

*Intentions, objectifs, conditions, modalités et agenda  
attachés à l'établissement de  
la coopération structurée permanente*

Le présent document a pour objet d'identifier les conditions politiques, stratégiques, institutionnelles et budgétaires requises pour l'établissement effectif de la 'coopération structurée permanente' – CSP - autant que pour son opérationnalité, au moyen d'une analyse ouverte, responsable, constructive, débouchant sur des recommandations de nature politique, diplomatique, institutionnelle, budgétaire et calendaire qui soient politiquement 'acceptables', diplomatiquement négociables, institutionnellement équilibrées, budgétairement supportables, et en même temps 'utiles' en regard d'objectifs opérationnels réalistes tant sur le plan des bénéfices capacitaires attendus que des rationalisations recherchées.

## Les éléments du traité relatifs à la “coopération structurée permanente”

### Article 42.6 TUE :

« Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une “coopération structurée permanente” dans le cadre de l’Union. Cette coopération est régie par l’article 46 [TUE]. Elle n’affecte pas les dispositions de l’article 43 [TUE]<sup>1</sup>. »

### Article 46 TUE :

« 1. Les États membres (EM) souhaitant participer à la “coopération structurée permanente” visée à l’article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la “coopération structurée permanente”, notifient leur intention au Conseil et au Haut Représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité HRAEPS.)

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

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

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l’État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la “coopération structurée permanente”. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du HRAEPS. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l’article 238, paragraphe 3, point a) du TFUE.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la “coopération structurée permanente”, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État membre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l’exception de l’État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l’article 238 TFUE, paragraphe 3, point a).

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

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

---

<sup>1</sup> Article 43 TUE :

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

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

## Protocole n°10 sur la coopération structurée 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 PSDC fait partie intégrante de la PESC ; 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 PSDC de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres;*

*RAPPELANT que la PSDC 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 renouée, 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 oeuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies;*

*RECONNAISSANT que le renforcement de la PSDC 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.*

Avant d'entreprendre une analyse détaillée des dispositions ayant spécifiquement trait à la CSP et des conditions et modalités de son établissement, il est indispensable :

a) de faire un tour d'horizon des innovations relatives à la PSDC qui ont été introduites dans le Traité de Lisbonne

b) et de revenir aux 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.

## **Les innovations introduites par le Traité de Lisbonne dans le champ de la PSDC**

### ***1° La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)***

Dans le cadre des dispositions qu'il réserve spécifiquement à la PSDC, le traité consacre un *élargissement des missions de Petersberg* qui couvrent désormais non seulement les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix, mais aussi des actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits (article 43). C'est-à-dire tout l'éventail des interventions extérieures « *ayant des implications militaires ou en matière de défense* », à l'exception des interventions constitutives d'un « *acte d'agression* » à l'égard d'un tiers.

S'agissant de la mise en œuvre de la PSDC, le traité multiplie les possibilités d'avancer selon des formats différenciés : la 'coopération structurée permanente', l'instrument de la 'coopération renforcée', les mécanismes de différenciation développés dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED), ainsi que la disposition qui stipule que le Conseil peut confier la réalisation d'une mission en matière de sécurité et de défense commune à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et qui disposent des capacités nécessaires pour une telle mission (article 44).

Toujours dans le cadre spécifique de la PSDC, le traité introduit à l'article 42.7 une *clause d'assistance mutuelle* qui crée un *devoir d'aide et d'assistance* « *par tous les moyens* » *si un Etat membre est l'objet d'une « agression armée » sur son territoire*. Force est de relever que cette clause n'a cependant pas une portée comparable à celle de l'article 5 du Traité de Bruxelles modifié, la référence à la défense collective dans le cadre de l'OTAN qui figure dans l'alinéa qui suit ne lui donnant la valeur que d'un simple principe.

En établissant à l'article 42.1 que l'UE peut avoir recours à la capacité opérationnelle fournie par la PSDC « *dans des missions en dehors de l'UE 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. [...]* », le traité semble ne pas interdire d'étendre au territoire de l'Union le champ d'intervention des missions définies à l'article 43 TUE, introduisant ainsi la possibilité pour celle-ci de recourir au cadre spécifique et aux moyens militaires dédiés à la PSDC sur son propre territoire.

La pertinence d'une telle interprétation extensive est renforcée à la fois par le fait que la compétence de l'Union en matière de PESC couvre l'ensemble des questions ayant trait à la sécurité de l'Union, par le fait que la clause de solidarité instituée à l'article 222 fait état d'un possible recours aux moyens militaires, par le fait que le traité introduit une clause d'assistance mutuelle qui crée un devoir d'aide et d'assistance « *par tous les moyens* » si un Etat membre est l'objet d'une « *agression armée* » sur son territoire, par le fait de l'extension

de la fonction stratégique « projection » à la fonction stratégique « intervention » désormais commune, en France, à la sécurité nationale et à la défense, et enfin par les effets probables de la révision programmée du Concept stratégique de l'OTAN dans un contexte où l'UE et l'OTAN sont susceptibles de resserrer leurs liens.

Par ailleurs, pour la première fois, le traité évoque une politique européenne des capacités et de l'armement – PECA - à la définition de laquelle l'AED est invitée à participer (article 42.3 TUE), sans pour autant en définir les grands objectifs, à l'instar de la politique de sécurité de l'Union dont les objectifs ne sont pas explicités de façon claire.

Cet ensemble de dispositions présente un atout politique majeur à la veille du grand rendez-vous de l'Alliance atlantique de la fin de l'année 2010 : celui de montrer que les Européens s'emploient à rationaliser leur système de défense et seront capables d'offrir à l'OTAN les capacités qui lui sont nécessaires et que les Etats ne parvenaient jusqu'ici à lui fournir à partir de leur cadre national et des coopérations multilatérales ou *ad hoc* dans lesquels ils se sont engagés. Pour autant, mal utilisé, ce système peut produire une « Europe de la défense » à géométrie variable, avec pour conséquence une perte de cohérence et d'efficacité.

### **La 'coopération structurée permanente' (CSP)**

S'agissant spécifiquement de la CSP, la disposition qui apparaît à tout observateur comme étant la plus importante - en première lecture - est celle de l'article 42.6 TUE qui stipule " l'établissement" même de la CSP ; une disposition rédigée au présent, s'agissant du verbe, et au singulier, s'agissant de la CSP elle-même, qui s'énonce ainsi : « *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. Cette coopération est régie par l'article 46 [TUE]. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43 [TUE].* »

Cet article est articulé autour de trois notions clé qui déterminent le niveau d'ambition des rédacteurs - et des signataires - du traité à l'égard de la CSP : les '*missions les plus exigeantes*', les '*critères plus élevés de capacités militaires*', et les '*engagements plus contraignants en la matière*'.

Il va sans dire que parmi les missions les plus exigeantes figurent notamment celles que requièrent à la fois la mise en oeuvre effective de la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre de l'Alliance atlantique objet de l'article V du Traité de l'Atlantique Nord, et celle de la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre objet de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne<sup>2</sup>.

L'article 42.6 TUE comporte à la fois une dimension politique - autant par l'affirmation de la volonté d'établir la CSP, que par celle de réfléchir, de décider et d'agir collectivement dans le domaine de la PSDC -, et une dimension stratégique - par son impact sur l'opérationnalité de l'Union à l'égard des clauses de portée stratégique évoquées ci-dessus.

---

<sup>2</sup> dont l'énoncé est le suivant : « *Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre.* »

## **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**

Ces intentions, qu'elles aient été exprimées publiquement ou non, sont de deux ordre :

- a) créer les conditions d'une progression vers une interdépendance voulue, décidée et organisée<sup>3</sup> dans le domaine de la PSDC rendant possible le développement commun, dans le cadre de l'Union, d'initiatives présentant une forte valeur ajoutée en regard des objectifs assignés à la PSDC, et/ou permettant de renforcer l'opérationnalité de l'Union dans ce domaine,
- b) offrir aux Etats membres la possibilité de recourir au cadre de l'UE pour entreprendre des réformes en leur sein au profit du secteur de la défense (processus de transformation des systèmes nationaux de défense), les objectifs de ces réformes ne se limitant pas aux seuls impératifs européens.

Intentions à visée européenne : *inventer, réhabiliter, approfondir et/ou entreprendre 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.*

Intentions à visée nationale : *inciter 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 fixe les ambitions et les exigences politiques et stratégiques d'un pacte spécifique à la PECA, une politique qui pâtit encore de la trop faible consistance des initiatives politiques et institutionnelles prises à son égard (à l'exception de quelques déclarations du Conseil européen, de la création de l'Agence européenne de défense, d'initiatives de type réglementaire ou législatif - paquet législatif 'défense' ; code de conduite relatif aux exportations, etc. - et de la mise en place du Mécanisme de développement des capacités).

### ***De quel processus est-elle issue ?***

Les articles du traité relatifs à la CSP (Article 42.6 et article 46 TUE) sont issus des travaux de la CIG chargé de rédiger le traité instituant une Constitution pour l'Europe, sur la base du projet de texte établi par la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe présidé par M. Valéry Giscard d'Estaing. Ils procèdent de débats entrepris au sein du groupe VIII 'défense' dont les travaux sont résumés dans l'annexe 6 ; débats qui se sont inscrits simultanément à un exercice analogue limité à des enjeux de restructurations industrielles, mené par quelques Etats membres en dehors du cadre de l'UE et qui appelait des développements dans ce cadre.

La CSP constitue en quelque sorte 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

---

<sup>3</sup> ce qui requiert « l'existence d'une volonté politique d'intégration, la définition et l'agrément d'objectifs communs sans lesquels le passage de la volonté à la réalité ne se fait pas, et une organisation institutionnelle appropriée » - Cf. la définition du paradigme européen proposée par Pascal Lamy au cours de l'intervention intitulée « **gouvernance globale : leçons d'Europe** » qu'il a prononcée le 22 février 2005 devant la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

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<sup>4</sup>, et dont les principes ont été transcrits dans un accord-cadre signé en juillet 2000<sup>5</sup>.

### **Interprétation du positionnement des articles relatifs à la CSP au sein du traité**

Le positionnement des dispositions du traité relatives à la CSP à la fois dans la Section 2 présentant les dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune du Chapitre 2 relatif aux dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune du Titre V du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui établit les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union, ainsi que dans un protocole revêt un certain nombre de significations politiques, institutionnelles, budgétaires et juridiques.

En particulier :

1° – Que de tels articles figurent dans le Traité sur l'Union européenne signifie :

- que l'établissement de la CSP constitue un acte politique majeur qui ne relève pas uniquement du fonctionnement de l'Union ; en cela, un tel acte est comparable à celui relatif à l'établissement de l'Union économique et monétaire ;
- que les missions évoquées dans l'article 42.6 ne sont en aucune manière affectées par un tel établissement, ce qui peut avoir des incidences fortes sur l'intérêt que certains Etats membres peuvent porter à leur participation à la CSP alors même que les missions auxquelles ils s'engagent de prendre part peuvent évoluer à la faveur de décisions prises dans un autre cadre, le Conseil statuant alors dans le format UE et selon les modalités spécifiques à la PESC ;
- que l'objectif de cohérence globale des politiques menées par l'UE au titre des traités TUE et TFUE contraint les décisions relatives à l'établissement de la CSP comme à son fonctionnement à ne pas déroger aux exigences attachées à la réalisation des buts et objectifs de l'Union, dans leur ensemble. En particulier, cela signifie que les décisions relatives à l'établissement de la CSP comme à son fonctionnement ne peuvent contrevenir aux exigences attachées à la satisfaction des buts, objectifs, orientations et conditions de l'Union économique et monétaire, à celles attachées à la satisfaction des buts, objectifs, orientations, conditions du marché intérieur, ainsi qu'à celles attachées à satisfaction des buts, objectifs, orientations, conditions de l'Espace européen de justice, de liberté et de sécurité ;

---

<sup>4</sup> La lettre d'intention (*Letter of Intent - LoI*), signée le 6 juillet 1998 par les ministres de la Défense des six pays principaux producteurs d'armement en Europe (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède), offre un cadre commun pour mettre en place un environnement favorable à une industrie de défense intégrée.

Cette *LoI* faisait suite à la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement du 8 décembre 1997 qui s'étaient engagés à adapter leurs politiques nationales pour faciliter la consolidation de l'industrie aéronautique et de défense en Europe.

Les principes définis dans la *LoI* ont été transcrits dans un accord cadre signé le 27 juillet 2000 à Farnborough. L'accord cadre est juridiquement contraignant ayant valeur de traité international. La *LoI* et l'accord cadre constituent ce qui est couramment appelé le processus *LoI*.

L'accord cadre de la *LoI* est en vigueur dans les six pays signataires depuis le 2 octobre 2003.

<sup>5</sup>[http://213.139.102.176/dga\\_old/layout/set/popup/layout/set/popup/layout/set/popup/content/download/43540/434968/file/accord-cadre\\_lettre\\_d\\_intention\\_loi\\_accord\\_cadreloi\\_fr.pdf](http://213.139.102.176/dga_old/layout/set/popup/layout/set/popup/layout/set/popup/content/download/43540/434968/file/accord-cadre_lettre_d_intention_loi_accord_cadreloi_fr.pdf)

- et que les buts, objectifs, conditions, critères et modalités qui sont attachés à cet établissement et qui apparaissent explicitement dans le corps du traité ne peuvent faire l'objet d'un aménagement éventuel que selon la procédure institutionnelle la plus exigeante, et non selon la procédure simplifiée attachée à la révision et/ou à l'adaptation du traité sur le fonctionnement de l'Union ;

2° – Que de tels articles figurent dans la Section 2 (présentant les dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune) du Chapitre 2 relatif aux dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune du Titre V du TUE (qui établit les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union), signifie que :

- l'Union conduisant une PESC fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres, ceux-ci sont tenus d'agir en ce sens, notamment au travers de la CSP qui y concourt,
- la CSP n'a pas pour but de fixer des exigences ayant trait aux questions PESC ne relevant pas de la PSDC, et *a fortiori*, aux questions relatives à l'action extérieure de l'UE qui ne relèvent pas de la PSDC.

3° – Le contenu du protocole additionnel ne peut être modifié que par le biais de la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48 du TUE<sup>6</sup>.

### **De l'article 2 du protocole n°10 sur la CSP**

Pour fondamental qu'il soit, l'article 42.6 TUE, comme d'ailleurs l'article 46 TUE qui lui est associé et qui décrit les processus attachés à l'établissement même et à la possibilité de retrait ou de suspension d'un Etat participant, ne tient son opérationnalité effective que de la capacité des Etats participants à la CSP à tenir effectivement, sans défaillance, l'ensemble des engagements définis à l'article 2 du Protocole n°10 sur la CSP qu'ils sont tenus de satisfaire dans leur totalité dès lors que leur adhésion à ladite CSP aura été entérinée par le Conseil.

Une analyse fine de son contenu révèle que, par son caractère très fortement structurant, ce protocole, qui ne porte quasi exclusivement que sur des " *engagements à coopérer* ", et non sur des critères, comporte lui aussi une double dimension politique et stratégique.

L'article 2 de ce protocole explicite la nature des engagements souscrits par les Etats membres participants à la CSP :

- **l'alinéa a** engage les Etats membres participants à la CSP à coopérer afin de se doter des instruments permettant d'atteindre des objectifs européens communs sur le registre des dépenses d'investissement relatives aux équipements de défense (recherche, acquisition, MCO, modernisation) ;
- **l'alinéa b** engage ces mêmes Etats à établir une procédure de rapprochement des outils de défense, par le biais de l'harmonisation de l'identification des besoins militaires, de la mise en commun, de la spécialisation des capacités et en encourageant la coopération en matière de formation et de logistique ;

---

<sup>6</sup> Cela découle du fait que le protocole est rattaché à l'article 46 TUE (établissement et fonctionnement de la CSP), lequel article est situé dans la section du Traité relative à la PSDC à l'intérieur du chapitre sur la PESC. Or l'alinéa 6 de l'article 48 stipule que la procédure simplifiée s'applique à la révision de « tout ou partie des dispositions de la troisième partie du TFUE, relatives aux politiques et actions internes de l'Union »

- **l’alinéa c** engage ces Etats à adopter des mesures concrètes pour renforcer (1) la disponibilité des forces et faciliter leur utilisation, (2) l’interopérabilité, (3) leur flexibilité (amélioration de la souplesse et des conditions d’emploi des unités de force de réaction, et (4) leur capacité de déploiement ;
- **l’alinéa d** engage les Etats membres participants à coopérer en vue de vérifier qu’ils prennent les mesures nécessaires pour combler les lacunes constatées dans le cadre du Mécanisme de développement des capacités ;
- **l’alinéa e** engage ces mêmes Etats à participer aux projets de catégorie A ou B de l’Agence européenne de défense, sans créer pour autant une obligation d’y prendre part.

La souplesse / flexibilité qui se manifeste à cet article 2 renforce le sentiment selon lequel la CSP a pour but de répondre principalement, et simultanément, à trois objectifs :

- ⇒ un *objectif politique* appelant les Etats participants à s’engager à réfléchir, décider et agir collectivement au profit d’une PSDC et d’une PECA dont les ambitions doivent être ajustées régulièrement en fonction de l’évolution de l’environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l’Union,
- ⇒ un *objectif structurel* appelant les Etats participants à s’engager à rapprocher les outils de défense en réformant les cadres nationaux de manière à rationaliser ces outils par la voie de la coopération politique, budgétaire, programmatique, doctrinale et opérationnelle,
- ⇒ et un *objectif capacitaire* appelant les Etats participants à s’engager à investir plus et mieux ensemble pour atteindre le niveau capacitaire attendu en agissant sur toutes les dimensions de l’approche capacitaire.

S’agissant du degré d’ouverture des dispositions du traité relatives aux conditions de participation à la CSP, c’est à la fois l’article 42.6 et l’article premier du protocole qui le déterminent ; l’absence de critères quantitatifs prédéterminés dans ces articles permet la recherche d’une formule aussi inclusive que possible sans renoncer à prescrire un niveau d’ambition suffisant pour amorcer un effet d’entraînement.

S’agissant du niveau d’ambition politique et capacitaire à atteindre à l’intérieur de la CSP par la mise en œuvre effective des engagements souscrits au titre de l’article 2 du protocole n° 10, c’est au Conseil statuant selon les dispositions inscrites à l’article 46.6 du traité (format CSP), qu’il appartient de décider ou non d’assortir ces engagements de critères quantitatifs, le cas échéant, à géométrie variable.

C’est également à lui qu’il revient de déterminer s’il juge opportun d’assortir ces mêmes engagements d’un régime de sanctions, graduelles ou non, en cas de défaillance d’un Etat après avoir dûment constaté la responsabilité dudit Etat dans cette défaillance<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Bien que le recours à un système de sanctions ne produise pas nécessairement d’effets concrets, son caractère dissuasif, préventif, et/ou incitatif n’étant pas avéré, il pourrait être néanmoins envisagé. Dès lors, outre celle prenant la forme d’une possible suspension de la participation à la CSP, les sanctions découleraient naturellement de l’existence ou non de dispositions contraignantes, incitatives ou compensatoires ! Il s’agirait alors de suspendre l’assistance produite, et d’appliquer les règles et sanctions en vigueur dans le cadre général. Mais cela suppose qu’une instance européenne compétente aurait été non seulement formellement mandatée, mais « équipée » pour pouvoir vérifier le respect des exigences emportées par l’engagement en jeu, et statuer le

## **De la base légale des processus de mise en œuvre des engagements souscrits au titre de la CSP**

Les processus attachés à la mise en œuvre desdites dispositions peuvent faire l'objet de décisions différentes des modalités prévues aux traités, dans la limite de ce qu'autorisent :

- les dispositions de l'article 4 TUE relatives à la coopération loyale entre les institutions et entre les institutions européennes et les Etats membres<sup>8</sup> ;
- celles relatives aux principes de subsidiarité et de proportionnalité inscrites à l'article 5 TUE ainsi qu'à l'article premier du Protocole n° 2 sur l'application de ces principes (« Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 TUE. ») ;
- celles de l'article 40 TUE pour le titre PESC<sup>9</sup> ainsi que celles inscrites au protocole n° 25 sur l'exercice des compétences partagées<sup>10</sup> ;
- En outre, s'agissant des activités de la PESC ayant un impact sur le budget de l'Union, celles de l'article 41 TUE.

### **A propos des engagements de même nature que ceux attachés à la CSP déjà contractés par les Etats membres au sein de l'UE et de l'OTAN**

Selon l'article 42.6 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.

---

cas échéant en faveur de sanctions à l'égard d'un Etat défaillant après avoir dûment constaté la responsabilité de l'Etat dans cette défaillance.

<sup>8</sup> Article 4

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

<sup>9</sup> La mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en oeuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

<sup>10</sup> Article unique

En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux compétences partagées, lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine.

Cela signifie que ces mêmes Etats :

- a) ont non seulement préalablement accepté les buts et objectifs, critères, engagements et modalités décisionnelles attachés à l'établissement de la CSP (cf. ci-dessus ainsi que les articles 42.6 et 46 TUE),
- b) mais qu'ils remplissent aussi « les critères plus élevés » et ont souscrit « aux engagements plus contraignants » évoqués à l'article 42.6 TUE avant même d'avoir notifié leur intention de participer à cette CSP (cf. article 46.1).

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), en particulier 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*<sup>11</sup>, 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 plus loin).

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 probables.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 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 force (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 – 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

<sup>12</sup> L'UE 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 Etat membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'Etat 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'Etat 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 Etats membres, de l'Union européenne et, le cas échéant, pour ses opérations militaires, de l'OTAN.

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, confèrent à la déclaration sur les capacités 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).

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 stipule 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<sup>13</sup>.

Par ailleurs, ayant tous ratifié le Traité de Lisbonne, les 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 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 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 !

---

<sup>13</sup> Pour en savoir plus sur cette disposition, cf. notamment les Tome II et III du rapport du CGARM n° 08-2007 CGARM/EG/AE en date du 23 juin 2008 et intitulé « *La sécurité dans le traité de Lisbonne* ».

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<sup>14</sup>.

L'engagement requis au titre de l'alinéa a) de cet article premier porte sur une dynamique alors que celui requis au titre de l'alinéa b) porte sur une situation de très court terme (au plus tard en 2010).

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.

### **Avait-on besoin de recourir à cet instrument original de la CSP pour atteindre de tels buts politiques ? Existait-il des solutions alternatives ?**

Force est de constater que la PESC, la PSDC et la PECA doivent encore asseoir leur crédibilité, tant politique que budgétaire.

Le rythme de l'approfondissement de l'intégration politique européenne en matière de défense et d'armement autant que celui des réformes requises au niveau national dans ces domaines n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés tant en termes d'opérationnalité effective de la PSDC que d'économies d'échelles (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 et d'armement.

#### *L'Agence européenne de défense*

L'Union dispose depuis 2004 d'un instrument organique commun, l'Agence européenne de défense (voir plus avant) sur lequel elle fonde beaucoup d'espoirs pour que les Etats membres investissent non seulement plus et mieux au profit de la PSDC et de la PECA mais qu'ils investissent ensemble, sur la base du volontariat sans contrainte particulière.

Le processus relatif à son établissement est intéressant à plus d'un titre pour certaines phases d'anticipation du processus de concrétisation des engagements contractés par les Etats participants à la CSP.

L'Agence européenne de défense a été créée par une action commune 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 ;

---

<sup>14</sup> « **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 ».

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 au plan international.

Le Traité de Lisbonne (plus précisément, le traité sur l'Union européenne) contient également des dispositions ayant trait à l'Agence européenne de défense qui diffèrent quelque peu des dispositions inscrites dans l'action commune en vigueur.

Article 42.3 :

.../...

*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 oeuvre 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 :

*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 oeuvre, 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.*

Aucune de ces dispositions ne fait référence à la CSP.

L'action commune fait actuellement l'objet d'une révision en vue de son adaptation à la nouvelle donne institutionnelle et juridique inhérente à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

L'avantage comparatif de l'Agence est sa capacité à traiter l'ensemble de ces questions de façon coordonnée afin de réaliser leurs synergies.

Pour autant, fragilisée par les aléas imputables au soutien aussi irrégulier qu'inconsistant que lui consentent les Etats membres, l'Agence européenne de défense n'a pas permis à l'Union d'atteindre les objectifs qu'elle s'était assignés, notamment sur le registre capacitaire.

La CSP offre incontestablement un cadre politique, stratégique et structurel approprié pour que des réponses européennes pertinentes soient effectivement apportées à l'ensemble de ces défis et questionnements.

L'expérience de la « coopération structurée permanente » de l'Union économique et monétaire 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 davantage conforme aux exigences stratégiques, économiques et budgétaires (voir ci-après).

La CSP constitue *de facto* un cadre de convergence sur les registres politique, stratégique, budgétaire qui a vocation à donner un caractère structurel à ces réformes. Cet instrument structurant 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 convergence et de réforme dans des domaines aussi exigeants que ceux de la défense et de l'armement.

Par ailleurs, si les Etats membres participants à la CSP décidaient de constituer un groupe d'Etats membres au sens des articles 42.5 et 44 aux fins de se voir confier la réalisation d'une mission au titre de l'UE, y compris en cas d'agression armée du territoire d'un Etat membre (en vertu de la clause d'assistance mutuelle objet de l'article 42.7), alors la CSP remplirait de fait une fonction opérationnelle.

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. Il n'en rien été, tout au moins au niveau attendu.

La CSP peut-elle échapper à cette fatalité ?

## Coup de projecteur sur les difficultés à surmonter

### 1° La CSP ne pourra être opérationnelle sans la définition d'un cadre politique précis et d'une stratégie claire en matière de capacités et d'armement

Les conférences d'engagement dédiées au développement des capacités ou au comblement des lacunes capacitaires ont fait la démonstration que, malgré la fixation dans un cadre formel de *Headline goals*, malgré les engagements pris en matière de comblement des lacunes capacitaires, les Etats membres ne parviennent pas à respecter des décisions prises formellement par leurs ministres de la Défense dans le cadre de processus internationaux non juridiquement et budgétairement contraignants (cette préoccupation fait l'objet dans le protocole n° 10 d'un engagement à part entière objet de l'alinéa d de son article 2).

Les Etats sont tenus d'entreprendre des réformes en profondeur de leurs outils de défense qui passent à la fois par des réformes internes et une meilleure exploitation de l'interdépendance croissante des partenaires européens, y compris sur les registres budgétaire et financier.

L'article 42.6 et le protocole n°10 relatif à la CSP permettent d'établir un cadre dans lequel les Etats participants peuvent atteindre concrètement ces mêmes objectifs sur la base d'un volontariat opérant sous des contraintes structurelles, budgétaires et doctrinales plus ou moins exigeantes.

L'alinéa b du protocole les conduit à s'engager à planifier et à programmer non seulement davantage et mieux au profit de la PSDC, mais ensemble en créant des interdépendances fortes par la voie de l'harmonisation, de la mutualisation et de la spécialisation.

Sa force – ou sa faiblesse - réside par conséquent pour une bonne part dans la volonté et dans la capacité des Etats participants à la CSP de remplir les engagements souscrits aux autres alinéas de l'article n°2 du protocole, autant que dans la manière dont ils vont se comporter collectivement à ces différents égards.

Cet alinéa revêt une triple dimension politique, structurelle et doctrinale dans la mesure où le rapprochement des outils de défense par de telles voies participera à créer un niveau élevé d'interdépendance sur toute la 'chaîne de la valeur' des systèmes de défense desdits Etats, de l'identification des besoins à la formation et à la logistique.

Or, un tel rapprochement requiert à la fois une appréciation commune des défis pour la sécurité sur les court, moyen et long termes (par exemple, un Livre blanc commun), la définition commune d'un plan prospectif sur la base de cette appréciation commune des défis (l'équivalent d'un Plan prospectif à 30 ans - PP30 - commun), et l'établissement d'un cadre commun de programmation dans les domaines de la défense et de l'armement sur la base des éléments précédents (l'équivalent d'une loi de programmation commune).

En 2010, l'Union européenne dispose d'un document établissant les termes de référence d'une stratégie européenne commune agréé par le Conseil, d'un document prospectif établissant une vision à long terme (*Long Term Vision*) également agréé par le Conseil, de *headline goals* civil et militaire également agréés par le Conseil qui proposent une déclinaison capacitaire d'une vision à court et moyen termes (et sur lesquels sont articulés les différents processus capacitaires attachés à la PSDC) ; l'ensemble de ces éléments préfigurant la démarche mentionnée ci-avant et l'élaboration d'un Livre blanc européen.

Par ailleurs, le traité évoque la participation de l'Agence européenne de défense à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement (cf. l'article 42.3 TUE).

Force est de constater qu'une telle politique a fait défaut à l'Union pour donner les impulsions politiques, programmatiques et budgétaires nécessaires à la réalisation des objectifs capacitaires attachés aux *headline goal* militaires et civils, dans le respect des engagements capacitaires souscrits par les Etats membres parties à la PESD / PSDC.

L'Union doit se donner les moyens de dépasser cette difficulté en définissant un cadre politique précis et une stratégie claire en matière de capacités et d'armement : c'est l'objet même de la PECA.

Or, quand bien même le mandat assigné à l'Agence européenne de défense offre une bonne illustration de ce que doit recouvrir celui qui devrait être assigné à la PECA, cette dernière ne fait l'objet aujourd'hui d'aucune disposition qui explicite son but, ses objectifs - notamment le spectre (en terme de nature et de volume) des objectifs capacitaires visés, d'une part, et les composantes de la fonction 'armement' qu'elle est censée couvrir<sup>15</sup>, d'autre part -, les institutions et instances (comités et organes) de l'Union concernées par sa définition en lien avec les différents processus développés par l'Union en appui de la PSDC, par sa mise en œuvre, par son évaluation et par son contrôle, leur compétence respective, les procédures ainsi que les moyens et instruments – notamment programmatiques - qui y sont associés.

Aussi est-il devenu urgent d'en définir les contours en répondant notamment aux questions suivantes :

- S'agissant des objectifs capacitaires, à partir de quelle analyse des besoins, dans quel cadre, selon quelles procédures la définition de la PECA peut-elle être entreprise ?
- Quelles composantes de la fonction 'armement' sont censées être couvertes par cette politique ? Selon quelle répartition des compétences et des responsabilités, d'une part, entre l'Union et les Etats-membres, d'autre part, entre les différents institutions et organes au sein de l'Union, cette fonction doit-elle être déployée au sein de l'Union ?
- A partir de quels cadres programmatique et budgétaire l'Union entend-elle mettre en œuvre la PECA ?

## 2° Les différents éléments de la gouvernance de la CSP restent à élaborer

La nature même de l'objet des engagements souscrits par les Etats membres participants à la CSP requiert une clarification sans faille des natures de compétences ('exclusive', 'partagée', 'action d'appui, de complément ou de coordination'), ainsi que de la répartition des prérogatives institutionnelles et des responsabilités opérationnelles en jeu.

L'engagement à coopérer inscrit à l'alinéa a de l'article 2 du protocole n°10 est particulièrement éclairant à cet égard. Cet alinéa stipule que " *Les États membres qui participent à la 'coopération structurée permanente' s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er 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* ".

---

<sup>15</sup> préparation des décisions d'investissement, recherche et développement technologique, expertises et essais, soutien à la base technologique et industrielle, logistique et maintien en condition opérationnelle, commerce international des armements et équipements de sécurité et de défense / exportations

Dans le cadre spécifique de cet alinéa, la coopération envisagée a trait aux registres de la réglementation, de la préparation des décisions d'investissement, de la planification, de la programmation, de l'exécution – et de son contrôle - de dépenses d'investissement en faveur d'équipements de défense.

Les activités de réglementation, qui visent à établir un cadre normatif pour les procédures de passation des marchés publics, pour les échanges et transferts internationaux de biens, de services, et de compétences, etc., relèvent aujourd'hui d'une compétence partagée entre les Etats membres et l'Union européenne, cette réglementation pouvant revêtir les formes soit de directives (comme celles du paquet « défense » adopté en 2008) ou de codes de conduite européens, soit de lois, de codes (notamment le code des marchés publics) et de réglementations nationales.

Les activités de préparation des décisions d'investissement relèvent aujourd'hui d'une compétence quasi exclusive des Etats membres (Etats-majors assistés des directions nationales / générales de l'armement), l'Union européenne (Agence européenne de défense) n'étant pas impliquée dans les processus.

Les activités de planification et de programmation des investissements relèvent aujourd'hui également de la seule compétence des Etats membres. Une compétence partagée entre les détenteurs du pouvoir exécutif (ministères en charge de l'économie, des finances, du budget et de la défense) et les détenteurs des pouvoirs législatif et budgétaire.

Les activités d'exécution relèvent d'une compétence partagée entre des opérateurs économiques et industriels, des opérateurs publics nationaux (directions nationales / générales de l'armement) et des opérateurs publics multinationaux (OCCAr, notamment).

Les activités de contrôle de l'exécution des dépenses d'investissement ne relèvent aujourd'hui que de la seule compétence des Etats membres. Une compétence partagée entre plusieurs institutions (Parlement, Cour des Comptes et/ou des instances aux compétences déléguées tels que le Contrôle général des armées, en France).

Dès lors, les Etats qui décideraient / décideront de participer à la CSP seraient / seront tenus de s'engager à « *coopérer* » sur chacun de ces registres « *en vue d'atteindre des objectifs agréés* » selon des modalités appropriées à la spécificité constitutionnelle des instances concernées.

L'exigence de cohérence d'ensemble des processus de coopération envisagés ici invite à recourir à des processus compatibles, sinon analogues, et convergents, qui impliquent à tous les niveaux, et à leur 'juste place', l'ensemble des protagonistes en jeu.

Les protagonistes n'étant pas les mêmes sur ces différents registres se pose la question des processus appropriés pour leur permettre d'intervenir 'à leur juste place' et des cadres pertinents pour mettre en oeuvre ces différents schémas de coopération.

Quant aux objectifs agréés, ils comportent à la fois une dimension commune et/ou européenne et une dimension purement nationale, conformément aux deux natures d'objectifs assignés à la CSP (*cf. supra*).

Parmi les objectifs européens communs devront figurer ceux agréés par le comité directeur de l'AED lors des conférences à visées capacitaires, traduits en termes d'objectifs d'investissements budgétaires au titre des programmations budgétaires nationales, et avalisés par les parlements nationaux.

Parmi cette catégorie d'objectifs figurent également ceux actés dans un cadre multilatéral, qui ont d'ores et déjà donné lieu à des programmes d'équipements communs gérés par l'OCCAR, et qui bénéficient déjà d'une contribution budgétaire des Etats parties à ces mêmes programmes à concurrence des engagements budgétaires fixés par leurs lois de programmation militaire, quand elles existent, ou par leurs procédures budgétaires pluriannuelles qui s'y substituent lorsqu'il n'en existe pas.

Se pose également celle du niveau d'ambition politique : s'agit-il ici d'entreprendre un véritable « *burden sharing* » en matière d'investissements publics ou simplement d'opérer un échange d'informations entre les autorités compétentes sur les planifications et les programmations nationales dans ce domaine en vue d'atteindre des objectifs européens communs ?

En vertu de la « *détermination à soutenir cet effort sur le long terme et à traduire ces engagements dans les exigences nationales en matière d'équipements* » inscrite dans la déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la PESD annexée aux conclusions du Conseil européen du 11 et 12 décembre 2008 (cf. ci-dessus), le niveau cible de dépenses d'investissement doit comporter *une indication dans la durée (d'où l'importance de la faire porter sur une période pluriannuelle de programmation budgétaire)*.

On voit dès lors que l'absence au niveau de l'Union d'un processus agréé de préparation conjointe des décisions d'investissement relatives aux équipements de défense attachés aux capacités requises pour assurer l'opérationnalité effective de la PSDC, en privant les Etats des instruments d'appréciation collective de la volonté en même temps que de la capacité de leurs partenaires à coopérer, constitue indubitablement un obstacle au respect d'un tel engagement à coopérer.

Il est incontestable que, outre le Conseil, l'Agence européenne de défense doit se voir confier la responsabilité du pilotage opérationnel, ou, à défaut de la supervision multilatérale, de l'ensemble des processus requis au titre de l'article 2 du Protocole n°10 sur la CSP, y compris en matière de préparation des décisions d'investissement. Pour autant, elle ne pourra constituer l'instance phare du dispositif 'CSP', son pivot central, qu'au prix d'un bouleversement des pratiques à son égard. Elle devra en outre pouvoir inscrire son action dans un cadre politique, stratégique, fonctionnel, programmatique et budgétaire sans faille : celui d'une PECA enfin formalisée (cf. le point précédent).

### 3° L'impasse budgétaire

L'absence au niveau de l'Union d'un processus agréé de préparation conjointe des décisions d'investissement relatives aux équipements de défense attachés aux capacités requises pour assurer l'opérationnalité effective de la PESD, en privant chaque Etat des instruments d'appréciation collective de la volonté en même temps que de la capacité de ses partenaires à coopérer, constitue indubitablement un obstacle au respect d'un tel engagement à coopérer.

A cela s'ajoute que les incertitudes qui accompagnent l'exécution des lois de finances comme des lois pluriannuelles de programmation militaire (en France, par exemple, on observe lors de l'exécution des lois de programmation militaire une sous-consommation ou une annulation des engagements à hauteur d'une annualité sur la période de programmation) introduisent une insécurité juridique fortement préjudiciable à la crédibilité d'objectifs agréés dans l'absolu.

Une vingtaine de pays européens sont sortis des critères du pacte de stabilité et de croissance. Plusieurs d'entre eux ont un déficit supérieur à 10% du PIB, d'autres un endettement public

dépassant les 100%. Dans toute l'Union, toutes les collectivités publiques vont devoir lancer des plans d'économies sans précédent depuis la dernière guerre.

Comme le souligne Alain Lamassoure, qui préside la commission des budgets du Parlement européen : *« Le financement des politiques européennes est dans l'impasse. Faute d'avoir donné à l'Union de véritables ressources propres, comme le prévoient pourtant tous les traités européens, les Etats membres se sont condamnés à être ses seuls contribuables : ce sont les budgets nationaux qui financent à 80% le budget européen. Anti-communautaire par essence, ce système incite évidemment chaque ministre des Finances à exiger le « juste retour » de sa cotisation. Résultat : vingt-cinq ans après, malgré quatre nouveaux traités, qui ont accru considérablement les compétences de l'Union, et trois vagues d'élargissement, qui ont doublé le nombre de ses membres « pauvres », le budget communautaire reste gelé à 1% du PIB, inférieur d'un quart au plafond fixé en 1988. De leur côté, les Parlements nationaux ont de plus en plus de mal à comprendre pourquoi ils devraient augmenter leurs impôts ou accroître l'endettement du pays pour financer des politiques décidées ailleurs et sans leur consentement. »*

Dans une telle situation, comment sera-t-il possible de financer les politiques européennes dont l'Union a besoin, les compétences nouvelles que lui donne le Traité de Lisbonne et, au-delà, les ambitions communes de l'agenda pour 2020, notamment celles ayant trait à la PSDC et à la PECA ?

Comment les Etats membres vont-ils pouvoir financer les dépenses nationales qui contribuent à la réalisation des objectifs européens communs<sup>16</sup> en matière d'investissement en équipements de défense ? Or ce type de dépenses constitue aujourd'hui la seule possibilité offerte à l'Union pour financer sa PECA.

Comme le souligne également Alain Lamassoure : *« Identifier ces dépenses et les évaluer est très important pour deux raisons. D'une part, face aux difficultés extrêmes d'accroître le budget européen, c'est le seul moyen de vérifier que pourront être financés ces objectifs majeurs ; d'autre part, le bon usage de ces fonds pose un problème de contrôle démocratique, donc de coordination entre les parlements nationaux, qui en disposent, et le parlement européen, chargé de suivre la réalisation des objectifs. »*

Cette insécurité est d'autant plus forte que les dérapages récurrents des coûts des programmes d'équipements (dont les causes et les responsabilités sont multiples) dénaturent les décisions politiques et les engagements législatifs qui peuvent en découler, et partant, rendent illusoires les déclarations d'engagement capacitaire formulées par les Etats au sein des conférences correspondantes.

La négociation récente entre les Etats parties au programme A400M et EADS a récemment mis en évidence les limites de la maîtrise, par les exécutifs des Etats, de l'ensemble des paramètres qui interviennent dans les décisions d'investissement.

Les positions extrêmement virulentes du parlement allemand à l'égard de l'accord obtenu (qui appelle à réduire le volume des commandes allemandes d'A400M à concurrence du montant de dépenses supplémentaires occasionnées pour le budget fédéral par cet accord afin de ne

---

<sup>16</sup> Par « objectifs communs européens », il faut entendre les domaines dans lesquels la compétence juridique et financière reste essentiellement nationale, mais pour lesquels les Etats membres se donnent ensemble les mêmes objectifs : la stratégie de Lisbonne, le plan énergie-climat, la stratégie de sécurité de l'Union en sont les meilleurs exemples.

rien modifier à la loi de finance : neutralité budgétaire de l'accord) suffisent en soi à souligner l'importance d'intégrer les 'bons' acteurs dans ce type de négociation.

Cette situation conduit à ne pas se laisser illusionner par des engagements – formels ou, *a fortiori*, informels - qui ne seraient pas assortis soit de contraintes juridiques et budgétaires, soit d'incitations extrêmement stimulantes au regard de considérations auxquelles les autorités financières et budgétaires nationales et communautaires, ainsi que des institutions de la zone Euro et de celles en charge de la politique monétaire, ne peuvent rester insensibles ! Surtout dans la période de crise financière et budgétaire actuelle dont on peut craindre qu'elle se prolonge plusieurs années encore !

Elle doit nous donner l'occasion d'ouvrir la question jamais débattue des relations entre les budgets nationaux et le budget européen.

Or, bien que le traité contienne des dispositions qui offrent la base légale recherchée, aucune institution européenne ne semble déterminer à favoriser une intervention accrue du budget de l'Union au profit des investissements en équipement de défense requis par la PSDC.

Cette situation tient en bonne partie :

- au fait que la PECA évoquée à l'article 45 TUE, qui devrait offrir le cadre politique, stratégique et programmatique européen à la mise en oeuvre des engagements contractés à l'égard de la CSP, ne fait l'objet d'aucune disposition permettant de statuer ni sur sa portée politique (but, objectifs), ni sur son fondement juridique, ni sur ses assises institutionnelle et fonctionnelle, ni sur ses règles et principes, ni sur son assise budgétaire ;
- à la très grande faiblesse du processus de contrôle politique et démocratique de la PESC (cf. l'annexe 4).

Cette situation ubuesque révèle non seulement la difficulté de rendre à la fois compatible et obligatoire la satisfaction d'intérêts nationaux et la réalisation d'objectifs européens relatifs à des enjeux politiques, stratégiques, structurels et capacitaires communs, mais également le caractère à la fois inefficace et inefficace des processus de décision en vigueur au sein de l'Union dans les domaines de la défense et de l'armement.

Notons qu'il existe néanmoins d'ores et déjà des programmes et projets européens financés, ou cofinancés, à partir du budget opérationnel de la Commission européenne, qui relèvent peu ou prou du cadre de la PECA.

### **Des références utiles pour l'action**

La situation actuelle est tout simplement intenable pour l'Union européenne et rend des plus illusoire son projet politique de devenir cet acteur global pour elle-même et dans le monde dont certaines institutions se prévalent pourtant avec force communication.

Seule une réponse politique paraît en mesure de pallier l'ensemble de ces difficultés, qui souligne et renforce la confiance des gouvernements dans l'Union européenne et témoigne du degré de solidarité qu'ils sont prêts à accepter dans le vaste domaine couvert par la PSDC et la PECA.

Elle passe à la fois par la mobilisation au plus haut niveau des partis politiques européens, et par une initiative financière d'envergure européenne.

Par le passé, l'Union européenne est parvenue à surmonter ce type de difficultés dans des domaines tout aussi complexes que la Défense comme peuvent l'être ceux de la politique monétaire, d'une part, et des politiques structurelles relevant de la compétence nationale (politique d'aménagement du territoire, politique sociale, etc.), d'autre part.

Aussi nous a-t-il semblé pertinent d'explorer ces deux champs pour tenter d'en tirer quelques enseignements utiles à l'égard de l'établissement de la PECA et de la CSP.

### 1° La politique monétaire

L'histoire monétaire récente nous enseigne que, pour réussir l'exploit de la création de la monnaie unique, l'Euro, il a fallu réunir quatre conditions relatives aux institutions et cinq éléments fondamentaux propres au concept de stratégie monétaire. Ces neuf conditions et caractéristiques étaient toutes *sine qua non* (cf. l'annexe 2). La simple observation des faits suggère qu'elles ont été suffisantes.

Le Protocole n° 10 relatif à la CSP rassemble, quant à lui, les éléments de conditionnalité institutionnelle requis pour la création, à terme, d'une armée européenne.

Son article 2 détermine un ensemble de conditionnalités " techniques" du même ordre que celles contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance - PCS -, lequel constitue la quatrième condition institutionnelle requise pour la création de la monnaie unique.

Mettre ces éléments en perspective est d'autant plus opportun aujourd'hui que la crise dite 'grecque', qui ne doit pas faire oublier qu'un risque de crise de même nature existe également pour le Portugal, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, ainsi que, malgré toutes les manœuvres entreprises pour la rendre improbable, pour la France et le Royaume-Uni, révèle l'incapacité d'une part importante des Etats membres qui sont susceptibles de participer à la CSP à prendre - et à respecter -, en responsabilité, les engagements auxquels ils seraient tenus de souscrire en son sein en vertu des dispositions de l'article 2 du Protocole n°10.

Et plus particulièrement celui inscrit à l'alinéa a) évoqué plus avant.

De son côté, le Conseil peut être amené à solliciter que l'engagement soit assorti de garanties formelles quant à la pérennité et à la robustesse des objectifs agréés, et conditionner la participation à l'obtention de ces garanties.

Il peut en effet requérir des garanties portant par exemple sur le *respect de la discipline budgétaire et la bonne gestion financière* au sein de l'Etat candidat, et/ou sur la possibilité que lui offrirait ce dernier de procéder à une *surveillance multilatérale de ce respect* conformément à la déclaration commune des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone Euro du 25 mars 2010 (cf. l'annexe 3).

Aussi cette déclaration prend-elle une force plus grande encore eu égard à l'impact de cette crise majeure, de type systémique, sur la capacité de l'Union à établir la CSP. En particulier, le passage qui stipule : " ... *La situation actuelle démontre le besoin de renforcer et de compléter le cadre existant pour assurer la soutenabilité budgétaire dans la zone euro et de renforcer sa capacité à agir en temps de crise. Pour le futur, la surveillance des risques économiques et budgétaires et les instruments de leur prévention, y compris la procédure pour déficit excessif, doivent être renforcés. En outre, nous devons disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises, respectant le principe de la responsabilité budgétaire de chaque Etat membre. Nous demandons au président du Conseil européen d'établir, en coopération avec la Commission, un groupe de travail avec les Etats membres, la présidence*

*tournante et la BCE pour présenter au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif, en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique. "*

Les engagements à coopérer inscrits à l'article 2 du protocole n°10 sur la CSP s'inscrivent dans le sens d'une telle dynamique dont ils ne constituent qu'une expression particulière.

## 2° Les politiques et actions structurelles de l'Union

Une autre référence communautaire fait également sens en regard de la nature même de la PECA, d'une part, et de la CSP, d'autre part : celle offerte par les politiques et actions structurelles menées par l'Union.

Eu égard à la responsabilité première des Etats tant en matière capacitaire (conformément au traité, ce sont les Etats qui s'engagent à fournir les capacités nécessaires à la PSDC) qu'en matière d'armement, la référence à aux politiques et actions structurelles de l'Union fait d'autant plus sens qu'elles disposent d'un arsenal complet d'objectifs, de missions, de règles, de principes, de ressources financières et de mécanismes qui prennent en compte les impératifs de respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité inscrits au traité dans des domaines vis-à-vis desquels l'Union dispose soit d'une compétence partagée, soit d'une compétence d'appui, de coordination et de complément (cf. l'annexe 5).

Eu égard ensuite aux considérations relatives au concours très probablement nécessaire de ressources communautaires au financement de dépenses solidaires occasionnées par le respect des engagements souscrits au titre de la CSP par les Etats qui y participent, les institutions européennes ainsi que les Etats membres disposent avec le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 qui établit les règles générales régissant les Fonds structurels ainsi que le Fonds de cohésion<sup>17</sup> d'une source particulièrement abondante d'indications quant aux principes et règles générales d'intervention de fonds dédiés à des objectifs de convergence et de cohésion, ainsi qu'aux orientations stratégiques de l'Union applicables à la PECA et à la CSP<sup>18</sup>.

### **Arguments et décisions susceptibles de convaincre les Etats et les différents opérateurs économiques et financiers de dépasser leurs réticences pour opérer les convergences et rationalisations requises par la CSP**

L'établissement effectif de la CSP requiert encore la mobilisation de stimuli puissants permettant de faciliter la concrétisation des engagements à coopérer qu'elle a vocation à impulser.

## 1° La voie d'une double réforme structurelle et programmatique

Le contexte général est favorable à des innovations importantes tant sur le plan des règles, des principes et des modalités d'une intervention structurelle de l'Union au bénéfice de la PECA

---

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:FR:PDF>

<sup>18</sup> En effet, ce règlement définit les objectifs auxquels les Fonds structurels et le Fonds de cohésion doivent contribuer, les critères d'éligibilité des Etats membres et régions à ces Fonds, les ressources financières disponibles et les critères présidant à leur répartition. Il définit le cadre dans lequel s'inscrit la politique de cohésion, y compris la méthode d'établissement des orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion, du cadre de référence stratégique national et du processus d'examen au niveau de la Communauté. À cette fin, il fixe les principes, les règles de partenariat, de programmation, d'évaluation, de gestion, y compris financière, de suivi et de contrôle sur la base d'un partage de responsabilités entre les Etats membres et la Commission.

que sur le plan budgétaire. Certaines de ces innovations appellent une traduction concrète en préalable à l'établissement et à la mise en œuvre de la CSP.

Lors de la procédure d'examen du rapport Danjean sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et de la PSDC adopté le 10 mars 2010 à une écrasante majorité (480 pour, 111 contre et 64 abstentions), le Parlement européen a souligné " *qu'un Livre blanc, permettant de générer un large débat public, serait de nature à renforcer la visibilité de la PSDC et la coopération en matière de sécurité et de défense par une meilleure définition des objectifs et des intérêts de sécurité et de défense de l'Union, en lien avec les moyens et les ressources disponibles, et en conséquence à rendre plus efficace et plus concrète la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité ainsi que la planification et la conduite des opérations de gestion de crise de l'Union* ".

Le Parlement européen n'a cependant pas suivi le libéral démocrate britannique Andrew Duff qui proposait que la Commission et le Conseil lancent un examen coordonné des moyens et des capacités militaires de chaque Etat membre en vue de la préparation du premier Livre blanc de l'UE sur la défense qui aurait dû être publié avant la fin de l'exercice 2012<sup>19</sup>.

Une voie semble cependant possible pour établir les orientations générales propres à la définition d'une véritable PECA, tout en esquissant la matrice d'un PP30 commun ainsi que celle du cadre commun de programmation indispensables à la mise en œuvre de tout ou partie des engagements souscrits au titre du protocole n° 10 par les Etats qui participent à la CSP : celle qui fut déjà empruntée par l'Union pour établir l'Agence européenne de défense.

Elle consiste à réunir pour une période donnée et autour d'un mandat clair un *team* rassemblant des compétences appropriées en provenance à la fois des vingt-six Etats membres participant à la PSDC, de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil (à l'instar de ce qui a été décidé pour la constitution du Service européen de l'action extérieure), ainsi que du Comité militaire, de l'Etat-major de l'Union européenne, et de l'Agence européenne de défense.

Cette formule présente l'intérêt majeur de replacer ce processus dans un cadre opératoire à même d'en décliner les objectifs en documents techniques concrets, lisibles et partageables par l'ensemble des protagonistes potentiels de leur réalisation, et notamment par les Etats qui ne disposent pas – ou pas encore – de procédures de planification ou de programmation militaires appropriées.

Elle présente également comme intérêt majeur d'éviter à l'Union les difficultés que pourrait engendrer l'élaboration d'un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense qui pourrait être perçu comme opposable au nouveau concept stratégique de l'OTAN, en repositionnant l'objectif d'harmonisation de l'identification des besoins militaires sur un registre principalement technique. Pour autant, à moyen terme, l'UE ne pourra pas se passer du cadre politique d'un Livre blanc. Cette démarche constituerait donc une solution provisoire de court terme.

Enfin, elle permet d'impliquer dans le processus des institutions comme la Commission européenne – qui dispose désormais sur les volets « réglementaire », « technologique », « économique » et « civils » de la PSDC de compétences à même de définir des besoins capacitaires et d'en dégager une planification et une programmation opérationnelle -, ainsi que, si les Etats le jugeaient nécessaire, les ministères des affaires étrangères et européennes ou de l'économie, des finances et de l'industrie.

---

<sup>19</sup> cet amendement n'a recueilli que 135 voix pour, contre 515 et 18 abstentions

Deux options calendaires sont alors possibles pour établir ce *team* : soit dès que le Conseil aura formellement établi la CSP, en limitant la participation des Etats membres aux seuls Etats participants à la CSP, soit le plus tôt possible sans attendre la décision du Conseil établissant la CSP, avec ou sans limitation quant à la participation des Etats membres.

2° Le besoin de stimulation des volontés politiques demande des initiatives institutionnelles fortes, notamment en matière de coopération interparlementaire.

Les instances communautaires et nationales compétentes doivent être appelées à examiner l'opportunité, puis, le cas échéant, à décider et à engager sans délai un vaste processus d'harmonisation et de convergence, ce qui ne sera envisageable qu'au travers de la mobilisation conjointe des ministères de la défense et du budget, ainsi que des commissions spécialisées du Parlement européen et des parlements nationaux (en mobilisant par exemple la conférence objet de l'article 10 du Titre II du protocole n° 1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne<sup>20</sup>)

De nouvelles règles, méthodes et procédures doivent être expérimentées.

Parmi les stimuli qui semblent en mesure de produire des effets positifs à ces différents égards figure d'abord une redéfinition institutionnelle des cadres et des processus de décision qui ont des implications parlementaires dans les domaines de la défense et de l'armement.

Outre *la méthode communautaire* qui reste requise pour favoriser les harmonisations et les convergences sur le double registre réglementaire et législatif et pour permettre le concours éventuel des crédits du budget de l'Union au financement ou au cofinancement solidaire de tout ou partie des investissements en jeu ici, et *la méthode intergouvernementale* mise en œuvre dans le cadre de l'Agence européenne de défense qui reste pertinente pour identifier les besoins communs de nature capacitaire et programmatique, d'autres méthodes et procédures semblent mieux à même de traiter, selon les règles, les principes et les mécanismes qui leur sont propres, d'autres aspects des différentes natures d'engagement envisagées ici : notamment *la méthode ouverte de coordination* – MOC<sup>21</sup> – et *la procédure Lamfalussy* (cf. l'annexe 1), l'une et l'autre devant néanmoins être adaptées aux spécificités de ce domaine.

---

<sup>20</sup> Titre II : *Coopération interparlementaire*

*Article 9*

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

*Article 10*

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

<sup>21</sup> La MOC a été créée dans le cadre de la politique de l'emploi et du processus de Luxembourg. Elle a été définie comme un instrument de la stratégie de Lisbonne (2000).

La MOC fournit un nouveau cadre de coopération entre les États membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres (« *peer pressure* ») et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. Le Parlement européen et la Cour de justice sont presque complètement écartés du processus de la MOC mais il peut en être autrement.

La MOC a pour but d'encourager les Etats membres à coordonner leurs actions volontairement sans recourir à une législation communautaire, « *notamment par des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la*

Or, nourrir l'ambition d'entreprendre des réformes à la fois convergentes et coordonnées dans le domaine de la sécurité et de la défense au niveau de l'Union européenne, en introduisant de nouvelles modalités de gouvernance qui sont censées bouleverser les équilibres interinstitutionnels au niveau européen dans ce domaine, suscite des réactions d'hostilité qui se manifestent notamment dans les Etats membres qui jouent un rôle majeur au sein de l'Alliance atlantique, qui ont choisi de porter leurs efforts communs en matière de défense collective dans un cadre intergouvernemental, y compris au sein de l'Union européenne, mais dont la souveraineté sur les dossiers de défense et d'armement s'érode au rythme de la dégradation de l'état de leurs finances publiques malgré les réformes entreprises de leur propre initiative (Royaume-Uni, France).

L'indispensable accroissement du rôle des parlements européen et nationaux dans les processus de décision, de supervision et, dans une moindre mesure - pour le moment -, de contrôle relatifs aux processus capacitaires et d'armement irrite les administrations nationales en même temps que les gouvernements qui se sentent dépossédés d'une part importante des prérogatives et compétences qu'ils s'étaient octroyées et qui n'ont pas permis aux Etats de tenir les engagements auxquels ils avaient souscrit.

La montée en puissance du Parlement européen dans ces dossiers, pour légitime qu'elle soit en vertu des dispositions idoines du Traité de Lisbonne, suscite simultanément des réticences dans les enceintes parlementaires nationales, qui viennent faire écho aux réticences administratives et gouvernementales.

Par ailleurs, les modalités de la coopération interparlementaire qu'exige cette évolution au sein de l'Union font débat alors que s'engage la procédure visant à mettre un terme au Traité de Bruxelles modifié, et partant à l'Assemblée européenne de sécurité et de défense – AESD - qui en dépend.

Il semble que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne aient d'ores et déjà pris l'initiative de proposer la création d'une nouvelle assemblée pour assurer le contrôle parlementaire de la PSDC ainsi que des questions relevant de l'OTAN.

De son côté, le président en exercice de l'AESD, Robert Walter (britannique, conservateur), a proposé que soit en mise en place une « conférence permanente » interparlementaire,

---

*surveillance et à l'évaluation périodiques* ». Dans ces quatre domaines de coordination, « *le Parlement européen est pleinement informé* », dit le texte de la dernière réunion des Conventionnels réunis pour réfléchir à l'avenir de l'Europe ainsi qu'à un projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Elle prend place dans des domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation.

Elle se base principalement sur :

- l'identification et la définition en commun d'objectifs (adoptés par le Conseil) ;
- des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices) ;
- le « *benchmarking* », c'est-à-dire la comparaison des performances des Etats membres et l'échange des meilleures pratiques (surveillance effectuée par la Commission) ;

Selon les différents domaines, la MOC implique des mesures dites de « *soft law* » qui sont plus ou moins contraignantes pour les Etats membres, mais qui ne prennent jamais la forme de directives, de règlements ou de décisions

Ainsi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne la MOC impose aux Etats membres d'élaborer des plans de réformes nationaux et les transmet à la Commission. En revanche, la politique de la jeunesse ne contient pas d'objectifs chiffrés et la mise en œuvre des objectifs, laissée à l'appréciation des Etats membres, ne fait pas non plus l'objet de plans d'action nationaux coordonnés au niveau européen.

Elle n'a pas encore été expérimentée au niveau parlementaire. Dans le cas d'espèce qui nous intéresse ici, la conférence des organes parlementaires spécialisés évoqué plus haut pourrait trouver intérêt à y recourir.

différente de la COSAC, la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'UE inscrite à l'article 10 du protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE. Les membres d'une telle conférence devraient être issus des seuls parlements nationaux (commissions de défense, des affaires étrangères, etc.) - ce point de vue ayant été également exprimé officiellement au Royaume-Uni<sup>22</sup> -<sup>23</sup>.

Le Parlement européen, quant à lui, estime que le contrôle parlementaire de la PSDC lui revient de droit, même s'il reconnaît qu'il doit être partagé avec les parlements nationaux dans le cadre d'une forme de coopération plus étroite reposant sur les dispositions évoquées ci-avant du protocole n°1.

Ces propositions revêtent encore un caractère hypothétique. Elles ne sauraient épuiser à elles seules la totalité de la question du contrôle parlementaire de la CSP et de la PECA.

Reste notamment à définir dans le détail la manière dont peuvent et doivent être exercées les différentes modalités d'une coopération interparlementaire attachées aux différentes composantes d'une fonction « armement » à l'échelle de l'Union.

### 3° Les pistes financières

Au travers des résultats du dernier vote parlementaire évoqué ci-avant, on perçoit les très fortes réticences nationales à lancer un exercice d'examen coordonné des moyens et des capacités militaires de chaque Etat membre en vue de la préparation du premier Livre blanc de l'UE sur la sécurité et la défense ; condition pourtant *sine qua non* pour définir et agréer, dans un cadre pertinent, à la fois :

- a) des objectifs communs d'équipements dans le domaine de la défense autres que ceux d'ores et déjà actés dans un cadre multilatéral qui ont d'ores et déjà donné lieu à des programmes d'équipements communs gérés par l'OCCAr<sup>24</sup>,
- b) ainsi qu'un cadre financier commun approprié aux nécessités de financements communs de dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense - additionnelles ou principales - attachées à la détention commune et/ou à la mise en condition opérationnelle de tout ou partie des équipements objets de nouveaux programmes européens (lignes budgétaires inscrites au budget de l'UE, fonds

---

<sup>22</sup> “ ... Given the inter-governmental nature of CSDP, we believe, however, that this remains fundamentally a matter for national parliaments. There is no reason and no case for the European Parliament to expand its competence in this area.... we will continue to engage our European partners on this issue and on future cross-European parliamentary scrutiny of European defence. We will also seek to use this opportunity to improve the exchange of information and engagement between the EU and NATO, including the involvement of non-EU NATO European Allies in European defence.” Cf. *the Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Chris Bryant* : <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=21976547>

<sup>23</sup> Le nombre de représentants devrait être réduit par rapport à l'Assemblée actuelle, et, selon M. Walter, pourrait être proportionnel à la taille des Etats membres. Le lien historique entre les membres de l'Assemblée de l'UEO et ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, introduit par le Traité de Bruxelles modifié, serait également supprimé. Les Etats associés actuellement à l'Assemblée de l'UEO, non membres de l'UE (Albanie, Croatie, Islande, Norvège, Turquie), devraient néanmoins conserver leur statut d'associés. Le statut des pays partenaires, tels que la Russie, resterait encore à définir. Malgré les réticences d'Etats tels que la Grèce, l'association plus étroite de la Turquie pourrait être même envisagée de manière à favoriser des convergences à l'égard des Etats du Caucase, de ceux des Balkans et/ou des conflits gelés

<sup>24</sup> De tels objectifs peuvent être définis de différentes manières – cf. notamment à cet égard les propositions émises par plusieurs *think tanks* à cet égard, notamment EURODEFENSE

multinational d'investissement commun géré et placé sous la double tutelle de la BEI et du Conseil au travers de l'Agence européenne de défense).

NB : Concernant ce second point, il convient de relever que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le budget de l'Union est loin d'être le seul instrument permettant de financer les politiques européennes et, au-delà, les actions liées à des objectifs communs européens. En fait, il n'y a pas moins de 7 catégories de sources, obéissant chacune à des règles différentes. (cf. l'annexe 7).

Or, de telles innovations sont pourtant rendues non seulement nécessaires mais possibles sous l'effet conjugué de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ainsi que des tensions, nombreuses et multiformes, qui s'exercent sur les comptes publics nationaux, en même temps que sur la stabilité de la zone Euro ; ces dernières plaidant à la fois en faveur d'une coordination économique et budgétaire plus étroite et d'une remise à plat de tout ou partie des conditions et des orientations constitutives du concept stratégique de la politique monétaire menée dans le cadre de l'UEM<sup>25</sup>.

L'heure est venue de progresser concrètement dans ces domaines.

Si les conditions requises pour recourir à de tels stimuli étaient effectivement réunies, les Etats candidats à participer à la CSP pourraient alors tirer pleinement parti de l'exercice attaché à la réforme prochaine du cadre budgétaire pluriannuel de l'Union pour introduire de nouveaux cadres d'intervention articulés sur des concepts propices à une meilleure prise en compte des besoins européens communs en investissement dans le domaine des équipements de défense attachés à la PSDC et à la PECA ; des équipements qui revêtent par nature la forme de biens publics européens.

**A – Un premier stimulus de type financier consisterait à entreprendre un processus de mise en cohérence par la voie de la coopération interparlementaire lors des débats d'orientation parlementaire engagés au niveau national.**

Comme le propose Alain Lamassoure, pourquoi ne pas inviter les parlements nationaux à faire précéder par un débat commun le débat d'orientation propre à chacun lors de la préparation des lois de finances ou des lois de programmation militaire nationales ?

Le simple fait qu'un tel débat ait lieu aurait trois avantages appréciables.

- Le débat devrait évidemment se fonder sur des hypothèses économiques communes : les prévisions relatives aux PIB, aux taux d'intérêt, au cours de l'euro, au prix du baril, etc. devraient être identiques. Progrès sensible par rapport à la pratique actuelle, où chacun choisit les prévisions qui facilitent ses choix ;
- L'ouverture du débat national sur les orientations budgétaires par la prise en compte de la dimension européenne et des perspectives de chacun des partenaires serait un rempart non négligeable contre la tentation du repli sur soi ;
- Enfin, ce serait évidemment l'occasion de faire le point et de se comparer mutuellement sur la manière dont chacun honore ses engagements européens, qu'il s'agisse du pacte de stabilité et de croissance ou des politiques liées à la stratégie 2020, par exemple. Sans autre sanction et sans autre encouragement que ceux du regard des autres

---

<sup>25</sup> Voir à cet égard la conférence de Jean-Claude Trichet, le Président actuel de la Banque centrale européenne, donnée le 23 mars 2006 lors des Grandes Conférences catholiques (cf. le site de la Banque centrale européenne)

Il faut rappeler que le recours à ces comparaisons nationales était au cœur de la stratégie de Lisbonne. Mais les gouvernements se sont opposés à la publication, autre que confidentielle, des performances individuelles, qui n'aurait pas été flatteuse pour certains amours-propres nationaux. Cette comparaison, ce '*benchmarking*', est pourtant un outil essentiel. La mobilisation des parlements est une meilleure garantie de sa large diffusion auprès des médias et des opinions publiques.

Ce genre de débat serait un premier pas vers une remise en ordre de la répartition des financements des politiques européennes entre le budget communautaire, les budgets nationaux, et les financements type BEI.

En même temps, ce serait l'occasion de réfléchir à la mise sur pied d'un véritable contrôle démocratique des actions cofinancées.

En l'absence d'un tel exercice, il sera impossible d'entreprendre avec une anticipation et des garanties suffisantes la planification et la programmation budgétaires d'éventuels investissements européens communs en équipements de défense dont l'achat, l'usage et/ou le maintien en condition opérationnelle pourraient faire l'objet d'une mutualisation au niveau de l'Union en raison de leur implication dans le processus capacitaire attaché à la PSDC.

Et ce d'autant plus que les normes comme les agrégats budgétaires utilisés par les Etats ne sont pas homogènes et qu'aucun processus de convergence n'a à ce jour été engagé en ces matières.

## **B – Recourir à la double fonction intégratrice et allocative du budget européen**

Un second stimulus de type financier consisterait en l'établissement d'un processus incitatif articulé sur un soutien financier émanant du niveau européen au prix d'une décision budgétaire rendant possible l'octroi d'une assistance financière / budgétaire de l'UE permettant d'atteindre les objectifs agréés concernant le niveau de dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense – par le biais d'un concours du budget UE ou d'un Fonds approprié assorti d'un principe de conditionnalité juridique, tout en garantissant le concours de ressources financières – principales ou additionnelles – 'sûres', c'est-à-dire non assujetties aux aléas d'une programmation budgétaire nationale, ou, en tout état de cause, dont la disponibilité serait acquise en vertu de dispositions juridiques contraignantes.

L'article 41.2 TUE suffit en lui-même<sup>26</sup> pour justifier une intervention plus systématique – et accrue – du budget de l'Union au profit du financement ou du cofinancement, sur une base solidaire, de dépenses d'investissement qui seraient attachées à des programmes entretenant peu ou prou un rapport direct avec des objectifs d'investissement qui seraient formellement assignés à la PESC, et plus particulièrement à la PSDC. et qui trouveraient leur traduction à la fois dans la PECA et dans un cadre législatif de programmation approprié au sein de l'Union.

Tout ou partie des programmes ou projets décidés et/ou mis en œuvre par l'Agence européenne de défense (notamment ceux de catégorie A) pourraient alors – enfin – bénéficier du concours des crédits d'un (du) budget opérationnel de l'Union, selon des modalités qui restent à établir.

---

<sup>26</sup> « Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre [PESC] sont également à la charge du budget de l'Union, .... »

Parmi les voies possibles figure la méthode empruntée par l'Union pour la planification et la double programmation, à la fois nationale et communautaire, des actions structurelles attachées au programme 'Convergence' (cf. l'annexe 5).

Mais encore faudrait-il décider de manière appropriée quel budget opérationnel de l'Union mobiliser. A cet égard, les dispositions juridiques qui régissent l'établissement, l'exécution et le contrôle budgétaire du budget opérationnel attaché à la PESC, comme celles qui régissent le statut, la mission et les moyens assignés au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, constituent une base utile pour progresser sur un tel registre.

A défaut, dès lors que ces programmes et/ou projets présenteraient un caractère 'dual' suffisamment marqué pour pouvoir prétendre s'inscrire également en appui ou au sein d'un processus capacitaire à finalité civile ou civilo-militaire, la question d'un tel financement / cofinancement solidaire à partir du budget opérationnel de la Commission européenne ne se pose même pas, les dépenses d'investissement correspondantes relevant clairement alors du cadre communautaire (à condition, naturellement, de les avoir préalablement inscrites dans un cadre programmatique approprié effectivement inscrit dans le cadre budgétaire pluriannuel).

Le processus complexe qui a permis la définition, le financement et le développement effectifs du système Galiléo constitue à cet égard un précédent particulièrement utile dont il conviendra de tirer tous les enseignements.

La Commission européenne a adopté le 12 septembre 2007 un document lançant la consultation publique sur la réforme à mi-parcours du cadre financier pluriannuel<sup>27</sup>. Ce document, qui a contribué à structurer le débat public sur la réforme du budget européen pose notamment les questions suivantes :

- Le budget européen est-il suffisamment adaptable à l'évolution des besoins ?
- Quels critères faut-il utiliser pour garantir l'application efficace du principe de « valeur ajoutée » européenne ?
- Comment traduire de manière appropriée les objectifs politiques en priorités de dépenses ? Quels sont les changements nécessaires ?
- Comment améliorer l'efficacité de l'exécution budgétaire ?
- Quels principes doivent sous-tendre le volet des recettes du budget et comment les traduire dans le système des ressources propres ?
- Le maintien des mécanismes de correction ou de compensation se justifie-t-il ?
- Quel lien faut-il établir entre les citoyens et le financement du budget européen ?

Des demandes émanant d'Etats membres ou d'institutions européennes appelant à la refonte de la décision 'ressources propres', de manière notamment à dégager de nouvelles ressources n'ayant pas pour origine les budgets nationaux (taxe carbone instituée au niveau européen, par exemple), ou à une extension du champ d'application du principe d'additionnalité à de nouvelles politiques et actions de l'Union, ajoutent une dimension supplémentaire aux attentes en pareille matière.

De telles questions et de telles requêtes, qui sont apparues fondamentales dans le contexte de crise économique et budgétaire actuel, sont toutes pertinentes dans le cadre de la présente analyse ; elles laissent augurer une évolution des pratiques en vigueur en matière de financement des politiques, d'instruments et d'activités qui ont des implications militaires ou

---

<sup>27</sup> « Réformer le budget, changer l'Europe », Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008-2009, Commission européenne, SEC (2007) 1188 final, 12 septembre 2007.

dans le domaine de la défense, dès lors que des réponses novatrices et conformes aux intentions des rédacteurs du traité y seront apportées.

Si tel était effectivement le cas, il serait alors possible d'introduire des innovations appropriées aux objectifs de convergence, d'harmonisation, de spécialisation et de mutualisation assignés à la CSP soit lors de l'adaptation actuelle du cadre budgétaire existant ainsi que des règlements et dispositions juridiques et financières qui y sont attachés aux innovations introduites par le Traité de Lisbonne, soit, plus probablement, lors de l'établissement du prochain cadre budgétaire pluriannuel et des textes qui y seront associés.

En tout état de cause, les Etats membres de cette zone devront s'attacher à respecter les engagements contractés par leurs chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles, le 25 mars 2010.

Dès lors, les Etats candidats à participer à la CSP peuvent trouver intérêt à assortir leur engagement à coopérer d'éléments de conditionnalité du type : « je m'engage à coopérer si ... » ou « je m'engage à coopérer si et seulement si .... » ; surtout dans une période soumise à la multiplication de crises exceptionnelles (monétaire, financière, budgétaire, économique, sociale, ...).

Sauf à accepter de mettre en péril sa propre efficacité en même temps que sa crédibilité, l'Union doit se mettre en capacité de répondre à de telles requêtes.

*L'article 122-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne prévoit-il pas que " lorsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'Etat membre concerné " ?*

### **C – Etablir une panoplie d'interventions financière**

Une offre d'assistance budgétaire ou financière de nature à compenser les risques de défaillance - budgétaire ou programmatique - de certains Etats dont l'état des finances publiques ferait craindre une incapacité – conjoncturelle ou structurelle - à compenser le déficit d'investissement consécutif à une crise budgétaire grave ou à une défaillance industrielle par rapport aux objectifs agréés sur la base desquels ils se sont engagés à coopérer en intégrant la CSP en vertu des dispositions de l'article 2 du protocole n° 10 sur la CSP apparaît dès lors des plus pertinentes. Elle serait d'autant mieux perçue si les ressources financières mobilisées à ce titre n'avaient pas pour seule origine les budgets nationaux (*cf. infra*).

Cette offre d'assistance pourrait être négociée au cours de la période de trois mois séparant la notification de la demande de participation d'un Etat à la CSP et la décision du Conseil y afférant. Dès lors, la demande d'engagement devrait être exprimée de manière formelle au plus haut niveau des institutions européennes et des Etats membres (président stable du Conseil européen et président de la Commission européenne), et elle devrait préciser si elle est assortie de conditionnalités et/ou de revendications spécifiques.

Ce processus pourrait alors être articulé :

- sur le concours du budget de l'Union au financement ou au cofinancement solidaire de tout ou partie des investissements en jeu ici (ce qui requiert une décision appropriée du Conseil prise à l'unanimité de ses membres en vertu des dispositions de l'article 41 TUE ainsi qu'une inscription des lignes budgétaires y associées dans le cadre

budgétaire pluriannuel, dans la rubrique où prendront place les agrégats budgétaires relatifs à la PECA ; concours qui pourrait notamment intervenir au travers la mise en place d'une nouvelle génération de fonds structurels dédiés spécifiquement à la PECA<sup>28</sup> ; ce qui requiert une augmentation des crédits disponibles au titre du budget général de l'UE ainsi que l'accord du Parlement européen.

- sur l'établissement d'un Fonds multinational dédié spécifiquement à certaines catégories de dépenses inhérentes à la PECA, et abondé à partir des budgets nationaux sur le modèle du Fonds européen de développement et de la Facilité de paix ;
- ou encore soit sur la mise en place d'une formule nouvelle de type FEMIP abondée à partir des ressources de la BEI, soit sur la mobilisation du Mécanisme de financement du partage des risques (MFPR) de l'UE<sup>29</sup>, permettant aux opérateurs économiques, technologiques et industriels impliqués dans les programmes d'équipement associés aux capacités objet de l'un ou l'autre des mécanismes capacitaires de l'UE de disposer de garanties financières suffisantes pour entreprendre les tâches programmatiques qui leur incombent ; ce qui constituerait indubitablement l'une des mesures utiles pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires objet du mandat de l'Agence européenne de défense.

D'autres formes d'assistance financière sont également possibles ; par exemple :

- l'octroi de dérogations spécifiques lors de la procédure budgétaire visant à établir la contribution de l'Etat bénéficiaire au budget général de l'UE<sup>30</sup> ;
- ou encore, le recours au mécanisme mis en place par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone Euro pour répondre aux difficultés de l'Etat grec (cf. l'annexe 3), ou, à défaut, à un mécanisme de nature comparable<sup>31</sup>.

### **L'agenda requis pour l'établissement de la CSP**

Pour l'heure, seule une institution européenne s'est exprimée à l'égard de l'établissement de la CSP : le Parlement européen.

---

<sup>28</sup> En effet, un examen attentif de l'arsenal des dispositions mis au service des actions structurelles de l'Union montre à quel point il peut légitimement servir de référence à une initiative de même nature qui serait décidée au bénéfice de la PECA, indépendamment ou non de toute conditionnalité relative à l'appartenance à la CSP.

<sup>29</sup> Le MFPR a été créé par la Commission européenne et la BEI. Géré conjointement par ces deux institutions qui participent à parité à sa dotation financière (à hauteur de 1 milliards d'euros chacune), le MFPR est destiné à faciliter l'accès des entreprises privées ou des organismes publics au financement de la recherche, du développement et de l'innovation. Il couvre des projets dont l'ambition et la complexité entravent le financement par des sources privées, malgré l'importance de leurs retombées potentielles en termes de croissance économique, de création d'emplois, de compétitivité et de progrès social.

<sup>30</sup> Le recours à une procédure visant à offrir des dérogations de nature budgétaire à des Etats membres n'est pas nouvelle. La décision « ressources propres » du 7 juin 2007 en illustre le réalisme.

Cf. notamment à cet égard la décision elle-même :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:01:FR:HTML>

ainsi que les commentaires apportés à son égard par l'Assemblée nationale française :

<http://www.senat.fr/rap/108-099-22/108-099-220.html>

<sup>31</sup> La formule- évoquée jadis - consistant à proposer, en lieu et place d'une assistance financière / budgétaire de l'UE, l'octroi d'une dérogation formelle aux règles du Pacte de stabilité et de croissance pour une période donnée, assortie d'une exemption de toute procédure de mise en demeure pendant cette période, ne semblant pas opportune.

S'agissant du Conseil, en mars 2010, la présidence espagnole a consacré à la CSP un séminaire visant à identifier le champ des possibles et celui des nécessaires à l'égard d'une disposition qui suscite de nombreuses craintes au sein des Etats membres.

Comme le préconisent certains Etats membres, il est nécessaire de réunir un certain nombre de conditions avant d'entreprendre l'établissement de la 'coopération structurée permanente'.

Les institutions communautaires comme les Etats membres y verront plus clairs à la fin de l'année 2010 lorsque les premières auront précisé l'ensemble des mesures qu'elles jugent nécessaires pour renforcer et compléter le cadre existant afin d'assurer la soutenabilité budgétaire dans la zone Euro et de renforcer sa capacité à agir en temps de crise, et qu'elles auront pris toute la mesure des implications des nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la PESC sur leurs propres compétences et responsabilités à leur égard.

En outre, le Sommet de Lisbonne de l'Alliance atlantique aura permis à l'OTAN d'adopter son nouveau concept stratégique, le nouveau gouvernement britannique aura fixé son cap en matière de politique européenne, notamment dans le domaine de la PESC et de la PSDC, et, les institutions européennes et nationales compétentes auront enfin pris toute la mesure des obligations qui leur incombent autant pour la mise en place de la PECA que pour l'établissement de la CSP, sous les impulsions - combinées ou croisées - du président du Conseil européen, de la Commission européenne, du Parlement européen, de la présidence belge semestrielle du Conseil, et du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en sa double qualité de président du Conseil 'Affaires étrangères' et de vice-président de la Commission européenne.

C'est dans ce contexte particulièrement incertain que les instances compétentes de l'Union et des Etats membres doivent s'attacher à établir, de manière progressive, cohérente, et coordonnée le socle des dispositions législatives, réglementaires, programmatiques, budgétaires et financières requis pour l'établissement de la CSP.

En particulier, l'Union doit saisir l'occasion des impulsions et des décisions politiques requises par la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la PSDC, y inclus la CSP, pour déclencher une spirale vertueuse afin d'amorcer une initiative majeure à l'égard de la PECA, sauf à vouloir en faire une « coquille vide ».

Priorité doit être donnée à la définition des objectifs, des fonctionnalités et du cadre opératoire que l'Union entend assigner à la PECA en matière de capacités et d'armement.

Eu égard aux responsabilités particulières qui leur incombent en pareilles matières, il est indispensable que le Conseil européen, le Conseil, le Parlement européen, les Parlements nationaux comme la Commission européenne s'expriment rapidement sur leurs intentions à l'égard de la PECA.

Comme il l'a souligné lui-même lors d'un dîner débat organisé par la *German Marshall Fund*, Herman Van Rompuy, le président du Conseil européen n'a pas encore eu le loisir d'inscrire dans son agenda les questions relatives à la sécurité et la défense, quand bien même il porte un intérêt central aux enjeux d'insécurité. Il n'est pas trop tard pour qu'il saisisse toute l'importance de ce dossier et qu'il appelle les autres membres du Conseil européen à s'en saisir également.

Le Conseil européen de décembre 2010 devra réaffirmer (soit dans une déclaration spécifique à la PECA, soit dans les conclusions de la présidence) toute l'importance que les chefs d'Etat et de Gouvernement attachent à ce que les grandes orientations stratégiques de la PECA

soient effectivement établies à une date butoir à préciser, en même temps qu'il devrait fixer un objectif calendaire clair pour l'établissement effectif de la CSP.

Un *team* doit être constitué pour une période donnée et autour d'un mandat clair : opérer un examen coordonné des moyens et des capacités civiles, civilo-militaires de chaque Etat membre, et établir les orientations générales propres à la définition d'une véritable PECA, tout en esquissant la matrice d'un PP30 commun ainsi que celle du cadre commun de programmation indispensables à la mise en œuvre de tout ou partie des engagements souscrits au titre du protocole n° 10 par les Etats qui participent à la CSP. Il doit rassembler des compétences appropriées en provenance à la fois des Etats membres participant à la PSDC, de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil ainsi que du Comité militaire, de l'Etat-major de l'Union européenne, et de l'Agence européenne de défense.

Aussi la Commission européenne, institution gardienne des traités, doit-elle rapidement se saisir de ces dossiers en s'engageant dans un exercice de réflexion communautaire approprié à la multifonctionnalité de la fonction 'armement' sur laquelle devra impérativement s'articuler la PECA.

Dans cette perspective, elle doit prendre toute sa part dans la définition de la mission qui sera effectivement assignée par le Conseil à l'AED lors de l'adaptation de la décision qui l'institue au droit primaire établi par le nouveau traité (*cf. supra*), et la place qui lui sera réservée dans l'architecture de sécurité que l'Union établit étape après étape.

Elle doit également prendre une initiative visant à inscrire dans sa proposition législative relative au 8<sup>ème</sup> PCRD des préconisations à l'égard de la recherche, du développement technologique et de la démonstration dans le domaine de la sécurité, de la défense, de l'armement (et de l'espace) conformément aux dispositions idoines du Traité de Lisbonne inscrites au Titre XIX ('Recherche et développement technologique et espace') qui soient compatibles avec les objectifs et modalités opératoires de la PECA.

Elle doit en outre initier une réflexion communautaire sur les modalités d'une mise en œuvre de l'article 173 relatif à l'industrie compatible avec les objectifs et modalités opératoires de la PECA.

S'agissant des exécutifs nationaux, le second semestre 2010 doit leur permettre de clarifier et notifier aux institutions compétentes de l'Union les objectifs qu'ils comptent agréer et atteindre de manière collective et/ou coopérative, dans le cadre de l'Union, le cas échéant, dans le cadre plus spécifique de la CSP, sur l'ensemble des registres couverts par leur propre programmation militaire au cours de la période 2014 – 2020, en regard des engagements qu'ils ont d'ores et déjà contractés à l'égard de la PSDC.

Autant d'éléments qui apporteront un éclairage sur l'importance que les Etats attachent à la production et à la mobilisation de capacités européennes tant civiles, civilo-militaires que militaires dont soit l'Union, soit les Etats-membres, aurait/auraient à la fois la propriété, la responsabilité de la décision de l'emploi et de l'emploi lui-même, ainsi que la responsabilité du maintien en condition opérationnelle et du recyclage en fin de vie, et qui pourraient être également mobilisées au profit d'autres missions que des missions PSDC (comme celles attachées à la sécurité nationale des Etats membres, ou aux opérations de l'ONU ou de l'OTAN, le cas échéant).

S'agissant des parlements nationaux, qui constituent les autorités budgétaires et législatives compétentes en dernier ressort au sein des Etats membres, et qui, à ce titre, jouent un rôle stratégique à l'égard des décisions d'investissement public en matière de sécurité, de défense

et d'armement, l'enjeu est de prendre toute leur place dans le dispositif institutionnel nécessaire à l'établissement de la PECA autant qu'à la mise en oeuvre et à la surveillance du respect des engagements qui y sont attachés.

Le second semestre 2010 doit permettre de préciser juridiquement les conditions et les modalités de leur implication dans l'architecture institutionnelle en question, dans le respect des dispositions du traité relatives à la place et au rôle des parlements nationaux ainsi qu'à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité au sein de l'Union européenne.

Il en est de même du Parlement européen.

Par ailleurs, le second semestre 2010 doit permettre à la présidence belge du Conseil permanent de l'UEO de prendre les mesures requises pour mettre un terme au Traité de Bruxelles modifié (celui dédié à l'Union de l'Europe occidentale) dont le Royaume de Belgique est dépositaire, obligeant ainsi les parlements nationaux des dix Etats signataires (à savoir : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni) à repenser leur coopération interparlementaire en matière de sécurité et de défense (le traité restant actif une année après la notification par les Etats membres de leurs décisions de dénoncer le Traité, c'est-à-dire probablement jusqu'en juin 2011).

A cet égard, la Conférence des organes spécialisés prévue à l'article 10 du protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne devrait être convoquée pour faire valoir l'étendue de ses prérogatives à l'égard de la PECA, d'une part, de la PSDC, d'autre part, et, enfin, de la CSP. En particulier, elle doit être appelée à organiser sans délai le débat d'orientation évoqué plus haut dans le corps du présent document.

L'année 2011, qui verra s'amorcer l'exercice de préparation du futur cadre financier pluriannuel de l'Union et ceux associés à ses corollaires (révision de la décision 'ressources propres', notamment), donnera alors aux Etats une plus grande visibilité sur les opportunités qui s'offriront à eux dans le cadre de la PECA pour trouver véritablement intérêt à notifier effectivement au Conseil, le moment venu, leur demande de participation à la CSP.

Le Conseil européen de décembre 2011 devra ensuite fixer le cadre institutionnel ainsi que l'agenda requis pour la mise en place d'un cadre stratégique approprié à l'établissement ainsi qu'à la mise en oeuvre effective des actions structurelles attachées à la PECA, en précisant le rôle qu'il assigne en la matière au Conseil, à l'Agence européenne de défense, à la Commission européenne, à la Banque européenne d'investissement, aux Etats membres ainsi qu'aux organes compétents de l'Union<sup>32</sup>.

Immédiatement après la décision du Conseil européen, le Conseil et la Commission européenne, conjointement, par le biais du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / vice-président de la Commission européenne, devront mobiliser leurs propres instances (DG, comités et organes, en plus de l'Agence européenne de défense) pour établir une planification et une programmation opérationnelles doublée d'une

---

<sup>32</sup> Toutes les décisions dans ces domaines devraient être prises en codécision par le Conseil et le Parlement européen, sur proposition de la Commission européenne, avec l'appui de l'Agence européenne de défense. Cependant, dans la préparation de ces décisions, la division du travail pourrait être la suivante : le Comité directeur de l'Agence européenne de défense pourrait avoir la responsabilité des questions 'stratégiques' (allocations financières par pays, documents stratégiques pour les pays, programmes nationaux indicatifs), tandis que les services de la Commission, les Etats membres et l'Agence européenne de défense se chargeraient de la mise en oeuvre des programmes, sous le contrôle conjoint du Parlement européen et des parlements nationaux.

planification et d'une programmation budgétaires qui détermineront les responsabilités, les niveaux et les modalités d'engagements respectifs des Etats et de l'Union dans le partage des tâches attachées à la PECA.

Ils devront également établir, chacun dans son propre champ de compétence et de manière qualitative autant que quantitative, lorsque cela s'avère nécessaire, les critères et engagements à remplir par un Etat membre en vue de participer à la CSP.

La Commission européenne devra ensuite s'attacher à concrétiser les décisions du Conseil européen en prenant l'initiative d'une proposition législative établissant les objectifs et les règles générales applicables à la PECA ainsi qu'à l'intervention à son profit d'éventuels fonds dédiés dont la mise en place pourrait être recommandée à cette occasion, en prenant appui sur les travaux du *team* évoqué *supra* ainsi que sur la référence offerte par l'arsenal réglementaire relatif aux actions structurelles de l'Union relatives au programme 'Convergence'<sup>33</sup>.

Le calendrier des présidences tournantes est favorable à la concrétisation de telles hypothèses, la Pologne exerçant cette responsabilité institutionnelle au cours du second semestre 2011, et s'agissant des questions relatives à la PSDC, également au cours du premier semestre 2012 en raison de *l'opt-out* danois.

En tout état de cause, l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires, programmatiques, budgétaires et financières devront être finalisées avant la date d'adoption définitive du cadre budgétaire pluriannuel *post* 2013, afin que les Etats membres comme l'Union elle-même puissent effectivement engager leur processus de convergence dans le domaine de la PECA dès 2014.

C'est sur la base de l'ensemble de ces éléments que les Etats membres pourront apprécier s'il est de leur intérêt propre, de l'intérêt collectif, et s'ils sont en capacité, de notifier leur demande de participation à la CSP./.

---

<sup>33</sup> cf le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion