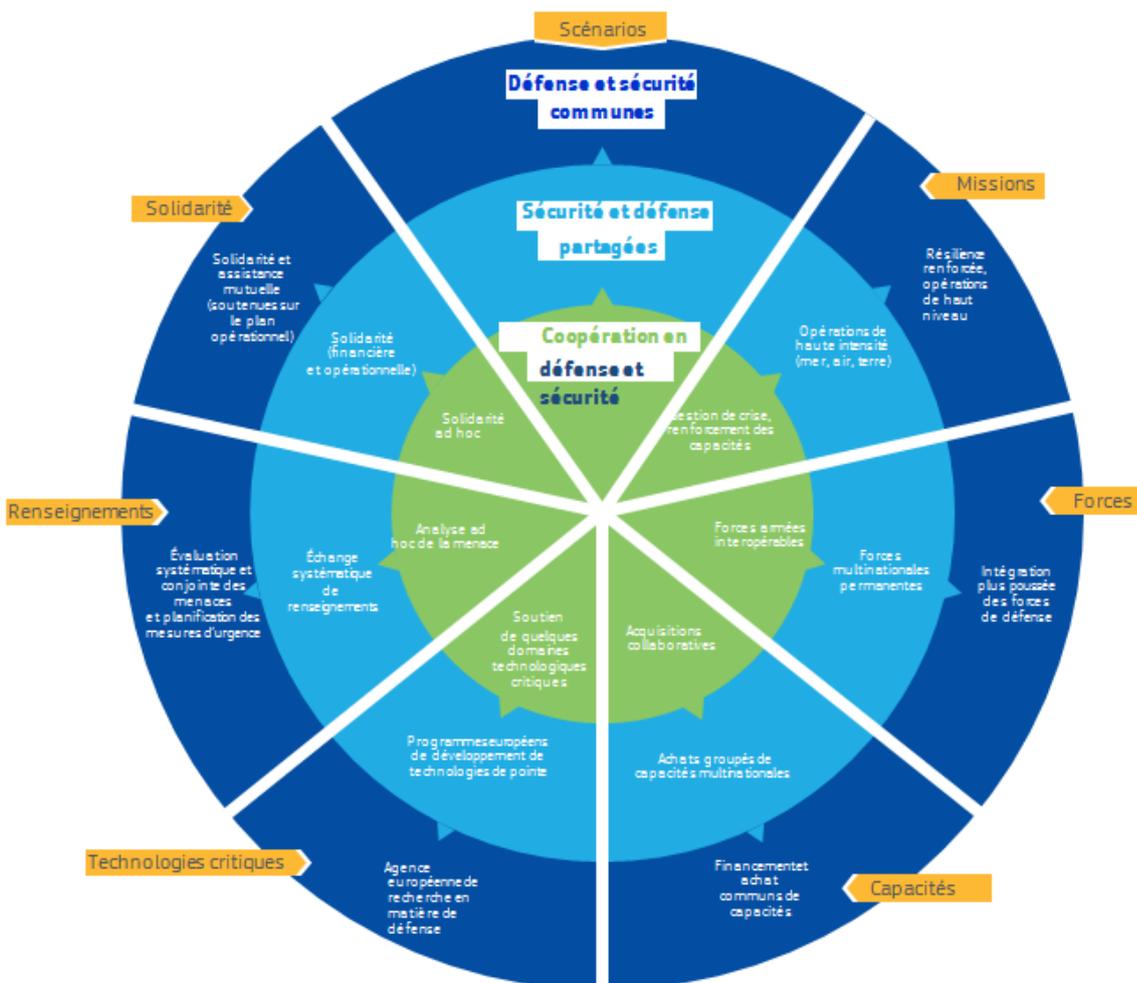
Les capacités dans des domaines aussi divers que l'espace, la surveillance aérienne et maritime, les communications, le transport aérien stratégique et la cyberdéfense seraient acquises de manière commune par les États membres, avec le soutien du Fonds européen de la défense, afin de garantir des réponses immédiates. L'Europe serait en mesure de déployer des cybercapacités de détection et d'action offensive. Des programmes collaboratifs de développement et d'acquisition seraient considérablement étendus dans des domaines tels que les aéronefs de transport, les hélicoptères, les moyens de reconnaissance ou les capacités de défense CBRN. L'ensemble de ces mesures serait fondé sur un véritable marché européen de la défense, doté d'un mécanisme européen de surveillance et de protection des activités stratégiques essentielles par rapport aux OPA hostiles externes. Une Agence Européenne de Recherche de Défense soutiendrait l'innovation en matière de défense tournée vers l'avenir et contribuerait à traduire celle-ci en capacités militaires du futur. Les connaissances de pointe seraient mises en commun, ce qui favoriserait les recherches dans des domaines clés et permettrait aux jeunes pousses de mettre au point des technologies essentielles pour répondre aux défis posés à l'Europe en matière de sécurité. Un bon dosage entre concurrence et consolidation, spécialisation, économies d'échelle, ainsi que le partage des équipements militaires coûteux et l'innovation technologique visant à obtenir le meilleur rapport qualité-prix permettraient de mener une gestion plus efficace des dépenses de défense et d'obtenir des résultats plus performants.

| | Principes | Actions | Capacités | Efficacité |
|---|--|---|--|--|
| Scénario a) Coopération en matière de Sécurité et de Défense | L'UE apporte un complément aux efforts déployés par les États membres; la solidarité conserve un caractère ad hoc et est interprétée individuellement par les États membres. | Missions de renforcement des capacités, petites opérations de gestion de crise, intensification des échanges de renseignements, soutien de l'UE à la résilience des États membres. La coopération UE-OTAN se poursuit telle qu'aujourd'hui. | Développement de certaines technologies essentielles au niveau de l'UE, mais des difficultés à conserver la totalité du spectre des capacités; recours limité au Fonds européen de la défense. | Économies d'échelle pour les coûts initiaux. |
| Scénario b) Sécurité et Défense partagées | L'UE vient renforcer les efforts déployés par les États membres; la solidarité opérationnelle et financière entre les États membres devient la norme. | Gestion de crises, renforcement des capacités et protection tant intérieure qu'extérieure. Les États membres se surveillent/s'assistent mutuellement en | Financement conjoint des capacités essentielles et achat conjoint de capacités multinationales soutenus par le Fonds européen de la défense; planification commune et | Importantes économies d'échelle dans le marché de la défense à l'échelon européen, conditions de financement favorables sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement de la défense. |

| | | | | |
|---|--|--|---|---|
| | | <p>matière de cybersécurité et partagent des renseignements; le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes protège les frontières extérieures. Coordination UE-OTAN sur l'éventail complet des questions de sécurité militaire et non militaire.</p> | développement de chaînes de valeur. | |
| Scénario c) Défense et Sécurité Communes | Solidarité et assistance mutuelle, défense commune telle que prévue par le traité. | <p>Opération exécutives de haute intensité conduites par l'UE; exécution conjointe du suivi/de l'évaluation des menaces et de la planification des mesures d'urgence. Cybersécurité à l'échelon de l'UE; le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes s'appuie sur des forces maritimes permanentes ainsi que sur des moyens européens en matière de renseignement tels que des drones/des satellites; force européenne de protection civile. En complémentarité avec l'OTAN, la sécurité et la défense communes de l'Europe permettraient d'accroître la résilience de l'Europe et</p> | Financement et achat communs de capacités financés par le budget de l'UE. Indépendance technologique. | Efficacité des dépenses en matière de défense grâce à des économies d'échelle, spécialisation, partage des équipements militaires coûteux et innovations technologiques visant à réduire les coûts dans le domaine de la défense, et à mieux s'équiper pour faire face à la concurrence internationale. |

assureraient une protection contre les différentes formes d'agression à l'encontre de l'Union.

Graphique 6: Les éléments d'une Union européenne de la sécurité et de la défense



4. La voie à suivre

Le renforcement de la sécurité européenne est un devoir. Les États membres seront aux manettes. C'est eux qui définiront et mettront en oeuvre le niveau d'ambition européenne, avec le soutien des institutions de l'UE. Les initiatives actuellement en cours montrent clairement que les États membres et les institutions de l'UE se sont déjà engagés sur cette voie. Mais à quel rythme les États membres veulent-ils construire une réelle Union européenne de la Sécurité et de la Défense? Dans quelle mesure sont-ils prêts à anticiper plutôt que réagir au contexte stratégique? À quel point considèrent-ils que la sécurité européenne est une responsabilité européenne?

Les verrous sont connus et doivent être surmontés. L'avenir de l'Union européenne en tant que projet de paix pour les générations à venir repose désormais également sur la création d'une Union de la Sécurité et de la Défense: dans la perspective de 2025, les États membres devront décider de la voie qu'ils souhaitent suivre pour protéger nos citoyens et de la vitesse à laquelle ils veulent avancer.

ANNEXE

Traité sur l'Union européenne Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune

Article 42

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée «Agence européenne de défense») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les 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, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. 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. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

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.

Article 43

1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

2. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

Article 44

1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires.

Article 45

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 42, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission:

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;
- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;
- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;
- d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;
- e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Article 46

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant.

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après

consultation du haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.