

Les institutions et agences de défense européennes : Le triangle institutionnel européen

Mois de l'Europe



**LES JEUNES
IHEDN**

Le mandat européen 2024-2029 va-t-il connaître un basculement dans l'exercice des compétences en matière de Défense ?

Alors que la défense est un domaine où les États membres de l'Union européenne (UE) cherchent à diminuer l'influence de la commission européenne, les années 2023 et 2024 ont été marquées par la volonté de cette dernière de renforcer la coopération sécuritaire entre les États européens. Cette volonté vise avant tout la production industrielle d'armement ainsi que la recherche et l'innovation. Elle répond également à un contexte géopolitique conflictuel à la suite de l'invasion russe en Ukraine et des tentatives de déstabilisations russes contre les États membres de l'UE, ainsi que le manque de stabilité politique de l'allié américain. Le réarmement global des États incite également la Commission européenne à coordonner le mouvement au niveau communautaire. De ce fait, l'actuelle Présidente de la Commission européenne, Ursula von Der Leyen a annoncé qu'en cas de second mandat, elle créerait un poste de commissaire dédié à la défense.

Le triptyque européen

L'Union européenne fonctionne à travers trois institutions principales : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, aussi appelé « Conseil de l'UE ». Ces institutions sont guidées par le Conseil européen, composé des chefs d'État et de gouvernement, qui se réunit quatre fois par an pour définir les grandes orientations des politiques européennes qui sont ensuite transmises à la Commission européenne.

La Commission européenne joue un rôle central en tant que pouvoir exécutif de l'UE et détient le monopole de l'initiative législative. Elle transforme les orientations politiques du Conseil européen en propositions législatives, soumises ensuite au vote du Parlement européen et du Conseil de l'UE. Ces deux organes doivent parvenir à un consensus sur les propositions, conciliant les intérêts des États membres (représentés au Conseil de l'UE) et des citoyens européens (représentés au Parlement).

Le Parlement européen, structuré en commissions de travail, dispose du pouvoir d'amendement sur les propositions législatives de la Commission. Le Conseil de l'UE est également habilité à adopter les textes législatifs proposés par la Commission. Il assure une présidence tournante tous les six mois, visant à faciliter la recherche de compromis sur les propositions en cours. Pour faciliter ses travaux, le Conseil de l'UE s'appuie sur le Comité des représentants permanents (« COREPER »), regroupant les représentants permanents de chaque État membre pour avancer sur les dossiers techniques.

Ainsi, l'UE élabore sa politique de défense dans cet environnement institutionnel où les intérêts de la population et des États sont représentés, même si la voix des États garde une importance singulière.

Les fondements juridiques de la politique de défense européenne

La politique de défense commune est un principe qui s'est matérialisé à l'occasion de la ratification du Traité de Lisbonne, en décembre 2007. Elle se décline à travers la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). L'art. 24 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que cette politique de défense commune « *peut mener à une défense commune* » : il est donc juridiquement possible d'aboutir à la forme la plus intégrée de défense commune, c'est-à-dire une armée européenne. La PSDC est résolument laissée aux mains des Etats: c'est en effet le Conseil européen qui définit les « *orientations générales en matière de défense* » et « *identifie les intérêts stratégiques de l'UE* » (art. 26 TUE). Sur proposition du Haut Représentant (HR/VP), seul membre de la Commission européenne à intervenir dans le processus décisionnel, le Conseil de l'UE statue obligatoirement à l'unanimité (art. 31 TUE). En outre, le statut de colégislateurs accordé au Conseil de l'UE et au Parlement est inéquitable en matière de défense, le Parlement n'assurant qu'un rôle consultatif (art. 36 et 39 TUE). Dans le but de fluidifier le travail des ministres responsables, le Conseil a créé dans les années 1970 le Comité politique et de sécurité (CoPS). Institué par l'article 38 TUE, cet organe permanent est placé sous l'autorité du COREPER. La question du financement de la politique de défense commune est également aux mains des Etats (art. 41 TUE).

Enfin, c'est le Conseil européen seul qui confie aux États-membres les missions relevant du domaine de la défense au nom de l'Union européenne (art. 44 TUE). La Commission européenne comme le Parlement européen sont donc largement tenus à l'écart de la définition et du financement de la politique de défense commune. Le TUE reconnaît en outre l'implication prioritaire des politiques de défense des États-membres au sein de l'OTAN et prévoit une coordination avec l'organisation transatlantique.

Néanmoins, la révision du TUE effectuée par le Traité de Lisbonne ouvre la porte à une gestion plus intégrée de la politique de défense. En effet, la rédaction de l'art. 42 permet aux États membres d'approfondir la coopération en matière de défense : le traité dispose ainsi que « la défense commune sera effective lorsque les États membres en auront décidé ainsi au sein du Conseil européen ». Il définit un cadre pour cet approfondissement : la Coopération structurée permanente (CSP).

L'art. 42 dispose en outre que les États membres « *s'engagent à améliorer leur défense* ». Ainsi, le Traité de Lisbonne crée l'Agence européenne de défense (AED), chargée de mener des « *travaux afin de développer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et conseiller le Conseil en matière capacitaire* ».

L'affirmation du rôle de la commission européenne

La Commission européenne s'est immiscée dans la politique de défense à l'occasion du discours sur l'état de l'Union du président Jean-Claude Juncker, en septembre 2016. Ce dernier avait alors mis l'accent sur « *une Europe qui protège* » et « *défend* ». En novembre de la même année, la Commission européenne présentait une communication intitulée « *Plan d'action européen de la défense* ». Ce document insiste sur la nécessité de coordination et d'investissement commun dans les capacités de défense à l'échelle de l'Union. Il souligne enfin la nécessité d'unir le marché européen de l'industrie de défense. Cette initiative est saluée par le Conseil de l'UE.

Elle s'inscrit en outre dans un contexte favorable à la relance de l'approfondissement de la politique de défense commune, puisque la CSP est finalement activée à la fin de l'année 2017. Un programme de financement de l'industrie de défense européenne, faiblement doté (environ 600M€) est alors mis en place sur la période 2019-2020.

Le deuxième acte d'affirmation du rôle de la Commission européenne s'ouvre en 2021: le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) est mis en œuvre et est doté d'un Fonds européen de défense (FED). Son budget est de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Il vise à financer des projets de recherche et de développement capacitaire dans le domaine de l'armement. Sur le plan administratif, la Commission a créé une nouvelle Direction-générale dédiée à la défense, l'industrie et l'Espace (DG DEFIS), placée sous la responsabilité du commissaire au marché unique, Thierry Breton. La DG DEFIS est ainsi chargée de la gestion du FED et plus globalement de l'action en faveur du renforcement de la BITDE.

Le Service européen d'action extérieure (SEAE), dirigé par le HR/VP, travaille de son côté à la rédaction d'un document stratégique permettant de guider l'action de l'UE à l'étranger à l'horizon 2030. Ce document sera formellement adopté par le Conseil européen du 25 mars 2022 sous le nom de « *Boussole stratégique* ». Reposant sur quatre piliers, il crée en particulier une « *Capacité de déploiement rapide de l'Union européenne* », comprenant 5000 militaires mobilisables lorsque les circonstances l'exigeront et agissant sous drapeau européen. Il affirme également l'ambition d'augmenter, pour tous les États membres, les investissements dans la défense.

L'Ukraine, accélérateur de l'intégration de la politique industrielle de défense européenne

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a fortement mobilisé la Commission européenne et a contribué à relancer les appareils industriels de défense européenne. La Commission a alors montré sa volonté d'accélérer la coordination des politiques industrielles de défense, évoquée par le discours sur l'état de l'Union d'Ursula Von Der Leyen en septembre 2023. À son tour, le Conseil européen de décembre 2023 expose la nécessité d'une intensification de l'intégration de la politique de défense : il enjoint notamment la Commission à présenter une stratégie industrielle de défense européenne.

Sous l'impulsion du commissaire Thierry Breton, la Commission a publié une communication intitulée « *Stratégie pour l'industrie de défense européenne* » (EDIS) en mars 2024. Elle rappelle de nombreux points de la communication publiée en 2016, comme l'inefficacité et la faiblesse des investissements européens dans l'industrie de défense et invite rationnellement à pallier cela. Elle met également en lumière le besoin de financer la recherche dans les nouvelles technologies capables d'apporter des solutions dans les nouveaux espaces de conflictualité (champs informationnel, cyber et spatial). La Commission met en œuvre la première mesure de celle-ci dans la foulée, à savoir le Programme pour l'industrie de défense européenne (EDIP). Ce programme, d'1,5Md€ sur la période 2025-2027, couvre plusieurs segments de l'industrie de défense.

Cette prise en main audacieuse de la Commission européenne suit un mouvement d'eupéanisation, rapide mais relatif, des problématiques militaires. Le point d'orgue de cette séquence est la volonté exprimée lors de la Conférence de Munich sur la sécurité de février 2024, de la présidente Ursula von der Leyen de créer un poste de commissaire à la défense si elle venait à être reconduite à la tête de la Commission européenne. La réalisation de cette volonté serait synonyme de mouvement d'ampleur au sein des unités administratives du SEAE et de la Commission européenne.

L'Ukraine, accélérateur de l'intégration de la politique industrielle de défense européenne (suite)

Néanmoins les conclusions du Conseil européen de mars 2024, tout en réaffirmant la nécessité d'une industrie de défense européenne, rappellent sobrement que « *l'amélioration de la préparation en matière de défense [...] de l'Union nécessiteront des efforts supplémentaires, dans le respect des compétences des États membres* ».

Le Conseil affirme également que les avancées en matière d'intégration de la politique de défense « *tient compte des intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense* ».

Les États membres cherchent donc à circonscrire les prérogatives de la Commission européenne à l'industrie de défense. L'adoption de l'agenda stratégique 2024-2029 par le Conseil européen (document visant à guider la nouvelle Commission européenne en listant les priorités des états membres) devrait aboutir avant la fin du mois de juin : les négociations actuelles montrent qu'un consensus est trouvé sur l'importance des enjeux de l'intégration de la politique de défense.

L'enjeu sera, pour la Commission, de répondre aux attentes du Conseil européen, sans empiéter sur les prérogatives des États membres.

Bibliographie

Commission européenne. (2016). Plan d'action européen de la défense.

Conseil de l'Union européenne. (2016). Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.

Service Européen d'action extérieure. (2022). *A strategic compass for security and defence.*

Conseil européen. (2023). Réunion du Conseil européen (14 et 15 décembre 2023)- Conclusions.

Commission européenne. (2024). *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry.*



À PROPOS DE L'AUTEUR

Adrien Aubrée est étudiant en troisième année à SciencesPo Rennes. Après un stage à Bruxelles, il effectue un semestre d'échange à Rome, à l'université La Sapienza au sein de laquelle il étudie le droit européen. Membre des Jeunes IHEDN depuis mai 2022, Adrien est engagé dans les travaux du Comité Europe depuis près d'un an.



PROJET MOIS DE L'EUROPE

Le 9 juin prochain auront lieu les élections européennes. Les questions de sécurité et de défense en Europe sont au cœur des programmes, c'est pourquoi nous avons choisi d'aborder cette thématique aux travers des fiches préparées par nos rédacteurs de divers horizons et entités de l'association.

Fruit d'un partenariat entre le Comité Europe, la délégation internationale Belgique et les Comités régionaux Grand Est et Hauts de France, le projet a pour ambition de publier hebdomadairement des analyses des politiques et des enjeux de l'Union européenne sur les questions de défense.

L'Union européenne a subi un (r)éveil brutal face aux récentes contestations du droit international par des puissances voisines. Cela est particulièrement le cas avec la guerre en Ukraine qui a poussé l'UE à développer ses politiques de défense. Les États européens, malgré leurs divergences, cherchent de plus en plus à coopérer pour défendre le continent européen. Dans les fiches, publiées à l'occasion du mois de l'Europe, nous traiterons des institutions et agences européennes de défense, de la situation actuelle de l'Europe de la défense, des opérations et missions de l'UE, et nous finirons par aborder les défis de l'UE pour la prochaine législature.

publication@jeunes-ihedn.org

