

**CONSEQUENCES DU TRAITE DE LISBONNE SUR LES
CAPACITES MILITAIRES ET LES PROGRAMMES
D'ARMEMENT DE L'UNION EUROPEENNE**

**EXTRAIT DES
CONCLUSIONS FINALES DE LA MISSION CONFIEE PAR
MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE**

**YVES FROMION, député du Cher
Paris, Assemblée Nationale, le 30 juin 2010**

Avant propos

Par décret pris le 6 janvier 2010 Monsieur François FILLON, Premier Ministre, m'a chargé d'une mission auprès du Ministre de la Défense ayant pour double objet :

- le suivi interministériel des travaux de transposition en droit interne de la directive sur les transferts intracommunautaires d'équipements de défense et les aménagements qui pourraient être utilement apportés au système français de contrôle des exportations.

- les conséquences pour les capacités militaires de l'Union et pour son industrie de défense des dispositions figurant à l'article 42 du Traité de Lisbonne et au Protocole n°10 sur la Coopération Structurée Permanente et l'impact de la ratification de ce traité pour l'Agence européenne de défense et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

L'examen des dispositions du Traité de Lisbonne se rapportant à la défense européenne et notamment la Coopération Structurée Permanente évoquée à l'article 42 et précisée dans le Protocole n°10, fait l'objet du titre 2 ici extrait de mon rapport.

La Coopération Structurée Permanente a, dans un premier temps, suscité un profond scepticisme chez la plupart des experts en matière de défense européenne.

Sans doute une lecture un peu trop « technocratique » du texte du Traité a-t-elle conduit à cette extrême réserve à laquelle je me suis souvent heurté. Les difficultés considérables auxquelles s'est trouvée confrontée la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), depuis le sommet franco-britannique qui l'a impulsé en 1998 à Saint Malo, expliquent aussi les préventions à l'endroit de toute initiative un tant soit peu novatrice et ambitieuse en matière de défense européenne. La baisse des budgets militaires européens, la sensibilité des rapports PESD-OTAN ont ajouté, si c'était possible, à l'atmosphère de désillusion générale entourant la problématique de la défense européenne.

On constate pourtant que les choses bougent et de façon surprenante. C'est en effet parmi les Etats européens non pourvus des forces militaires les plus importantes que l'on trouve aujourd'hui l'avant-garde des promoteurs de la Coopération Structurée Permanente.

Ma conviction est depuis longtemps faite que les dispositions du TUE relatives à la défense, dont la Coopération Structurée Permanente, si l'on veut bien en faire une lecture politique, sont empreintes d'une souplesse, d'un pragmatisme et d'un volontarisme tout à fait adapté au challenge difficile de la construction de la défense européenne.

La crise économique qui secoue durement l'Europe et les finances publiques se révèle en fait une opportunité pour les européens de se remettre en cause pour tenter enfin de se doter d'une défense plus cohérente, plus efficace, plus collective, pour un coût mieux maîtrisé. Contrairement à une analyse trop superficielle la Coopération Structurée Permanente n'incite pas à dépenser plus, mais à dépenser mieux en faveur de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC).

C'est cette affirmation de la pertinence de la CSP et de l'intérêt de la mettre en œuvre avec pragmatisme et sens politique, que je m'attache à étayer dans ce rapport.

Pour la réalisation de ce travail j'ai bénéficié de la mise à disposition de deux experts :

- Monsieur l'Ambassadeur Jean François THIBAULT, par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes,
- L'Ingénieur en Chef de l'Armement Laurent GOEB, par le Ministère de la Défense.

Leur compétence et leur disponibilité m'ont été précieuses, je les remercie de cette collaboration.

Je remercie à nouveau le Premier Ministre de sa confiance. Je souhaite que les propositions que j'avance dans ce rapport puissent servir l'intérêt de notre pays.

Yves FROMION
Député du Cher

TITRE II

LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE (CSP)

Résumé : La coopération structurée permanente (CSP) est souvent perçue comme complexe à mettre en œuvre. Cette perception est l'héritière de l'analyse par critères quantitatifs qui a eu cours lorsque son existence institutionnelle a été découverte par les acteurs diplomatiques et militaires au fil des présidences tournantes. Le contexte économique et financier actuel qui n'évolue pas dans le sens d'un respect de critères quantitatifs, fussent-ils dynamiques, contribue à alimenter un certain scepticisme. En outre, certains Etats membres ne découvrent la CSP que maintenant, et beaucoup ne souhaitent pas en être exclus. De ce constat découle une position largement répandue subordonnant toute réflexion sur le contenu de la CSP comme sur les modalités de sa mise en œuvre à la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

L'hétérogénéité des situations politiques et économiques des Etats européens, ainsi que de leur défense, conduit à poser pour préalable que la coopération structurée permanente devra faire l'objet d'une mise en œuvre frappée au coin du réalisme, progressive, faisant appel à des mécanismes d'adaptation pertinents.

Une lecture raisonnable et pragmatique, mais résolument politique, permet en effet de considérer la CSP comme un moyen pour l'Union européenne d'avancer en s'affranchissant des blocages engendrés par de fortes contraintes, même dynamiques. Cette avancée de l'Union doit procéder d'une démarche inclusive à laquelle participent les 27 Etats membres de l'Union, éventuellement par étapes successives et avec, le cas échéant, une période de transition. Cette démarche inclusive a d'ores et déjà recueilli les faveurs des trois Etats membres qui assureront prochainement la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, ce qui ouvre un horizon politique favorable jusqu'à la mi-2012.

Chaque Etat membre trouvera dans la CSP, en contrepartie de sa coopération contractualisée devant ses pairs, un intérêt économique qui ira s'accroissant, le lancement de la CSP déclenchant un mécanisme financier vertueux : s'engager dans la CSP ne signifie pas dépenser plus pour la défense, mais dépenser mieux ensemble et finalement dépenser moins.

De manière immédiate en effet, la CSP, œuvrant comme un organe d'exécution et de conduite de la volonté politique consentie par et entre les Etats membres, et affirmée dans le cadre d'un Conseil rassemblant les ministres de la défense concernés, agira comme un creuset structurant qui encadrera, à l'échelle européenne, les restructurations et les nécessaires convergences des outils de défense nationaux. Incitant à renforcer l'efficacité de l'effort de défense au sens large, la CSP doit conduire à des avantages opérationnels, à des dépenses de défense plus efficaces, à la fin des actuelles duplications et lacunes.

Ce nouvel organe constituera le socle pour doter l'UE des capacités nécessaires à l'accomplissement de ses missions, mais il faut aussi en parallèle dégager une nouvelle offre financière à l'échelle européenne, de manière à préserver le caractère incitatif du mécanisme sans grever par une ponction supplémentaire le budget des Etats membres. La perspective de plusieurs années de tensions sur les budgets, en particulier sur les budgets de défense, et qui n'épargnera aucun Etat membre de l'UE, sera aussi un aiguillon pour renforcer le financement de l'effort de défense collectif dans un cadre budgétaire communautaire approprié. La politique européenne des capacités et de l'armement (PECA) prévue par le Traité de Lisbonne et qui reste à définir, en

corrélation avec l'élaboration d'un « livre blanc européen » prélude à une « loi de programmation militaire européenne » déjà envisagée par certains parlementaires européens, donnerait le cadre idéal à la dotation de lignes budgétaires dédiées à financer l'effort de défense collectif des Européens, et ce dès le prochain cadre pluriannuel 2014-2020. Une réflexion sur ce financement à l'échelle communautaire entrerait efficacement en résonance avec le gouvernement économique qui se met actuellement en place au sein de l'Union européenne et qui impliquera peut-être prochainement aussi les parlements nationaux.

I – ETAT DES LIEUX

11. Le traité de Lisbonne dote l'Union européenne des moyens institutionnels pour organiser sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Le Traité de Lisbonne (ci-après dénommé « TL ») comporte des dispositions novatrices en matière de défense. Il met en particulier à la disposition de l'Union européenne (UE) « une boîte à outils » : la coopération structurée permanente (CSP), pour lui permettre de faire progresser la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et ce de façon coordonnée, pragmatique et compétitive.

Ratifié par chacun des 27 Etats membres, le TL est porté par une dynamique institutionnelle puissante. Ses dispositions ne peuvent être considérées comme dépourvues d'intérêt au motif qu'elles seraient, aux yeux de certains, inadaptées, dépassées ou trop complexes à mettre en œuvre. Un texte institutionnel d'une telle portée s'impose par nature. Il y aurait un risque politique considérable à prétendre que les efforts accomplis pour faire adopter le TL l'auraient été en pure perte dans une matière aussi essentielle que l'organisation d'une défense collective à l'échelle de l'Union. On ne saurait mieux faire pour discréditer l'institution européenne aux yeux des citoyens. Rappelons que les Etats membres se sont engagés, dans la déclaration ministérielle adoptée en novembre 2009, lors de l'anniversaire des 10 ans de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à laquelle succède aujourd'hui la PSDC, « à faire des pas concrets et adaptés pour mettre en œuvre toutes les dispositions et articles du Traité de Lisbonne relatif à la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) ».

12. Retour sur les motifs qui ont présidé à la création de la PESD/PSDC

La PESD est née d'un constat largement partagé en Europe occidentale que l'Union européenne devait se doter des moyens militaires et civils pour assurer la sécurité à ses marges, notamment en Europe. Partie intégrante de la PESC introduite par le Traité de Maastricht, sa mise en place effective est intervenue immédiatement après l'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN, en 1999, en puisant dans les nouveaux mécanismes de transformation qui ont suivi cette réforme doctrinale les ressorts et les déterminants de son propre développement.

C'est ainsi qu'elle s'est attachée dès ses débuts à amorcer, dans le cadre institutionnel et politique de l'Union, un processus capacitaire novateur fortement inspiré par les expériences otaniennes en la matière.

Comme dans l'OTAN, les capacités requises pour étayer la mise en œuvre autant que le développement de la PESD sont celles que les Etats membres mettent à la disposition de l'Union. Cette situation justifie en grande partie les difficultés rencontrées ensuite dans la conduite des opérations menées dans le cadre et/ou sous la responsabilité de l'Union (voir plus loin), autant que les recommandations que nous proposons dans ce rapport.

13. Une décennie d'initiatives parfois ambitieuses, peu concluantes, condamne l'approche non structurée de la PESD.

131. Rappelons que la PESD a gagné ses galons sur le terrain. Suscitant parfois de vives réactions à ses débuts, les opérations extérieures de l'UE, et en particulier la

dernière en date, l'opération Atalante, ont contribué à y intéresser les Etats membres de l'Union européenne, même les plus réticents pour des raisons soit conjoncturelles, soit traditionnelles. Notons aussi que le Traité de Lisbonne institutionnalise désormais l'Agence européenne de défense (AED), organisme né en marge du traité par l'action commune de 2004 (voir l'encadré correspondant plus loin), et qui travaille en interaction tant avec le Comité militaire (CMUE) qu'avec l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) pour ce qui concerne les forces opérationnelles. Il est souhaitable que cette institutionnalisation porte en germe des progrès significatifs vers une véritable consolidation/intégration des capacités européennes de défense par des voies que les Etats membres et les institutions européennes compétentes jugeront les mieux appropriées (convergences, coordinations, mutualisations, spécialisations, etc.).

132. Selon l'objectif global pour les capacités militaires adopté en 2003, l'UE devait être capable de projeter une force de 50 000 à 60 000 hommes en moins de deux mois, autonomes pour un an, mais cet objectif n'a jamais été atteint en raison du manque de moyens mis à la disposition par les Etats membres et de la lenteur du processus décisionnel malgré le très haut niveau politique des engagements contractés.

Une mission du Parlement européen, sous la conduite du député Christian Ehler qui rendra son rapport dans les prochaines semaines après s'être rendu sur tous les théâtres d'intervention de l'Union européenne et avoir rendu visite à tous les groupements tactiques, détaillera la réalité du terrain qui impose le constat que l'Union européenne souffre de déficits capacitaires sur tous les théâtres. Par exemple, la mission de EULEX au Kosovo, lancée avec un déficit en hommes de 50 %, attend toujours près de 260 personnes pour compléter ses effectifs. Les objectifs d'Helsinki n'ont pas été atteints alors qu'il y avait pourtant un accord préalable entre les Etats pris au plus haut niveau politique possible. Ce qui peut conduire à penser que lancer une autre initiative politique comme la CSP paraît hors de portée.

Par ailleurs, les interventions de l'Union européenne présentent des lacunes techniques.

- a) L'absence de processus d'affectation des capacités militaires mises par les Etats membres à la disposition de l'Union pour la réalisation des missions qu'elle s'assigne au titre de la PESD/PSDC conduit à des impasses capacitaires récurrentes qui fragilisent l'efficacité opérationnelle autant que la crédibilité politique de l'Union dans les opérations où elle intervient. En effet, ces mêmes capacités sont souvent indisponibles car simultanément mobilisées soit au profit des interventions menées dans le cadre de la politique nationale de sécurité et de défense, soit au profit des interventions menées dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou de coalitions *ad hoc*.
- b) Sur le registre civil de la PESD, l'UE éprouve encore de graves difficultés pour remplir des missions de police, de justice ou de l'Etat de droit. Encore faudrait-il définir précisément ce que l'UE doit savoir faire et comment elle peut y parvenir.
- c) L'articulation civilo-militaire dans les missions existantes est source de nombreux problèmes. En Afghanistan par exemple, les militaires européens engagés dans le cadre de l'ISAF ne peuvent pas communiquer avec leurs homologues civils déployés au titre de la PESD/PSDC à cause du matériel. Les militaires veulent du matériel durci, alors que les civils utilisent du matériel sur étagère. A l'échelle européenne, ce genre de pratiques conduit à une « immense pagaille ». Au Kosovo

en particulier, les difficultés de communication entre les militaires et les policiers ont failli conduire à des pertes de personnels dans les rangs européens.

d) Par ailleurs, l'interopérabilité ne fonctionne pas entre groupements tactiques. Cette interopérabilité n'a d'ailleurs pas été prévue. Sur le terrain, les Européens dépendent encore des Américains, notamment pour ce que concerne le renseignement. Pour le transport de troupes, l'UE dépend des moyens de transport aériens ukrainiens, ce qui déplaît à certains Etats membres, eu égard au rapprochement supposé entre l'Ukraine et la Russie. Or, nombre de parlementaires soulignent que la seule question qui intéresse leurs interlocuteurs étrangers est de savoir si l'UE est capable de conduire seule (sous-entendu sans les Américains) une opération extérieure. Le renseignement, les communications et le transport aérien apparaissent comme les trois secteurs à développer en priorité pour doter l'UE de capacités militaires d'intervention crédibles, sans oublier de développer les passerelles entre le matériel militaire et le matériel civil à l'aide de processus pouvant être financés le cas échéant à partir de ressources européennes établies et abondées par des voies appropriées.

e) Enfin, les structures de commandement sont mal définies.

Ce bref tableau des initiatives, voire des coopérations, insuffisamment coordonnées, d'un rapport coût-efficacité médiocre, des lacunes capacitaires importantes, d'une interopérabilité faible ..., dresse finalement un constat peu flatteur dont émerge toutefois un aspect positif, l'indéniable savoir-faire, très perfectible dans sa mise en œuvre mais réel en termes d'expérience, de l'Union européenne dans le très vaste champ d'action civilo-militaire qui consacre l'articulation entre les volets « sécurité » et « défense » de la PESD/PSDC.

133. Situation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne

Cherchant à garder la maîtrise de l'ensemble des activités qui s'y rapportent, les Etats membres ont pris le parti de ne pas confier à l'UE la responsabilité de la conduite des programmes multilatéraux d'équipement dans les domaines de la défense, l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) jouant en grande partie ce rôle. Désormais, l'Agence européenne de défense a reçu mandat d'identifier et de définir de tels programmes selon des modalités appropriées aux impératifs de différenciation et de volontariat. Son articulation plus étroite avec l'OCCAr constitue indubitablement une priorité sur le court terme.

Certains industriels présents sur les marchés des équipements de défense, et non des moindres, à la recherche de nouveaux marchés, sous-exploitent les possibilités offertes par l'existence de programmes civils de l'UE susceptibles de donner des débouchés tant à leurs bureaux d'études qu'à leur production. Sans doute faut-il s'interroger sur l'efficacité réelle des lobbys industriels à l'échelle européenne.

Les PME, souvent très innovantes dans le secteur de la défense, sont trop souvent déconnectées des circuits européens de financement, de normalisation et de certification.

Dans certains domaines comme la cyberdéfense dans lequel les Etats-Unis injectent de 300 millions à un milliard d'euros par an, les standards américains risquent fort de s'imposer si l'UE ne définit pas les siens. En matière de certification, des progrès sont également impératifs : sur les quelque 20 milliards d'euros qu'ont coûté les hélicoptères

NH90, 4 milliards ont été consacrés à l'obtention des certifications dans les différents Etats membres. Il faut permettre à l'Union européenne de disposer d'organes européens de normalisation et de certification dans le domaine de la défense qui soient de même niveau que ceux des Américains.

Par ailleurs, les industriels européens sont tenus de se plier aux exigences contractuelles des programmes gouvernementaux qui sont soumis aux aléas de l'exécution annuelle des lois de programmations militaires nationales (observons en France une sous-exécution chronique allant jusqu'à la perte d'une annualité budgétaire par loi de programmation militaire), situation impossible dans le cadre des processus de programmation de l'Union européenne.

134. Rappelons enfin que la défense de l'Europe s'organise selon deux axes complémentaires, l'OTAN qui s'attelle en cette année 2010 à une révision de son concept stratégique, et la PSDC qui a vocation à s'affirmer comme le pilier européen dans le domaine, affirmation dont profitera par voie de conséquence également l'OTAN.

14. La coopération structurée permanente constitue le « principe actif » de la PSDC.

En matière de défense, la coopération structurée permanente est l'une des nouvelles dispositions du TL les plus visibles. Elle figure aux articles 42 et 46 du Traité sur l'Union européenne et fait également l'objet du protocole annexé n°10 (voir encadré plus loin).

Les intentions politiques qui ont présidé à l'inscription des dispositions relatives à la CSP dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe, puis dans le Traité de Lisbonne, qu'elles aient été exprimées publiquement ou non, sont de deux ordres :

a) l'approfondissement de l'intégration politique européenne dans le domaine de la défense, en inventant, en réhabilitant, en approfondissant et/ou en entreprenant des formes appropriées de solidarités publiques européennes pouvant prendre la forme de coopérations, de coordinations, de convergences, de mutualisations, d'harmonisations, de restructurations, ou de spécialisations en faveur de la PSDC ;

b) le recours au cadre de l'UE pour entreprendre des réformes à visée nationale dans le secteur de la défense, en incitant les Etats, par un cadre contraignant, et sur une base volontaire, à entreprendre en leur sein les réformes institutionnelles, budgétaires, doctrinales, structurelles et macroéconomiques au profit du secteur de la défense, en articulation avec les intentions relatives à la fois à l'approfondissement de l'intégration politique européenne en matière de défense, et à la constitution d'un pilier européen crédible au sein de l'OTAN.

De facto, la CSP constitue un processus politique visant à étendre, dans le cadre institutionnel de l'UE, à des enjeux capacitaires, structurels et financiers, le processus de coopération structurée engagé par quelques Etats membres, en dehors du cadre de l'Union, à la suite de la Lettre d'intention (« *LoI* ») qui a défini les premières orientations stratégiques de l'accompagnement public des restructurations industrielles entreprises en Europe dans les secteurs de la défense et de l'armement, et dont les principes ont été transcrits dans un accord-cadre signé en juillet 2000.

La CSP décline un mécanisme de coopération structurée au service de la PSDC, politique commune placée sous la responsabilité politique du Conseil réuni dans un format réunissant les représentants des 26 Etats parties à la PSDC, le Danemark ayant fait le choix d'un *opt-out* en la matière. Et la PSDC est elle-même partie intégrante de la politique européenne de sécurité commune (PESC) placée sous la responsabilité du Conseil dans un format réunissant les représentants des 27 Etats parties à la PESC, laquelle constitue l'une des composantes de l'action extérieure de l'Union européenne.

« La » CSP, dispositif unique, n'est pas un avatar du concept de « coopération renforcée », dispositif également prévu par le TL dans le domaine de la défense. Une coopération renforcée doit concerner un nombre minimal d'Etats membres fixé par le traité et sa mise en œuvre, conditionnée par le constat commun de l'échec – total ou partiel - d'initiatives de même nature à l'échelle de l'Union toute entière, implique plusieurs institutions communautaires. Le lancement d'une coopération renforcée dans le champ de la PSDC est décidé à l'unanimité du Conseil dans le cadre spécifique de la PESC.

A contrario, la décision de lancer la CSP entre les seuls Etats membres qui auront respecté certains critères, sans contrainte sur le nombre de participants, est prise à la majorité qualifiée du Conseil. Elle n'est pas conditionnée par le constat commun de l'échec – total ou partiel - d'initiatives de même nature à l'échelle de l'Union toute entière. Au sein de la CSP, les décisions sont prises à l'unanimité des Etats membres participants (alors que dans une coopération renforcée une fois lancée, les décisions sont prises à la majorité qualifiée des Etats participants). D'où l'impérieuse nécessité pour les Etats membres participant à la CSP de s'être entendus au préalable sur les termes de leur coopération. Ce préalable étant acquis, la conduite de la CSP, sous la seule autorité du Conseil, apparaît *a priori* plus simple que celle d'une coopération renforcée, la variété des protagonistes institutionnellement légitimes à agir sur l'un ou l'autre registre couvert par la CSP (Commission européenne, Parlement européen, parlements nationaux notamment) pouvant toutefois justifier des revendications en faveur d'un mode de gouvernance plus large à l'instar de ce qui advint dans d'autres secteurs d'activités tout aussi stratégiques (télécommunications, services financiers, etc.).

PROTOCOLE N°10 SUR LA COOPERATION STRUCTUREE PERMANENTE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

VU l'article 42, paragraphe 6, et l'article 46 du traité sur l'Union européenne,

RAPPELANT que l'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres ;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union européenne 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; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du «réservoir unique de forces»;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste le fondement de la défense collective de ses membres, et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre;

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique rénovée, en accord avec les arrangements dits de «Berlin plus»;
DÉTERMINÉES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale;
RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en œuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies;
RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités;
CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés;
RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente,
SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

La coopération structurée permanente visée à l'article 42 TUE, paragraphe 6, est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du TUE et du TFUE :

a) à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense), et

b) à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 TUE en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours.

Article 2

Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er:

a) à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union;

b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique;

c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales;

d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du «Mécanisme de développement des capacités»;

e) à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Article 3

L'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an.

L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 46 du traité sur l'Union européenne.

15. Les engagements attachés à la CSP examinés à l'aune de ceux déjà contractés par les Etats membres au sein de l'UE et de l'OTAN.

Selon l'article 42.6 du traité sur l'Union européenne (TUE), seuls les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.

Il est indubitable que parmi les exigences de l'article 42.6 figurent les engagements contractés lors de décisions et de déclarations du Conseil européen ou du Conseil qui portent directement ou indirectement sur les capacités opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre de la PSDC (aussi bien militaires que civilo-militaires et civiles) pour les missions les plus exigeantes.

Or de tels engagements ont été pris par l'ensemble des Etats membres de l'Union, au sein du Conseil européen et/ou du Conseil, au travers des décisions relatives à l'adoption de la vision à long terme (LTV), des *headline goals*, des *concepts*¹, etc., ainsi qu'au travers des mécanismes de comblement des lacunes capacitaires, des conférences de génération de forces, et de la création de l'Agence européenne de défense (voir encadré ci-après).

L'Agence européenne de Défense a été instituée par une action commune PESC du Conseil en date du 12 juillet 2004 afin :

- 1. d'améliorer les capacités de défense de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la gestion des crises,*
- 2. de promouvoir la coopération européenne dans le domaine de l'armement,*
- 3. de renforcer la base industrielle et technologique de défense de l'UE et de créer un marché européen des équipements de défense qui soit concurrentiel,*
- 4. de favoriser la recherche, en vue de renforcer le potentiel industriel et technologique européen dans le domaine de la défense.*

Les tâches actuelles de l'Agence consistent donc notamment à :

- 1. établir une approche globale et systématique pour définir les besoins de la politique européenne de sécurité et de défense et pour répondre à ces besoins,*
- 2. promouvoir les actions de coopération entre les États membres de l'UE dans le domaine des équipements de défense,*
- 3. contribuer au développement et à la restructuration globale de l'industrie européenne de défense,*
- 4. promouvoir la recherche et technologie européenne dans le domaine de la défense, sans oublier les priorités politiques européennes,*
- 5. œuvrer, en étroite collaboration avec la Commission, à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel sur le plan international.*

L'« avantage comparatif » de l'Agence est sa capacité à traiter l'ensemble de ces questions de façon coordonnée pour dégager des synergies. Pour autant, les Etats

¹ Ces *concepts* ont été élaborés par l'Etat-major de l'UE dès 2000 et surtout après l'opération militaire au Congo en 2003.

En voici la liste indicative : planification militaire aux niveaux politique et stratégique (25 septembre 2001), génération de forces (26 septembre 2002), réaction rapide militaire (24 janvier 2003), transport et mouvements stratégiques (16 février 2006), nation cadre (25 juillet 2002), planification globale (3 novembre 2005), soutien à l'Etat d'accueil lors des opérations de gestion de crises (15 juin 2006), soutien logistique, réception, stockage, transfert et intégration - RSOM&I - (20 septembre 2006), *battlegroups* ou groupements tactiques (5 octobre 2006), soutien médical et de santé (juillet 2007), réaction rapide maritime (15 novembre 2007), réaction rapide aérienne (21 décembre 2007), information militaire (février 2008), contrôle et commandement militaire (16 juin 2008), information géospatiale. Le travail de remise à jour de ces concepts est continu.

membres, qui ne lui ont toujours pas consenti les ressources humaines et budgétaires requises, ne tirent pas réellement parti d'un tel avantage.

Remarquons ici que le traité de Lisbonne contient également des dispositions relatives à l'AED qui diffèrent quelque peu des dispositions inscrites dans l'action commune en vigueur (voir encadré ci-après).

Dispositions du Traité de Lisbonne relatives à l'Agence européenne de défense

Article 42.3 du traité sur l'Union européenne :

.../... 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.

Article 45 du traité sur l'Union européenne :

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.*

Une adaptation de l'action commune PESC instituant l'AED au Traité de Lisbonne a été entreprise par le Conseil. Elle est en cours de finalisation.

En outre, la *déclaration sur les capacités* adoptée par le Conseil à la veille du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 fixe des objectifs chiffrés et précis pour que, dans les années à venir, l'UE soit en mesure de mener à bien simultanément, en dehors

de son territoire, une série de missions civiles et d'opérations militaires d'envergures différentes, correspondant aux scénarios les plus probables².

En souscrivant à cette déclaration par la *déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la PESD annexée aux conclusions du Conseil européen du 11 et 12 décembre 2008* (paragraphe 3), l'ensemble des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres et le Président de la Commission, membre à part entière du Conseil européen, lui confèrent un statut rehaussé qui a valeur « d'objectifs agréés » par tous les Etats membres et la Commission européenne en matière de capacités, de missions et de concepts.

Au travers de cette même déclaration, le Conseil européen « exprime sa détermination à soutenir cet effort sur le long terme » et « appelle les États membres à traduire ces engagements dans les exigences nationales en matière d'équipements » (paragraphe 4), en favorisant « la restructuration de la base industrielle et technologique de défense européenne, notamment autour de centres d'excellence européenne évitant les redondances, afin d'assurer sa solidité et sa compétitivité », laquelle « constitue une nécessité stratégique et économique » (paragraphe 5).

Par ailleurs, les Etats membres de l'Union ont tous ratifié le Traité de Lisbonne. A l'exception des dispositions confirmant l'*opt-out* général du Danemark à l'égard de la PSDC, aucune déclaration ni aucun protocole additionnel ne stipulant de réserves ou de conditionnalités à l'égard de l'exigence de solidarité qu'emportent à la fois la *clause de solidarité* inscrite à l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et la *clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre* inscrite à l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne, la quasi-totalité des Etats membres sont tenus aussi bien politiquement que *de jure* à agir en veillant à ne porter atteinte ni à l'effectivité, ni à l'opérationnalité, ni à la crédibilité, ni à l'efficacité des politiques et actions que mène l'Union en matière de sécurité et de défense sur la base du traité.

S'agissant plus précisément de la clause de l'article 42.7, et conformément à ses propres dispositions, à savoir : « *Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'OTAN, qui reste, pour*

² « L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, dans le cadre du niveau d'ambition fixé, notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, dans la gamme d'opérations prévues dans l'objectif global 2010 et dans l'objectif global civil 2010, de planifier et de conduire simultanément :

- deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins deux ans ;

- deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ;

- une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque État membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'État pilote consulaire ;

- une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne ;

- une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ;

- une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'État de droit, d'administration civile, de protection civile, de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3 000 experts), qui pourrait durer plusieurs années.

Pour ses opérations et missions, l'Union européenne a recours, de façon appropriée et conformément à ses procédures, aux moyens et capacités des États membres, de l'Union européenne et, le cas échéant, pour ses opérations militaires, de l'OTAN. »

les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre », l'engagement à coopérer au titre de cette assistance mutuelle ne va pas au-delà des engagements souscrits au sein de l'OTAN pour les Etats qui sont également membres de cette organisation.

A cet égard, la *déclaration OTAN-UE sur la PESD* , signée le 16 décembre 2002, confirme l'accès assuré de l'UE aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires et réaffirme les principes politiques sur lesquels se fonde le partenariat stratégique : concertation effective, égalité et respect de l'autonomie de décision de l'UE et de l'OTAN, respect des intérêts des états membres de l'UE et de l'OTAN, respect des principes de la Charte des Nations Unies, développement cohérent, transparent et mutuellement profitable, en ce qui concerne les besoins en matière de capacités militaires communs aux deux organisations.

L'ensemble de ces déclarations n'augurent en rien de la capacité effective d'un Etat membre à satisfaire « *des critères plus élevés* » de capacités militaires ni de sa volonté à souscrire « *des engagements plus contraignants en la matière* » « *pour les missions les plus exigeantes* », et ce, avant même la date d'établissement par le Conseil de la CSP. D'où l'exigence d'un nouvel engagement préalable à l'établissement de la CSP qui revêt la forme des dispositions inscrites à l'article premier du protocole n°10.

Seuls les Etats qui auront souscrit ces engagements, en même temps, alors qu'ils satisfont déjà « *des critères plus élevés* » de capacités militaires « *pour les missions les plus exigeantes* » seront à la fois *de jure* et *de facto* éligibles à une intégration dans la CSP.

16. L'UE, confrontée à la crise économique, renoncera-t-elle à construire sa défense et sa sécurité commune, ainsi que l'y invite le Traité de Lisbonne ?

Certes, le contexte général auquel sont confrontés les Etats de l'Union européenne n'est *a priori* pas des plus favorables pour le lancement d'une initiative en matière de défense aussi importante et exigeante que peut l'être la CSP.

A la baisse continue des budgets militaires en Europe vient de s'ajouter une crise économique et financière particulièrement grave, qui mobilise les capacités d'initiative et les énergies des Européens. Pourtant, on peut paradoxalement considérer que les difficultés présentes sont aussi à même de susciter une prise de conscience des Européens sur la nécessité de mieux coordonner leurs dépenses militaires et de se mobiliser plus fortement pour soutenir de manière plus ordonnée leur base industrielle et technologique de défense (BITD), dont ils ne peuvent méconnaître l'importance majeure, aujourd'hui comme dans l'avenir.

A cette recherche de synergies au sein de l'Union européenne doit s'ajouter la mise en œuvre de financements qui n'impliquent pas une hausse de la contribution des Etats membres à cet effort collectivement consenti en matière de défense.

Les Etats membres, même ceux qui consacrent traditionnellement une part importante de leur effort budgétaire à la défense, pourront de moins en moins financer seuls certains de leurs équipements militaires et de sécurité, pourtant indispensables à l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale. La recherche permanente de synergies entre Etats membres, d'une part, et entre Etats membres et institutions européennes compétentes, d'autre part, est indispensable pour continuer à

irriguer la BITD de financements sans lesquels l'Union européenne ne pourrait collectivement plus disposer des équipements nécessaires aux menaces qui se profilent (dans le domaine de la cybergdéfense en particulier).

Pour soutenir l'industrie européenne de défense dans un contexte de contraction budgétaire croissante tout en l'obligeant à consolider son offre, certains parlementaires européens préconisent d'accroître le budget opérationnel de l'AED.

10 milliards d'euros sont en attente d'affectation par la direction générale « entreprise & industrie » de la Commission européenne pour des programmes civils, mais la France en particulier n'y porte guère d'attention alors que des programmes satellitaires répondant aux besoins capacitaires de l'Union au titre de la PSDC, pourraient être lancés sous tutelle de l'AED, exécutés par l'Agence spatiale européenne, et cofinancés à partir de ces mêmes crédits communautaires. Il est préoccupant de constater l'absence de prise de conscience collective que le marché civil de la sécurité devient de plus en plus important et qu'il sera certainement le plus important à l'avenir. Dans cette perspective, les équipements de type Félin doivent impérativement permettre aux soldats de communiquer avec les policiers et les civils !

S'ajoute à ce constat la transformation en cours de l'OTAN qui ponctionne également des capacités à ses Etats membres, et qui, de surcroît, envisage une extension de son champ d'action au cadre civilo-militaire qui est précisément déjà le cadre d'intervention de l'UE.

Le contexte économique actuel porte en germe un risque sérieux d'une évolution irréversiblement négative de la PSDC si aucune disposition ne contribue à dynamiser son fonctionnement de manière rationnelle et coordonnée et, ainsi, à minimiser son coût de mise en œuvre. Une nécessité impérieuse s'impose donc aux Etats de l'Union de trouver les voies et les moyens pour donner une impulsion initiale à la CSP en rendant applicables ses modalités de mise en œuvre.

Le calendrier y est favorable : les trois pays qui vont prendre la suite de l'Espagne à la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, la Belgique (second semestre 2010), la Hongrie (premier semestre 2011) et la Pologne (second semestre 2011 et premier semestre 2012³) se sont accordés sur la mise en place des nouveaux instruments de la PSDC. Dans un document d'analyse politique⁴, les trois pays donnent leur vision de certaines nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne – en particulier de la CSP – en relevant les difficultés de mise en œuvre, le côté lapidaire de la présentation de certaines dispositions entravant la compréhension commune qui devrait en être faite, et nécessitant ainsi un travail préalable de lecture convergente, dans « *l'esprit d'utiliser ces instruments de la meilleure façon possible* ». Parmi les cinq dispositions relevées pour la future Europe de la défense figure la CSP⁵ qui, selon eux,

³ Pendant la présidence tournante danoise du premier semestre 2012, la Pologne gardera la main sur les questions relatives à la PSDC, en raison de la clause d'exemption octroyée au Danemark dans ce domaine.

⁴ Papier non officiel, commun entre la Belgique, la Hongrie et la Pologne. Parmi les contributions récentes sur le sujet de la CSP, signalons également le rapport public présenté en juin 2010 à l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, et dont nous proposons une synthèse en annexe 2.

⁵ Les quatre autres dispositions analysées, et qui peuvent pour certaines être perçues comme des aiguillons d'inclusivité, sont la clause d'aide et assistance mutuelle (article 42 TUE), la clause de solidarité (article 222 TFUE), le fonds de lancement - start-up (article 41 TUE), le groupe d'avant-garde (article 42§5 et 44 TUE).

doit conduire à renforcer l'efficacité de l'effort de défense au niveau européen. Par un document de politique en première annexe de ce rapport, les trois Etats membres ont précisé, à la veille de la présidence belge, leur position commune sur la CSP qui, nous le verrons, est en résonance avec notre perception prudente et pragmatique du devenir de ce nouveau dispositif.

II – LA CSP :

UN CADRE CONTRACTUEL ADAPTE MAIS ENGAGEANT, POUR UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET DYNAMIQUE DE LA PSDC

21. Le Traité de Lisbonne donne l'impression d'engager les Européens à dépenser davantage pour leur défense alors qu'ils attendent que l'on dépense mieux en mutualisant et coordonnant leurs efforts.

L'objectif d'une réduction des coûts par la mutualisation des moyens attendue de la PSDC et souhaitée par les pays de l'UE apparaît en contradiction avec la perspective d'efforts supplémentaires suggérés par le TUE en ce qui concerne la CSP. Cette apparente contradiction est, dans le contexte de crise financière et économique actuel, le premier argument avancé pour justifier de fortes réserves à l'égard de la CSP.

22. Une approche politique et pragmatique de la CSP permet de dépasser cette apparente contradiction.

L'esprit du Traité est la construction progressive d'une défense collective. L'observation des faits depuis Saint-Malo confirme et conforte le caractère inclusif que doit revêtir la CSP. C'est un impératif de crédibilité pour l'UE sur la scène internationale et de faisabilité. Au demeurant, d'autres impératifs, restrictifs lorsqu'ils seront liés notamment aux programmes de coopération en matière d'armement et d'équipements qui se doivent, dans le cadre de la CSP, d'être conduits dans un souci d'efficacité économique au sens européen et sans contrepartie de type retour géographique, imposent des coopérations à géométrie variable.

Les situations disparates des Etats de l'UE au regard de la défense rendent donc indispensable la mise en œuvre d'un encadrement souple permettant de conjuguer inclusivité et restrictivité. C'est ce que permet précisément la CSP au travers des dispositions inscrites dans le protocole n°10 qui y est consacré.

23. Le « développement » de la contribution nationale à l'effort de défense exigé des pays membres de la CSP doit s'entendre comme un accroissement de l'effort consenti en faveur de la PSDC.

Telle que décrite dans ce protocole, la CSP pose l'exigence pour chaque Etat d'un « développement » de sa contribution nationale à l'effort de défense⁶.

Il existe évidemment plusieurs interprétations possibles de cette exigence : s'agit-il pour chaque Etat d'accroître la part de son budget de défense par rapport à son PIB ou à son budget général ? Ou s'agit-il plutôt pour chacun d'entre eux dans le cadre de son budget de la défense actuellement constaté, d'accroître ou de garantir la part de la défense au profit de la PSDC-CSP, en s'engageant sur des objectifs précis ?

Si l'on veut bien envisager la question de façon ouverte et lucide, c'est cette dernière acception qui doit être retenue, conformément aux termes de l'alinéa a) de l'article 2 dudit protocole. On se rend compte que la mise en œuvre de la CSP en serait grandement facilitée.

⁶ Selon les termes de l'article 1 du protocole n°10.

Est-ce pour autant une CSP au rabais comme on pourrait l'objecter ? Non, il s'agit plutôt d'une CSP réaliste, qui comporte « un ticket d'entrée » à la portée des pays européens, porteuse d'une dynamique intrinsèque nourrie par les exigences opérationnelles en matière d'équipements, d'interopérabilité, de maintien en condition des matériels, etc...

L'intégration d'un Etat membre à la CSP ne suppose donc pas un effort budgétaire accru mais bien plutôt une contribution plus intense à la PSDC. Cette interprétation a pour effet d'écarter la définition de critères collectifs et impératifs au bénéfice de la notion d'effort national : le critère contractuel individualisé, consenti, accepté, contrôlé et répété dans la durée.

24. La CSP permet de concilier l'indispensable inclusivité que doit fonder la défense européenne et la nécessaire restrictivité qui s'attache aux programmes d'armement et aux coopérations industrielles.

La CSP est un mécanisme « bi-basique », reposant sur deux bases de coopérations « génération de forces » et « programmes d'armement », qui implique pour chaque Etat membre :

- a) L'adhésion obligatoire à la « base génération de forces » par la fourniture d'un ou plusieurs groupements tactiques et de leur environnement, la composante groupements tactiques pouvant être complétée par des moyens civils adaptés à la réalisation des missions de l'UE.

La mise à disposition de forces militaires par les Etats membres en vue d'une participation éventuelle à des actions collectives est a priori à la portée des Etats de l'Union, à l'exception peut-être des plus modestes. Beaucoup d'Etats y souscrivent déjà dans le cadre européen ou dans celui de l'OTAN (21 pays sur 27). Plusieurs composantes de cette dimension opérationnelle existent déjà (les groupements tactiques en particulier), mais il faudrait aller vers une intensification de leur utilisation, vers une meilleure coordination des groupements tactiques entre eux, vers une compatibilité sur les théâtres d'intervention de ces unités militaires avec les forces civiles par ailleurs déployées par l'UE.

- b) L'adhésion facultative « le cas échéant », mais recommandée, à la « base programmes d'armement », ce qui a pour effet d'écarter le spectre de coopérations industrielles obligatoires et non consenties.

La réalisation de programmes d'équipements concerne au premier chef les Etats de l'Union qui disposent d'industries de défense ou de laboratoires de recherche en état d'en assumer la charge. L'agence européenne de défense, désormais pourvue par le Traité de Lisbonne d'une réalité institutionnelle, doit être la cheville ouvrière de cette disposition du Traité, sans que pour autant cela interdise toute autre forme de coopération bi ou multilatérale en matière d'équipements militaires. Il va de soi que des pays de l'Union non pourvus d'industries de défense doivent avoir la possibilité de coopérer dans les programmes d'équipements notamment par leurs contributions financières. Mais aucun mécanisme contraignant de retour technologique ou industriel ne doit être imposé.

Cette approche « à la carte » permet donc de concilier :

- l'impératif d'inclusivité en permettant pratiquement à tout Etat de l'UE d'être candidat à la CSP en faisant l'apport, seul ou en coopération, d'un groupement tactique, alors même que la plupart des Etats membres en disposent déjà au titre des groupements tactiques de l'UE ou de l'OTAN ;
- la nécessaire restrictivité pour toutes les questions touchant aux programmes d'armement et aux coopérations industrielles qui s'y rapportent.

De facto, la CSP porte en germe une démarche de spécialisation à l'échelle européenne.

25. Ouverte à tous les Etats européens, qui s'engagent à en respecter le mode opératoire, la CSP n'est pas une structure d'« exclusion ».

- La CSP n'entre pas en concurrence avec l'OTAN, organisation à finalité exclusivement militaire, contrairement à la CSP qui vise à donner à l'UE les capacités de remplir l'ensemble des missions qu'elle s'est fixées en matière de sécurité et de défense (« missions de Petersberg »), ce qui recouvre un spectre de capacités beaucoup plus large que celui de l'OTAN en l'état actuel de son concept stratégique. A ce titre, l'aptitude aux missions humanitaires, mais aussi une composante civilo-militaire crédible car efficace, doivent être au centre des préoccupations de la CSP. Dans cette perspective, et dans le sens d'un renforcement de la complémentarité avec l'OTAN, l'Union européenne doit armer un quartier général civilo-militaire dont les bâtiments existent déjà, mais qu'il reste à doter de toutes les compétences pour conduire avec réactivité les opérations civilo-militaires de l'UE. L'interopérabilité des forces engagées au titre de la CSP doit être assurée, d'abord techniquement, ensuite de manière opérationnelle en recourant à des entraînements réguliers, éventuellement en recourant aux infrastructures d'entraînement de l'OTAN, en grande majorité sous-employées. La mise en œuvre de la CSP ne doit pas conduire à dupliquer des organes existant à l'OTAN.
- Elle n'exclut aucunement les coopérations bi ou multilatérales en matière de programmes d'armement, dans le cadre ou hors des institutions européennes.
- Elle n'empiète pas sur les politiques nationales en matière de défense, l'apport à un tel dispositif collectif n'impliquant en aucune façon une perte d'autonomie pour les Etats membres y participant.
- Elle n'interfère pas sur les questions d'exportation.
- Elle n'implique pas la participation obligatoire à des opérations conduites par l'UE, mais pour préserver la crédibilité des capacités opérationnelles de la CSP, il doit être bien entendu que le libre-arbitre des Etats s'affirme lors de l'adhésion à la base « génération de forces » par laquelle il procède à une affectation virtuelle de contingents à la CSP.
- La CSP ne concurrence ni n'élimine aucun des organismes existants au sein de l'UE. La CSP n'a pas vocation à décider ni à diriger des opérations. Elle s'inscrit dans une démarche capacitaire offrant à l'UE les moyens de sa politique.

26. L'appartenance à la CSP impliquerait pour chaque Etat de conclure un « engagement national CSP » qui ferait office de critère d'entrée puis ultérieurement de contrat d'objectif pour chaque étape de la CSP.

L'abandon de la notion de critère budgétaire au bénéfice de celle de « critère contractuel individualisé » implique l'existence d'un échelon mandaté pour examiner la recevabilité de la proposition faite par chaque Etat membre et pour contrôler la réalité de son engagement.

Le protocole n°10 confie à l'Agence européenne de défense (AED) la responsabilité de contrôler (annuellement) la réalité des engagements en matière de programmes d'équipements. L'AED voit ainsi sa légitimité institutionnelle confortée par ce rôle de « secrétaire permanent » de la « base programmes d'armement ».

De manière équivalente s'agissant de la « base génération de forces », il est évident que seul l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) est à même d'apprécier la qualité opérationnelle et l'employabilité des groupements tactiques mis à disposition par les Etats membres ainsi que leur environnement logistique.

27. La gouvernance de la CSP inclurait :

a) une phase initiale consistant à mettre en perspective : 1) les missions de Petersberg, 2) la revue des capacités existantes et 3) les lacunes capacitaires majeures, pour en déduire un premier stade de CSP et la nature de « l'engagement national CSP » de chaque Etat candidat ;

b) un mode de gouvernance par contrats d'objectifs successifs permettant de faire progresser le niveau des capacités de l'Union européenne au gré de l'évolution des « objectifs agréés » (par nature réévaluables) ;

c) un pilotage et un contrôle politiques de la mise en œuvre de la CSP par le Conseil des ministres de la CSP, s'appuyant sur les compétences politico-militaires et diplomatiques du COPS (Comité politique et de sécurité) et du CMUE, ainsi que sur les compétences techniques et opérationnelles respectives de l'AED et de EMUE.

La CSP est un itinéraire de progrès. Elle doit donc être conçue comme une succession d'étapes dont les Etats membres fixeront les amplitudes et le rythme en fonction des objectifs capacitaires qu'ils se fixent collectivement.

La première étape de lancement de la CSP présente un intérêt majeur car elle « enclenche » le mouvement. Il est indispensable qu'elle permette au plus grand nombre d'Etats d'adhérer à la CSP. Par la suite, les pays membres de la CSP traceront les perspectives de leur évolution.

C'est pourquoi le pragmatisme, le réalisme, commandent que l'on parte de la situation présente de chaque Etat, celui-ci s'engageant devant ses pairs par un contrat individualisé à atteindre, dans le délai considéré l'objectif qui aura été fixé d'un commun accord avec l'UE dans la démarche CSP.

La CSP est une dynamique de progrès fondée sur les principes suivants :

- inclusivité : la PSDC est et doit être une démarche collective ;
- efficacité de la dépense : les Etats doivent pouvoir dépenser mieux grâce à la mutualisation progressive de leur défense et, en réalité, contenir ainsi leurs dépenses ;
- restrictivité : les Etats décident librement de leurs coopérations en matière de programmes d'équipements.

La gouvernance de la CSP pourrait relever du Conseil des ministres de la défense de l'UE, format de Conseil dont la création est envisagée, présidé par le Haut représentant par ailleurs vice-président de la Commission européenne, et qui semble adapté à la prise de décision concernant le volet exécutif de la CSP. Ces décisions pourraient être préparées par le Comité militaire de l'UE (CMUE), sur la base des indications consolidées au niveau des deux secrétariats permanents des deux bases « génération de forces » et « programmes d'armement », l'EMUE et l'AED.

S'agissant des aspects ne relevant pas exclusivement du volet exécutif de la CSP (établissement des lois de programmation militaire, établissement des éléments des budgets nationaux et européens relatifs aux investissements publics attachés aux programmes d'équipements de sécurité et de défense, contrôle démocratique de la CSP, ...), il reste à établir un mode de gouvernance approprié qui associe notamment le Parlement européen et les parlements nationaux et qui permette de pallier les lacunes observées jusqu'ici à cet égard (non respect des engagements contractés, difficultés de financement des programmes réalisés en coopération, etc.).

La notion de « critère contractuel individualisé » est essentielle pour la mise en œuvre de la CSP. Cela revient à poser le principe que l'on ne subordonne pas l'accès à la CSP à la prise en compte d'un niveau de dépense budgétaire national imposé par les Etats membres de la CSP ou par les instances communautaires mais à celle d'un niveau d'effort national consenti au bénéfice de la PSDC et agréé collectivement au niveau de l'Union.

Il s'agit ici de contractualiser l'engagement de chaque Etat membre à satisfaire, pour ce qui lui revient, un objectif européen commun agréé collectivement à l'échelle de l'Union. Les gains attendus procéderont ici d'une meilleure mise en œuvre, par la voie de la contractualisation, des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les domaines objets de la CSP. Mieux encore, cette contractualisation peut être enrichie d'un volet mobilisant un mécanisme de financement européen susceptible d'apporter, le cas échéant, les ressources financières additionnelles permettant de garantir le respect par l'Etat bénéficiaire de son objectif contractualisé. Le recours à un principe d'additionnalité adapté au contexte particulier de la CSP garantirait alors le succès d'une telle contractualisation individualisée, par son double caractère incitatif et contraignant.

La mise en œuvre de la CSP requiert également l'établissement d'un environnement financier, économique, social et territorial préparé à la prise en compte des effets attendus des innovations, restructurations, consolidations, rationalisations objets de la CSP.

28. Perspectives de financement communautaire pour la CSP.

L'inclusivité consubstantielle à la CSP, même si celle-ci permet dans sa mise en œuvre une contribution « à la carte » contractualisée, présente l'avantage politique d'envisager d'irriguer certains programmes visant à doter l'UE des capacités nécessaires, par des financements communautaires (additionnels ou principaux). La contribution de l'Union européenne au financement des activités développées au titre de la CSP est une question fort complexe. Ce financement européen peut revêtir trois formes : budgétaire, non budgétaire et partenariat public-privé (voir annexe 3).

Rappelons que contrairement à des idées largement répandues tant dans les institutions européennes que dans les capitales, rien dans le TL n'interdit le concours de crédits provenant du budget général de l'Union au financement d'activités ou de programmes dédiés au développement d'équipements, de biens, de services ou de technologies pouvant être utilisés dans le domaine de la défense.

Néanmoins, par précaution politique, au moins dans une première étape, il est recommandé de limiter ce type de concours aux programmes et activités visant au développement des équipements, biens, services et technologies à double usage et/ou à usage dans le cadre civilo-militaire.

A cet égard, il convient de noter ici que le TL prévoit également l'établissement d'une politique européenne des capacités et de l'armement (PECA), sans qu'elle ne soit pour autant définie dans le corps du traité (et *a fortiori* sans faire l'objet d'un protocole additionnel qui lui donnerait plus de visibilité). L'article 42 paragraphe 3 du TUE évoque en effet la participation de l'Agence européenne de défense à la définition d'une telle politique (cf. encadré). Mais nulle déclinaison de cette nouvelle politique en but, en objectifs, en institutions impliquées dans sa définition et sa mise en œuvre. En particulier, le rapport entre la PECA et la CSP n'est pas explicité.

Article 42 paragraphe 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.

Selon les termes actuels du traité, la PECA peut tout à fait être développée en dehors du champ de la PESC, dès lors qu'elle pourrait concerner des activités couvrant un spectre bien plus large que le strict périmètre de la PESC, cristallisant ainsi au sein de l'Union européenne un débat qui n'a pas réussi à émerger entre les acteurs traditionnels de la sphère diplomatico-militaire sur l'appréciation des risques et menaces globaux qui pèsent autant sur la capacité de l'Union à accomplir les missions qu'elle s'assigne en

matière de gestion de crises et de sécurité que sur sa capacité à consolider l'autonomie stratégique de sa base technologique et industrielle essentielle en regard de ses grands objectifs stratégiques, bien au-delà des seuls enjeux de défense. Cette approche globale conduite à l'échelle de l'Union pourrait notamment déboucher sur un « livre blanc européen », puis sur une « loi de programmation militaire européenne ».

L'instauration de la PECA pourrait intervenir notamment sur la base de l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷, si les institutions compétentes de l'Union en décidaient ainsi. L'Union et ses Etats membres disposeraient alors d'un cadre politique à la fois propice à la création de l'environnement financier, économique, social et territorial requis par la mise en œuvre de la CSP, et permettant d'assurer la pleine cohérence d'ensemble des initiatives programmatiques (lois de programmation, programmes européens, etc.) et contractuelles prises au titre de cette dernière et qui revêtent une dimension capacitaire ou une dimension « armement ». Nous l'avons vu : l'objectif de la CSP est bien de parvenir à des capacités militaires et civilo-militaires à isobudgés nationaux, chacun des Etats n'étant pas tenu d'accroître la part de son budget qu'il consacre à la défense. Une seconde voie de financement, à explorer en parallèle, consisterait à affecter des ressources communautaires (publiques et privées) à une politique – la PECA - identifiée comme devant également contribuer à renforcer les capacités civilo-militaires de l'Union européenne au sein de la CSP.

Cette nouvelle politique communautaire mobiliserait alors de nouveaux acteurs, notamment la Commission européenne. Celle-ci, devenant partie prenante du processus de développement des capacités militaires de l'Union européenne, se familiariserait ainsi petit à petit avec son nouveau champ d'intervention, sachant qu'elle participe déjà à des mécanismes pouvant permettre de lancer et de financer des programmes à finalité duale et/ou de sécurité (se référer à l'annexe 3 pour une approche macroscopique des mécanismes financiers envisageables).

Si la PECA était portée sur les fonds baptismaux, elle aurait naturellement une communauté de destin avec la CSP, la définition de la PECA entrant en résonance avec la poursuite des objectifs et l'organisation des actions de la CSP, l'AED intervenant explicitement dans le TL dans les deux processus de développement global des capacités et de l'armement de l'Union européenne : la CSP et la PECA. En amont du processus, elle participerait, aux côtés d'autres acteurs qui restent à identifier, à la définition et à la mise en œuvre opérationnelle de la PECA, et en aval, elle est également l'organe européen chargé de contrôler le bon accord entre les engagements annoncés et les engagements effectifs des Etats membres de la CSP.

⁷ Rappelons que ce type d'imprécision ou de vide juridique concernant des dispositions évoquées par le TUE ne constitue pas un obstacle majeur dans la mesure où le cadre général de ces dispositions a été posé. Dans ce cas en effet, le TUE a prévu dans ce qu'il est convenu d'appeler la clause de flexibilité (article 352 TFUE) que le Conseil européen puisse statuer sur les ajustements ou précisions nécessaires pour répondre aux objectifs du Traité. Mais cette clause de flexibilité ne s'applique pas au cadre de la PESC.

III – LA VALEUR AJOUTEE DE LA CSP

31. La CSP offre tout d'abord une valeur ajoutée politique considérable par rapport à l'existant institutionnel, car l'UE aura, à travers cette nouvelle organisation, la possibilité de présenter au monde une image renouvelée de cohésion, de cohérence, de crédibilité et d'efficacité en matière d'organisation de sa PESC.

Le rythme de l'approfondissement de l'intégration politique européenne en matière de défense autant que celui des réformes requises au niveau national dans ce domaine n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés tant en termes d'opérationnalité effective de la PESD/PSDC que d'économies d'échelle (notamment sur le plan budgétaire) et de consolidation de la base technologique et industrielle européenne essentielle à l'opérationnalité de la PSDC et à l'autonomie stratégique de l'Union en matière de défense.

Dès lors, cet instrument structurant (la CSP constitue *de facto* un cadre de convergence sur les registres politique, stratégique, budgétaire et structurel), de portée contraignante autant pour l'Union que pour les Etats participants à la CSP sur une base volontaire, est apparu aux rédacteurs et signataires des Traités comme étant le seul susceptible d'intensifier en même temps que de redynamiser les processus d'intégration, de convergences et de réformes dans un domaine aussi exigeant que celui de la défense.

Par ailleurs, si les Etats membres participants à la CSP décidaient de constituer un groupe d'Etats membres au sens de l'article 44 aux fins de se voir confier la réalisation d'une mission au titre de l'UE, alors la CSP remplirait de fait une fonction opérationnelle.

L'expérience de la coopération structurée permanente de l'Union économique et monétaire - qui ne porte pas son nom - a suffi pour convaincre l'ensemble des Chefs d'Etat et de gouvernement de recourir à ce type d'instrument macro-structurel pour permettre à leurs Etats comme à l'Union de progresser dans leurs réformes à un rythme plus conforme aux exigences stratégiques et budgétaires.

La création de l'Agence européenne de défense, et son inscription dans le traité, a laissé espérer l'émergence d'une dynamique véritablement propice au développement du volet instrumental du pilier politique de l'Union.

Malheureusement, la propension des Etats membres à ne pas tenir leurs engagements contractés soit en dehors de l'Union (comme par exemple dans le cadre multilatéral attaché à la Lettre d'intention destiné à établir les conditions d'un accompagnement public fort des restructurations dans le domaine de l'armement) ou dans le cadre de l'Union (que ce soit vis-à-vis du Pacte de stabilité et de croissance, de la Stratégie de Lisbonne, ou, s'agissant de la PESD/PSDC, du Mécanisme de développement des capacités), ne lui a pas permis d'atteindre en l'état l'ensemble des objectifs qui lui avaient été assignés, participant ainsi à décrédibiliser un peu plus les engagements à coopérer que les Etats prennent ici ou là, fut-ce sous une forme juridiquement contraignante.

La CSP échappera-t-elle à cette fatalité ?

La question de l'inclusivité (la CSP doit-elle faire une place à tous les Etats de l'Union ou à une partie seulement ?) continue à susciter des réticences, même si nous avons pu

constater que l'idée d'associer l'ensemble des 27 Etats membres à la CSP recueille un accord quasi-général.

Quelle serait en effet, sur la scène internationale, la crédibilité politique d'une Europe s'en remettant pour la défense de ses intérêts vitaux à quelques-uns de ses Etats membres ? Qui déciderait en cas d'intervention extérieure, les vingt-sept ou bien les quelques Etats membres de la CSP ?

A contrario, peut-on raisonnablement prétendre qu'il soit possible de concevoir et de réaliser des programmes industriels d'armement ou d'équipements de sécurité à vingt-sept pays ? Les exemples ne manquent pas pour illustrer l'inanité d'une telle proposition.

La CSP doit donc permettre de gérer de telles contradictions, ce qui implique qu'elle s'organise autour de mécanismes souples et extrêmement adaptables. Fort heureusement le texte du Protocole n°10 annexé au Traité de Lisbonne, qui explicite la nature des engagements pris par les Etats participants à la CSP, comporte la souplesse suffisante pour permettre de répondre aux incontestables difficultés d'application.

32. La CSP constitue un facteur de consolidation pour le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Par le rôle de secrétariat permanent que devront assurer pour le compte de la CSP, en liaison étroite avec le COPS et le CMUE, deux organes impliqués dans la PESC, l'EMUE et l'AED, le lancement de la CSP servira d'aiguillon à la mise en place d'un SEAE efficace, y compris sur le registre de la PSDC.

33. La CSP est un atout pour le CMUE et l'EMUE qui pourront s'appuyer sur des capacités identifiées à la valeur opérationnelle contrôlée.

34. La CSP est un atout autant pour l'AED que pour la BITD européenne car l'adhésion des Etats à une démarche militaire commune ne peut que les encourager à se doter ensuite d'armements, d'équipements et de technologies conçus par les Européens.

La CSP doit contribuer à l'émergence « du marché à l'échelle européenne », évoqué par la Commission européenne dans sa communication 2007 intitulée « Stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive ».

35. La CSP est un cadre pour clarifier la règle du jeu en matière de coopération industrielle sur les programmes d'équipements.

Les Etats sont libres de coopérer au mieux de leurs possibilités pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent collectivement. Ils sont cependant encouragés à mutualiser leurs efforts en participant aux principaux programmes d'armement. La CSP ne remet pas en cause l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (ancien article 296 du Traité instituant la Communauté européenne). La CSP, en rapport avec l'AED, doit contribuer à réguler les exigences de compensation sur le marché intérieur dénoncées par la Commission européenne.

36. La CSP comporte une dimension civilo-militaire affirmée conformément aux orientations déjà imprimées par l'UE à son action extérieure.

La dimension civilo-militaire est inhérente aux missions de Petersberg. C'est une spécificité qui distingue la PSDC de l'OTAN. La CSP doit conforter cette dimension en privilégiant le développement des capacités nécessaires à des interventions rapides, ciblées, coordonnées, modulables.

37. La CSP constitue un cadre propice à la mobilisation de ressources communautaires de nature publique et privée.

Le rôle de la CSP dans le développement des capacités de l'Union en matière d'action extérieure peut permettre d'espérer, dans un certain nombre de secteurs, la mobilisation de ressources communautaires de nature publique (budget général de l'UE) et privée (Banque européenne d'investissement (BEI), etc.). Le secteur humanitaire et civilo-militaire nécessite des moyens de communication, de transport aérien ou d'hélicoptère, de logistique de théâtre, qui font aujourd'hui défaut. Ne peut-on imaginer que le budget communautaire participe à la réalisation des équipements indispensables à l'efficacité de l'action décidée par l'UE elle-même ? De la même façon, le « plan de développement des capacités » élaboré conjointement par l'EMUE et l'AED a mis en évidence des lacunes capacitaires dans des secteurs où la dualité n'est pas contestable : communication, surveillance d'espaces maritimes, transport logistique, moyens sanitaires, etc. La dualité des équipements pourrait également faciliter l'intervention de ressources publiques communautaires. Une telle perspective n'a évidemment de sens que si la CSP présente un caractère aussi largement inclusif que possible.

38. Quelques propositions pour rendre la CSP plus attractive pour les Etats membres.

Concluons ce tour d'horizon de ce qui constitue la valeur ajoutée de la CSP par rapport aux dispositifs déjà en place par le constat simple que la CSP doit présenter aux Etats de l'Union européenne une incontestable attractivité pour que la dynamique dont elle est par nature porteuse se mette en marche.

Outre l'intérêt évident qu'elle présente pour l'Union européenne d'afficher « une présence » sur la scène internationale, la CSP doit se situer dans un rapport « gagnant-gagnant » avec les Etats de l'Union européenne et notamment ceux qui disposent encore aujourd'hui d'une défense crédible.

Quelles propositions qui présentent un fort caractère incitatif pour les Etats membres peut-on formuler ?

- a) La mise en commun, chaque fois que c'est possible, des processus de maintien en condition opérationnelle des équipements.
- b) La mise en réseau des structures de formation des personnels des forces armées.
- c) L'intégration plus poussée de certaines missions de contrôle de zone et de surveillance.
- d) Une contribution du budget communautaire au financement de certaines actions civilo-militaires auxquelles seraient appelés à participer les Etats membres de la CSP.

- e) La contribution du budget européen à la réalisation, à la normalisation et à la certification d'équipements dédiés à des missions de sécurité mis en œuvre dans le cadre de la CSP.
- f) La prise en charge par le budget européen d'équipements spécifiquement dédiés aux missions civilo-militaires (hélicoptères, équipements de santé projetables, matériels de secours aux populations, etc...) et qui pourraient également servir à la force d'intervention civile dont la mise en place est préconisée par le rapport Barnier.
- g) La définition et la réalisation, via l'AED, de programmes communs d'équipement des forces.
- h) Le recours à des mécanismes innovants de financement déjà expérimentés dans d'autres secteurs stratégiques (spatial notamment).

IV- CONCLUSION OPERATIONNELLE

Le Traité de Lisbonne, ratifié par les 27 Etats membres de l'UE, doit désormais entrer en vigueur en mettant en œuvre les dispositions prévues. Les cadres juridiques existent, les cadres de définition aussi, les organes participant à ou accompagnant la mise en œuvre fonctionnent déjà, le contexte économique de plus en plus tendu est un levier incitant à la rationalisation des efforts de dépense sous la contrainte. Tout est donc affaire de volonté politique.

Mais cette mise en œuvre ne peut pas être un échec. Elle doit passer par une phase intermédiaire de montée en puissance pour permettre d'une part aux Etats européens de s'approprier le dispositif, de mettre au point les procédures de gouvernance de la CSP, et d'autre part de préciser la nature du rapport entre CSP et OTAN, étant rappelé que le Traité de Lisbonne pose le principe fondamental de compatibilité entre les deux entités.

Dans cette optique, un phasage intégrant un sas de réflexion et de définition en préalable au lancement effectif de la CSP nous apparaît nécessaire. Pour une efficacité optimale, nous préconisons que chacun des 27 Etats membres désigne un « Monsieur CSP » en charge :

- dans un premier temps qui peut et doit être immédiat, de manière à entrer en phase d'une part avec les réflexions en cours au sein de l'OTAN et d'autre part avec les ajustements en matière de défense auxquels les Etats membres (et en particulier ceux qui y consacrent une part significative de leur budget) vont être contraints de procéder dans les prochains mois sous la pression de leurs agendas politique et financier, de cerner avec ses interlocuteurs les contours du contrat que l'Etat membre qu'il représente s'engage à respecter dans le cadre de la CSP,
- dans un deuxième temps découlant en toute logique du précédent, de préparer la déclaration commune des Etats membres scellant leur participation à la CSP et contractualisant ainsi leur engagement devant leurs pairs, au niveau des ministres de la défense de l'UE,
- dans un troisième temps, une fois la CSP lancée et pour accompagner la structuration de son fonctionnement permanent dont le suivi pourrait à terme être confié au Comité militaire de l'UE (CMUE), de veiller à la meilleure coordination possible entre les acteurs nationaux et européens, y compris en ce que concerne le dégagement de nouveaux financements communautaires, si possible dès la phase d'élaboration du prochain cadre budgétaire pluriannuel 2014-2020, pour que la coopération structurée permanente devienne, dans la durée, un creuset pour la coopération européenne dans les domaines d'importance stratégique et un succès politique pour les Etats membres.

**Position Paper by Belgium, Hungary and Poland on
Permanent Structured Cooperation**

*To build a secure Europe in a better world, we must do more to shape events. And we must do it now.*⁸

Europe has the will and potential to increase its substantial contribution to a more secure world. The Lisbon Treaty now provides the European Union with instruments to further reinforce its Common Security and Defence Policy (CSDP). In particular the instrument of Permanent Structured Cooperation (PESCO) can bring about a new dynamic among Member States that want to cooperate militarily within the framework of the Union in order to improve the European defence capabilities with a view to carrying out the most demanding missions.

In the current economic and budgetary context ever fewer nations will still be capable to develop such capabilities individually. The synergies that can be attained through PESCO, should ultimately lead to a more efficient spending of the available defence budgets. A better cooperation should also eliminate the current duplications and identified shortfalls with regard to defence capabilities. Besides the advantages in terms of capabilities PESCO also offers perspectives in the operational domain; currently only 4% of the Union's available armed forces are actually deployed. Finally, the mechanism can contribute to a better cooperation with regard to the development of defence capabilities.

In consequence, we believe PESCO to be an instrument that could offer a considerable added-value both at European and at national level.

A Methodological Approach

The Permanent Structured Cooperation can initiate a process to actually remedy the identified shortfalls.

However, its implementation requires a cautious and pragmatic approach, since both a political and a technical agreement need to be reached. In this respect, it is essential that the discussion does not get bogged down early on in a technical debate, but that first of all space is created for a political rapprochement.

Therefore, first of all a clear standpoint needs to be taken on the existing dualities regarding vision and objectives of PESCO. Subsequently, it is important to establish the general principles the commitments should comply with. Finally, further thought should be given to the specific role of the European Defence Agency (EDA).

First Step, dealing with existing dualities

⁸ Report on the Implementation of the European Security Strategy, Brussels, 11 December 2008.

Inclusive versus Exclusive

In accordance with the provisions of Article 1 of the Protocol, i.e. that the cooperation shall be open to any Member State which is prepared to undertake the commitments specified, it is in the EU's best interest to involve as many interested Member States as possible in this institutionalised defence cooperation. PESCO should not be limited to a core group of a small number of countries. PESCO should, from a BE-HU-PL perspective, rather be inclusive. A two-speed European defence needs to be avoided.

Moreover, the work performed within the framework of PESCO has to remain transparent to all EU Member States.

Capabilities versus Capabilities / Armament / Operational Aspect

It is advisable to include the various stages in the capability development process (from R&T up to operational deployment) in a structured cooperation. It is in the best interest of both the Union and its Member States to make the European cooperation regarding armament as well as the operational cooperation structured and permanent in character.

Military versus Civil-Military Approach

In accordance with the provisions of the Protocol, which explicitly refer to a defence or military approach, we are in favour of an initial military realisation of PESCO. It is for the time being premature to consider a complete integration of the civilian and military aspects, though this possibility should not be excluded.

Fixed versus Flexible Configuration

As the name as well as the legal interpretation clearly state, PESCO is unique and permanent. In other words, there is only one PESCO.

Moreover, the cooperation needs to be lasting, and is not some form of occasional cooperation with a flexible geometry. This does not mean that Member States cannot still set up cooperation outside of the institutional framework of the EU in the domains that are not part of the Union's exclusive competences. With regard to defence there are numerous, mainly operational, examples of successful cooperation. Institutionalising these existing forms of cooperation by incorporating them into the PESCO does not offer any additional advantages. PESCO should rather be considered as an overarching and strategic framework to give structure to the thematic forms of cooperation in different domains.

Process versus Current Situation

PESCO should, from a Top-Down approach, aim at improving the required defence capabilities – including armament and R&T – that are needed for conducting the most demanding operations. In other words, the structured cooperation should be considered as a process ultimately leading to convergence. Therefore, PESCO is not intended to reflect the current defence efforts of the different Member States, but it should incite the Member States to reach specific objectives within an agreed time frame.

Second Step, define principles the criteria should comply with

Criteria emphasize multinational cooperation and standardization

Cooperation among Member States occupies a central position in the Protocol. The basic principle is indeed that identified shortfalls, both in terms of capabilities and operations, can only be remedied through a multinational approach. In this context, the importance of standardization should not be lost sight of: it is an absolute prerequisite for an efficient cooperation. Criteria should also take into account to what extent Member States are willing to make means available for missions, headquarters and units for the benefit of the EU and to participate in multinational projects proposed by the EDA.

Criteria are consistent with NATO commitments

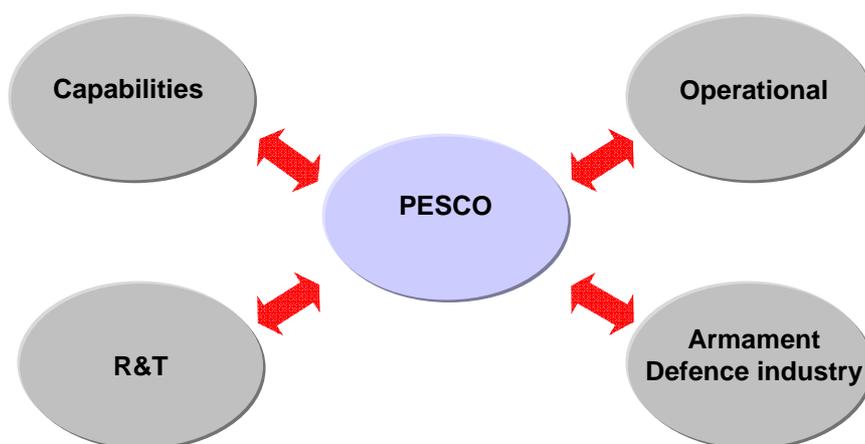
Many EU Member States have made commitments to NATO. From a BE, HU and PL viewpoint, it is therefore of the highest importance that proposed criteria should be consistent with these commitments.

Criteria are output-oriented (being capable of)

Since PESCO pursues enhanced defence capabilities, the criteria should not only stress input – for instance what Member States dedicate to defence – but should also measure the output expected, expressed in acquired capabilities or executable tasks. Criteria should however be measurable and should take into account the balance between ambitious criteria and inclusive cooperation.

Compromise between ambitious criteria and inclusive cooperation

We are convinced that as many Member States as possible should accede to the mechanism. Accession should, on the other hand, be a challenge. The objective pursued consists indeed in bringing European defence to a higher level. Also, criteria that are not sufficiently ambitious would appear to contradict the proposed PESCO ambition level and the purpose of Article 42 and of the Protocol. From both approaches it appears that structured cooperation can be proposed as a unique concept with several pillars. To BE, HU and PL, PESCO is indeed unique. In other words, there is only one Permanent Structured Cooperation. The concept can however be subdivided into several domains. This approach offers the best prospect for a differentiated defence output and prevents PESCO from only concentrating on capabilities.



It is further important that objectives that result from negotiations among the various willing Member States are defined per domain. These objectives should indeed encourage hesitant Member States to participate and convince them of the PESCO's added value, i.e. increase in scale, cost efficiency, operational efficiency, spin-off effect

for industry and others. Member States that want to participate, commit themselves to meet the objectives that have been defined and that are converted into specific criteria. Actual participation (e.g. the number of criteria that have to be complied with for different domains) is subject to further elaboration and subsequent decision.

With respect to capabilities, that undoubtedly occupy a fundamental position within the concept, a clear connection with the Capability Development Plan (CDP) should be looked for from our viewpoint. This plan, proposed by the EDA Steering Board and endorsed by the participating Member States, is indeed an outstanding instrument for the development of European defence capabilities in the years to come. The scheduled update of this plan in 2010 is an opportunity to better harmonize CDP and PESCO.

Criteria fulfilled by an agreed deadline

From the current economic viewpoint and taking into account the fragmented defence efforts, Member States cannot be expected to comply with too strict criteria at the start of the PESCO. It goes without saying that such an approach is counterproductive in the long run. BE, HU and PL therefore plead for making criteria for accession develop according to time, i.e. systematically increase the target figures. PESCO should encourage Member States to systematically increase their current level of ambition.

Third Step, EDA's role needs reflection

Article 3 of the Protocol defines a specific but restricted role for EDA as far as PESCO is concerned: the yearly assessment of participating Member States' contributions with regard to capabilities, in particular contributions made in accordance with the criteria to be established. The EDA shall report to the Council but this action is not binding. For the time being, the exact role of the Agency with respect to PESCO is still unclear and will undoubtedly be influenced by the Council's implementation act and the specific roles of the EUMC and the EDA.

BE, HU and PL consider the Agency as a facilitator, that urges the Member States to cooperate and to participate in joint programmes. In other words, from this viewpoint PESCO will consequently confirm and reinforce EDA's existing role.

Conclusion

Permanent Structured Cooperation provides the framework that can help EU Member States to better cooperate to further develop a credible security and defence policy.

In this respect, a political agreement should first be reached on the added value, the basic starting points and objectives of this framework. In this way, we could pave the way for their technical completion, such as the proper definition of the criteria.

PESCO shall lead to concrete progress in terms of development and deployability of capabilities. This will undoubtedly require far-reaching efforts, the political responsibility of which rests with the Member States. It is in our interest to involve all Member States wanting to do so in this process.

Assemblée européenne de sécurité et de défense

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale

58ème Session Plénière - Communiqué de presse n° 29/2010

L'UE doit instaurer une coopération structurée permanente « à la carte » en matière de défense

Paris, le 16 juin 2010 - L'Union européenne (UE) doit opter pour une formule légère et à la carte à l'intention des pays qui souhaitent participer à une coopération structurée permanente en matière de sécurité et de défense, a déclaré l'Assemblée mercredi.

Présentant un rapport intitulé « La coopération structurée permanente selon le Traité de Lisbonne – Réponse au rapport annuel du Conseil », Lord DUNDEE (Royaume-Uni, Groupe fédéré) a rappelé que selon l'objectif global adopté en 2003, l'UE devait être capable de projeter une force de 50 000 à 60 000 hommes en moins de deux mois, autonomes pour un an, mais cet objectif n'a jamais été atteint en raison du manque de moyens et de la lenteur du processus décisionnel, particulièrement lourd.

Plus récemment, le Traité de Lisbonne a institué une coopération structurée permanente (CSP), mais les dispositions de l'article 2 du protocole y afférent sont trop vagues et pour la plupart trop subjectives pour être utilisables pour la définition de critères de participation quantifiables, a dit Lord DUNDEE.

Le rapporteur a indiqué que les Etats membres ont deux préoccupations essentielles en ce qui concerne les formes possibles de coopération en matière de défense : d'une part, l'adéquation à leurs besoins nationaux de la production d'armements en coopération ; d'autre part, les écarts de taille et de puissance entre les différents Etats. Si l'on cherche à éviter de creuser un fossé entre deux catégories d'Etats membres, on fera en sorte que tous puissent y participer. Mais cela implique de définir des critères si peu exigeants que l'utilité de la CSP pourrait alors être mise en doute.

Le rapport présenté à l'Assemblée préconise une approche à la carte, offrant la possibilité pour les Etats membres volontaires d'instaurer des coopérations soit dans le domaine opérationnel, sous la présidence du Directeur général de l'Etat major de l'UE, soit dans le domaine des capacités et des équipements, sous la présidence du Directeur de l'Agence européenne de défense (AED). Le rapport préconise également d'assurer toute la flexibilité nécessaire, en encourageant l'établissement de coopérations renforcées au cas par cas, en fonction des projets et des participants.

Cependant, cette solution dans le domaine des équipements ne peut fonctionner que si un système efficace, transparent et doté des ressources financières appropriées est mis sur pied, sous la responsabilité de l'AED, pour gérer la coopération et permettre ainsi à l'Europe de rattraper ses retards, a précisé le rapporteur.

ANNEXE 3

LES OUTILS FINANCIERS ENVISAGEABLES

La coopération structurée permanente (la CSP) et peut-être aussi la politique européenne des capacités et de l'armement (PECA) lorsqu'elle sera définie, doivent fonctionner comme des vecteurs politiques incitant, par l'orchestration d'autres instances déjà bien rôdées, à rationaliser les efforts de défense, et en particulier les dépenses de défense. Ces vecteurs rempliront leur rôle incitatif d'autant plus efficacement que les Etats membres y trouveront un intérêt financier, sans doute indispensable pour que les Etats renforcent leur engagement dans l'objectif premier de la CSP : donner à l'Union européenne les moyens militaires de ses objectifs diplomatiques.

De nouvelles ressources financières à vocation incitative peuvent être drainées par deux canaux différents.

1. La première piste pour dégager de nouvelles ressources est celle du budget communautaire.

De manière schématique, trois sources de financement contribuent au budget communautaire : 1) la quote-part des Etats membres calculée au prorata leur PIB 2) le pourcentage sur la TVA prélevée par chacun des Etats membres et 3) les taxes prélevées par l'Union européenne à ses frontières.

Cette dernière source de financement est la seule qui soit véritablement européenne. Elle présente de surcroît l'avantage pour les citoyens européens d'être alimentée par le reste du monde. Ce financement à coût économique nul conduira cependant à des débats politiques lorsqu'il s'agira d'arbitrer entre les diverses affectations possibles des fonds levés. Rappelons que ce qui a été appelé « la taxe carbone » a aussi été présentée par le Président de la République comme ayant vocation à devenir une taxe aux frontières de l'Union européenne.

Pour donner aux 27 Etats membres les mêmes clés d'appréciation de la pertinence de cette affectation financière au développement des capacités militaires de l'Union, la PECA, comme politique communautaire élaborée par les 27, serait le cadre idéal.

Notons également qu'il semble d'ores et déjà acquis que le prochain programme cadre de recherche et développement technologique (le 8^{ème} PCRDT) comportera un volet défense. L'idée fait donc son chemin, au Parlement européen mais aussi à la Commission européenne, que des ressources communautaires puissent irriguer des mécanismes visant à doter l'Union de capacités militaires. Le Parlement européen dispose également d'une capacité d'initiative accrue en pouvant lancer des actions préliminaires, activant à cette occasion une nouvelle ligne budgétaire communautaire, et envisage d'associer désormais les 27 parlements nationaux au suivi des questions budgétaires, ce qui aura pour effet de médiatiser ces questions, et donc d'y sensibiliser l'opinion publique.

Rappelons enfin que le budget de l'Union européenne est défini dans un cadre financier pluriannuel. Le cadre actuel arrivant à échéance fin 2013, il convient d'achever la définition des affectations possibles de fonds communautaires dans le domaine de la

défense, dans un cadre politique qui peut être la PECA, de manière à ce que la phase de mise en œuvre budgétée puisse être prise en compte dans le cadre pluriannuel suivant 2014-2020. Faute de quoi l'Union européenne perdra une décennie.

2. Le second canal de financements à développer pour donner à la mise en œuvre de la PECA une crédibilité financière accrue est le recours à des mécanismes impliquant d'autres acteurs que la Commission, qu'il s'agisse d'institutions communautaires ou de partenaires privés.

L'idée générale de ce mode de financement est de minimiser l'apport communautaire venant de la Commission européenne. La Banque européenne d'investissement (BEI), institution des Etats membres qui peut emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne, pourrait être sollicitée pour accompagner des projets dotant l'Union des capacités militaires requises. Rappelons également que la Commission européenne a créé avec la BEI le mécanisme de financement du partage des risques (MFPR), grâce à l'appui duquel l'Union européenne lancera en 2012 un satellite innovant. Le MFPR facilite l'accès des entreprises privées ou des organismes publics au financement de la recherche, du développement et de l'innovation. Il pourrait être utilement activé pour la mise en place des outils technologiques innovants nécessaires à la préparation des guerres du futur, et en particulier la cyberguerre.

L'effort de rationalisation, s'il était orchestré au sein d'une politique communautaire qui pourrait être la PECA, gagnant ainsi en lisibilité tout en minimisant les risques, pourrait aussi être financé par des partenariats public-privé (PPP) à l'échelle européenne, donnant ainsi une grande ampleur à des pratiques déjà utilisées dans certains Etats membres, pas seulement dans le domaine de la défense.

REMERCIEMENTS

Le rapporteur exprime sa profonde gratitude à toutes les personnes qui lui ont fait l'amabilité de lui consacrer une partie de leur temps pour échanger sur la coopération structurée permanente, et nommément, par ordre chronologique des entretiens :

- M. Patrick Maisonnave

Directeur des affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement
Ministère des affaires étrangères

- Amiral Edouard Guillaud

Chef d'état-major des armées
Ministère de la défense

- M. Jacques Audibert

Directeur général des affaires politiques
Ministère des affaires étrangères

- M. Jean-Michel Casa

Directeur de l'Union européenne
Ministère des affaires étrangères

- M. François Richier

Conseiller sécurité défense
Présidence de la République

- M. Michel Miraillet

Directeur délégué aux affaires stratégiques
Ministère de la défense

- M. Arnaud Danjean

Président français de la Commission défense et sécurité
Parlement européen

- M. Michael Gahler

Député allemand
Parlement européen

- Mme Maria Elena Koppa

Députée grecque
Parlement européen

- M. Christian Ehler

Député allemand
Parlement européen

- M. Roberto Gualtieri

Député italien
Parlement européen

- M. Michel Barnier
Commissaire au marché intérieur & services
Commission européenne
- M. Philippe Bertoux
Conseiller du Ministre des affaires étrangères (affaires stratégiques)
Ministère des affaires étrangères
- Général Stéphane Abrial
Supreme Allied Commander Transformation
OTAN
- Général Henri Bentégeat
Ancien directeur de l'état-major de l'Union européenne
- M. Karl von Wogau
Secrétaire général de la "European Security Foundation"
Ancien président (allemand) de la Commission défense et sécurité du Parlement européen
- M. Jean-Louis Falconi
Ambassadeur de France
Représentation française près l'Union européenne
- M. Patrice Bergamini
Conseiller spécial auprès du Mme le Haut représentant Catherine Ashton
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne
- Mme Claude-France Arnoult
Directrice générale
Direction de la planification et de la gestion de crises
- M. Bruno Malacarne
Chef d'unité pour la recherche et le développement en matière de sécurité
Direction générale entreprise & industrie
Commission européenne
- M. Bert Versmessen
Conseiller/adjoint de l'ambassadeur
Ambassade de Belgique auprès du comité politique et de sécurité (COPS)
- Colonel Johan Andries
Présidence belge du Conseil de l'Union européenne
- M. Alexander Weis
Directeur exécutif
Agence européenne de défense
- M. Pierre Sellal
Secrétaire général
Ministère des affaires étrangères

- M. Alain Lamassoure
Président français de la commission des budgets
Parlement européen