

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE



**La Coopération
Structurée Permanente:
Perspectives nationales
et état d'avancement**

SEDE



ÉTUDE

La Coopération Structurée Permanente

Perspectives nationales et état d'avancement

RÉSUMÉ

Un an après le vote britannique sur le Brexit, les États membres de l'Union européenne semblent sur le point de réveiller la « belle au bois dormant » de la défense européenne: la coopération structurée permanente, plus connue sous son acronyme anglais de PESCO. Ont-ils bien la même compréhension de l'objectif qu'il s'agit d'atteindre et les voies et moyens pour y parvenir, ou sont-ils seulement animés par la volonté de ne pas rester à la périphérie d'une sorte d'eurogroupe de défense en train de se constituer ? Quels sont, de façon précise, les principaux points d'accord et de désaccord entre les différents groupes qui se dessinent au sein du Conseil européen ? Des débats ont-ils été passés sous silence, volontairement ou involontairement, et si oui lesquels ? Enfin, quels sont les scénarios souhaitables pour les mois et les années à venir ? Est-il encore temps de changer les choses ou bien les dés ont-ils déjà été lancés ?

La présente étude ambitionne de répondre à ces questions.

Cette note a été demandée par la sous-commission « Sécurité et Défense » (SEDE) du Parlement européen.

Date de clôture de rédaction 17 juillet 2017.

Imprimé en Belgique.

Auteurs: Me. Frédéric MAURO, Avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles, établi à Bruxelles, chercheur associé au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), France

M. Federico SANTOPINTO, Analyste au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Belgique.

Fonctionnaire Responsable: Jérôme LEGRAND.

Assistant éditorial: Ifigeneia ZAMPA.

Tout retour d'information adressé à jerome.legrand@europarl.europa.eu est bienvenu.

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez envoyer une demande par courriel à l'adresse suivante: poldep-expo@europarl.europa.eu.

Cette étude sera disponible sur internet, 'Think tank'.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen. Il s'adresse aux membres et au personnel du PE pour leur travail parlementaire. La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur.

ISBN: 978-92-846-1257-4 (pdf)

ISBN: 978-92-846-1258-1 (papier)

doi:10.2861/047351 (pdf)

doi:10.2861/88815 (papier)

N° de Catalogue : QA-04-17-639-FR-N (pdf)

N° de Catalogue : QA-04-17-639-FR-C (papier)

Table des matières

Termes de référence et méthodologie	6
Synthèse	7
1 Avant-propos	8
2 Introduction	11
3 Une compréhension qui s'accroît, mais qui reste lacunaire	13
3.1 Des progrès ont été accomplis, mais ils sont contrastés	13
3.2 La compréhension du « pourquoi » est partagée mais s'éloigne de la vision initiale	13
3.2.1 La distinction des objectifs de la PESCO et ceux de la PSDC mérite d'être précisée	13
3.2.2 Les attentes vis-à-vis de la PESCO ont considérablement augmenté	14
3.3 Le « quoi » est refoulé	17
3.3.1 La notion d' « avant-garde » a été complètement gommée	17
3.3.2 Cadre ou processus ?	18
3.4 Le « comment » est confus	18
4 Des positions qui sont encore loin d'avoir convergé	24
4.1 Le noyau franco-allemand, derrière les postures: faux débats et vrais désaccords	24
4.2 Les volontaires	26
4.3 Les résignés	27
4.4 Les indécis	27
4.5 Ceux qui n'en feront pas partie	28
5 De nombreux débats ont été passés sous silence	28
5.1 Une gouvernance compliquée	28
5.2 La réforme de l'AED	31
5.3 La question de la cohérence d'ensemble : FED – CARD – PESCO	32
5.4 Le Brexit ou l'Arlésienne de la défense européenne	33

5.5	La relation avec l'OTAN : l'éléphant dans la pièce	33
5.6	La question de la convergence ou le discours de la méthode	34
5.7	La réapparition de la question de la garantie nucléaire ?	35
6	Les scénarios souhaitables	35
6.1	Le statu quo dynamique : établir des fondations solides	35
6.2	Prendre le train en marche : une 'smart PESCO' au lieu d'une 'PESCO light'	36
6.2.1	Pour augmenter rapidement le niveau des dépenses de défense : combler les lacunes capacitaires les plus criantes	36
6.2.2	Pour tresser les fils de la planification de défense: un Livre blanc franco-allemand	36
6.2.3	Pour la dimension opérationnelle : un EATC pour les hélicoptères de transport	37
6.2.4	Pour les lacunes capacitaires : un successeur européen aux AWACS	37
6.2.5	En matière industrielle : un 'Buy European Act'	37
6.2.6	L'horizon et au-delà ...	38
7	Conclusion	39
	ANNEXES	40
	Annexe 1: Questionnaire envoyé aux représentants des états membres	41
	Annexe 2: Liste des personnes auditionnées	54
	Annexe 3: Documents, conclusions, communications et déclarations officielles adoptés par les instances européennes concernant la défense européenne et la sécurité entre le 23 juin 2016 et le 23 juin 2017	58
	Annexe 4: Extraits des décisions du Conseil Européen et du Conseil de l'Union Européenne concernant	

spécifiquement la Coopération Structurée Permanente	62
Annexe 5: Rapports et résolutions du Parlement Européen sur la Coopération Structurée Permanente depuis 2016	67
Annexe 6: Note sur les travaux des parlements nationaux	70
Annexe 7: Bibliographie sommaire	71
Annexe 8: Quelques exemples de processus d'intégration militaire au sein de l'OTAN ou de l'Union Européenne	73
Annexe 9: Long term review of the European Defence Agency	76
Annexe 10: Les différents types de missions de la PSDC	82
Annexe 11: Dispositions des traités concernant la PESCO	83
Annexe 12: Abréviations	88

TERMES DE RÉFÉRENCE ET MÉTHODOLOGIE

La Direction Générale des politiques extérieures du Parlement européen a confié aux auteurs, par le truchement d'un contrat cadre de recherches établi avec la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), délégué au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), la tâche de conduire la présente étude dans les meilleurs délais. La lettre de mission a été délivrée le 31 mai 2017. Le projet de rapport devait être remis le 21 juillet et le projet final le 25 août au plus tard. Afin de tenir compte de l'actualité, il a été remis au Parlement européen le 3 juillet 2017 dans sa version provisoire.

Les termes de référence de l'étude étaient les suivants :

« La coopération structurée permanente – ou PESCO – est un des éléments essentiels à l'élaboration d'une politique de défense commune de l'Union. Ayant une base juridique complexe dans les traités, la PESCO n'a pas encore été établie et les interprétations sur sa nature varient considérablement. Dans son rapport sur « l'Union européenne de défense »¹ et sur « Les implications constitutionnelles, juridiques et institutionnelles d'une politique commune de sécurité et de défense : possibilités offertes par le traité de Lisbonne »², le Parlement européen a apporté sa propre lecture des traités, et sa définition de la PESCO et sa contribution au débat.

« L'étude devra :

« - Recueillir les points de vue nationaux sur la PESCO à la fois émanant des gouvernements et des parlements grâce à la recherche par ordinateur et à travers des entretiens avec des représentants nationaux, en assurant une répartition géographique appropriée des personnes interviewées ;

« - Recueillir des points de vue sur le PESCO auprès des chercheurs, en particulier ceux qui travaillent avec et à proximité des gouvernements et des parlements nationaux ;

« - Décrire l'état d'avancement du débat sur le PESCO au niveau de l'UE et à l'OTAN. »

La présente étude a été réalisée par les auteurs sur la base de recherches documentaires à partir des sources ouvertes et en mettant à profit les travaux antérieurs qu'ils avaient réalisé sur le sujet [annexe 7].

Compte tenu du laps de temps imparti, les auteurs de l'étude ont envoyé un questionnaire simplifié aux représentants des 27 États membres, à l'exclusion du Royaume-Uni. Les résultats figurent en annexe de ce rapport [annexe 1]. Un questionnaire similaire a été envoyé par le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), mais il n'a pas été rendu public.

Dans toute la mesure du possible des interviews avec les représentants nationaux ont été menées soit en personne, soit par téléphone ou visioconférence [annexe 2]. Les représentants du Conseil européen, du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) et de l'Agence européenne de défense ont été également été sollicités. Une étude sommaire des prises de position des Parlements des six pays de la Lettre d'intention (Lol) a été menée. Enfin, une étude approfondie des conclusions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne depuis le Brexit a été menée, car ces conclusions expriment le consensus des États membres à un instant donné [annexes 3 et 4]. Afin de faciliter la tâche du lecteur pressé, les dispositions des traités ont été mises en annexe.

Les auteurs assument la responsabilité exclusive des opinions exprimées dans le présent document.

¹ [Rapport \(2016/2052 \(INI\)\) du 31 octobre 2016 § 2](#)

² [Rapport \(A-0042/2017\) DU 17 février 2017 § 3](#)

SYNTHÈSE

La coopération structurée permanente (CSP), ou PESCO en anglais, est un dispositif juridique sophistiqué, qui figure au cœur des dispositions du traité de Lisbonne relatives à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Sa trop grande sophistication explique, en partie, le fait qu'il soit tombé dans l'oubli, alors qu'il était censé entrer en vigueur en même temps que le traité, en 2009. Or, le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a convenu de « la nécessité de lancer une coopération structurée permanente qui soit inclusive et ambitieuse. Les États membres établiront, dans un délai de trois mois, une liste commune de critères et d'engagements contraignants... ». Il semblerait donc que, cette fois-ci, le prince charmant ait trouvé le moyen de réveiller « la Belle au bois dormant de la défense européenne ».

Première question : les États membres ont-ils tous la même compréhension du sujet ?

La réponse est oui. Tous ont, à peu près, compris la même chose. Mais, en vérité, cela n'a plus grand chose à voir avec ce qui est écrit dans les traités. La PESCO a pour ambition d'établir un processus – le mot est important – destiné à générer une « capacité autonome » de gestion des crises qui surviennent à l'extérieur de l'Union et qui l'impactent directement. L'idée de départ était de permettre à l'Union de gérer, sans l'aide des Américains, des crises comme celles de la Yougoslavie, ou aujourd'hui du Mali, de la Libye et même de la Syrie. Pour parvenir à ce résultat, le traité prévoit l'intégration progressive des appareils de défense des États membres. Cette intégration, dont l'archétype est ce qu'ont fait les marines militaires belges et néerlandaises (BENESAM) à une petite échelle, aurait dû, si elle avait été couronnée de succès, permettre de passer le moment venu à une « défense commune ». Or, ce qui est en débat aujourd'hui est une simple amélioration de la coopération militaire, dans un cadre « juridiquement contraignant ». Plus personne ne parle d'intégration. Parallèlement, les attentes vis-à-vis de la PESCO ont augmenté puisqu'il ne s'agit plus seulement de remettre de l'ordre dans le voisinage, mais de défendre les citoyens européens. Tout cela, bien sûr, sans dupliquer ce que fait l'OTAN.

Deuxième question : où en sont États membres ? Qui veut vraiment établir la PESCO et comment ? Qui se résigne à y aller et pourquoi ? Qui restera dehors ?

À ce jour, cinq groupes semblent s'être formés. D'abord le noyau franco-allemand, dont l'accord ou le désaccord va donner le diapason. Pour l'Allemagne, l'unité compte par-dessus tout, il faut être « inclusif ». Pour la France il s'agit de faire œuvre utile, il s'agit d'être « ambitieux ». Être à la fois « inclusif » et « ambitieux » c'est possible. Vraiment. Mais à condition de savoir ce que l'on fait et où on veut aller. Autour de ce noyau, un premier cercle, celui des États volontaires, où se rangent ceux qui n'envisagent pas de ne pas en faire partie, même si tous n'en ont pas les moyens. Puis un deuxième cercle, celui des résignés, qui regroupe les États qui ne voudraient pas nécessairement établir la PESCO, même s'ils le peuvent, mais qui ne veulent pas être relégués en « seconde zone ». Le quatrième groupe est celui des indécis. Enfin, pour quatre États, il nous semble raisonnable de penser qu'ils n'en feront pas partie, au moins au début. Au premier rang de ces États se trouve évidemment le Royaume-Uni.

Troisième question : des débats ont-ils été passés sous silence ?

Oui. Et ils sont nombreux : la gouvernance compliquée de la PESCO ; la nécessaire réforme de l'Agence européenne de Défense, dont dépend l'évaluation du respect des engagements et la mise en œuvre des projets ; la cohérence avec les autres initiatives européennes en cours, à commencer par le Fonds européen de Défense ; la question du Brexit et aussi celle de la relation avec l'OTAN. Est-ce mal parti ? Encore oui. Alors que faire ? Comment ne pas dilapider l'énorme quantité d'énergie et de confiance dont bénéficie la défense européenne en raison d'une conjonction astrale exceptionnelle ? Peut-être, en s'efforçant d'œuvrer pour une 'smart PESCO' plutôt qu'une 'PESCO light'

1 Avant-propos

« Au diable, l'histoire et ses principes.
De quoi s'agit-il ? »

Général Verdy du Vernois

À l'évidence, la défense européenne est revenue au cœur de l'actualité et, avec elle, la lancinante question du « potentiel inexploité du traité de Lisbonne », en d'autres termes : la coopération structurée permanente (PESCO). La belle que l'on croyait endormie à jamais est devenue en l'espace de quelques mois l'objet de toutes les attentions et nombreux sont les princes charmants qui se pressent à son chevet. Mais si tout le monde l'évoque, peu en dehors du cercle étroit des négociateurs et des laboratoires d'idées, sont capables de l'expliquer sans recourir à de longues explications historiques. Alors, au diable l'histoire et ses principes. De quoi s'agit-il ?

On ne peut en effet répondre à la question qui nous a été posée de savoir s'il existe une compréhension commune de la PESCO en esquivant la question de savoir ce qu'est la PESCO, ou plus exactement ce que nous pensons qu'elle est. Nous sommes conscients du caractère périlleux de l'exercice. Dans la complexité des dispositions des traités, plusieurs interprétations sont possibles et, celle que nous proposerons ne fera peut-être pas l'unanimité. Chacun voit un peu dans ce dispositif juridique, ce qu'il a envie d'y voir et, surtout, ce qui sert le mieux les intérêts de son pays. Comme souvent en droit une interprétation est nécessaire. Mais interpréter n'est pas improviser. En l'occurrence l'intention des rédacteurs des traités a été consignée dans de précieux travaux d'archive menés par les témoins de la négociation³.

Certes, on peut toujours dire que les temps ont changé. C'est vrai. Mais pas le texte des traités. L'intention des rédacteurs reste claire, limpide même, et elle permet de comprendre l'utilité de l'ensemble des dispositions juridiques, utilité qui elle aussi reste intacte en dépit des années. Pour qui sait dépasser la complexité des textes, la PESCO forme avec l'Agence européenne de Défense et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) une horloge à complication dont le tourbillon est d'une grande beauté.

Alors tant pis si l'interprétation que nous en donnons ne fait pas l'unanimité. Il nous a semblé indispensable de fixer un point d'origine, ne serait-ce que pour mesurer la dérive d'interprétation par rapport au projet qui est, aujourd'hui, sur la table des négociations.

S'il fallait la définir en un mot, un seul, nous dirions que la PESCO est un processus.

Il s'agit du processus institutionnel, engagé par une avant-garde d'États membres, destiné à permettre à l'Union européenne de disposer d'une « capacité autonome » militaire, pour gérer les crises, y compris les plus difficiles, susceptibles d'advenir dans son voisinage et d'avoir des impacts directs ou indirects sur ses États membres ou ses citoyens.

La volonté de se doter d'une capacité autonome, c'est-à-dire indépendante des Américains pour dire les choses clairement, est née du constat fait par les principaux leaders européens à la fin des années 1990 de leur incapacité à gérer la crise de la Yougoslavie et d'empêcher qu'un génocide soit commis aux portes de l'Europe. Plus jamais ça...

³ De Schoutheete. P. Les cahiers de Chaillot n°71 – la cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD – octobre 2004.

Qu'il nous soit permis d'insister sur le fait que la PESCO n'est pas cette « capacité autonome », mais seulement le processus pour y parvenir. De la même façon la gouvernance de la PESCO n'est pas celle de la PSDC. C'est une chose de décider des voies et moyens pour constituer une capacité. C'en est une autre que de décider de s'en servir et dans quelles occasions.

Les principales caractéristiques de ce processus sont les suivantes.

Comme tout processus, il s'agit d'une démarche **incrémentale**. La PESCO ne produira pas ses effets immédiatement, mais de façon progressive, dans le temps long. À ce titre, elle s'inscrit dans la logique des pères fondateurs dite « des petits pas ».

Deuxièmement c'est un processus **juridiquement contraignant**, ce qui le différencie fondamentalement des « engagements en matière d'investissement de défense » ('defence investment pledge') pris dans le cadre de l'OTAN en 2014. L'entrée dans ce dispositif est permise à tous les États qui le veulent et qui le peuvent ; ce sont les deux critères de l'article premier du protocole n° 10 du Traité de Lisbonne. Mais à la condition que ces États respectent cinq engagements prévus à l'article 2 du même protocole. L'Agence européenne de Défense (AED) est à la fois chargée de la surveillance des critères d'entrée et de la mise en œuvre des engagements, au moins pour ce qui concerne les programmes d'équipement. C'est l'article 3 dudit protocole.

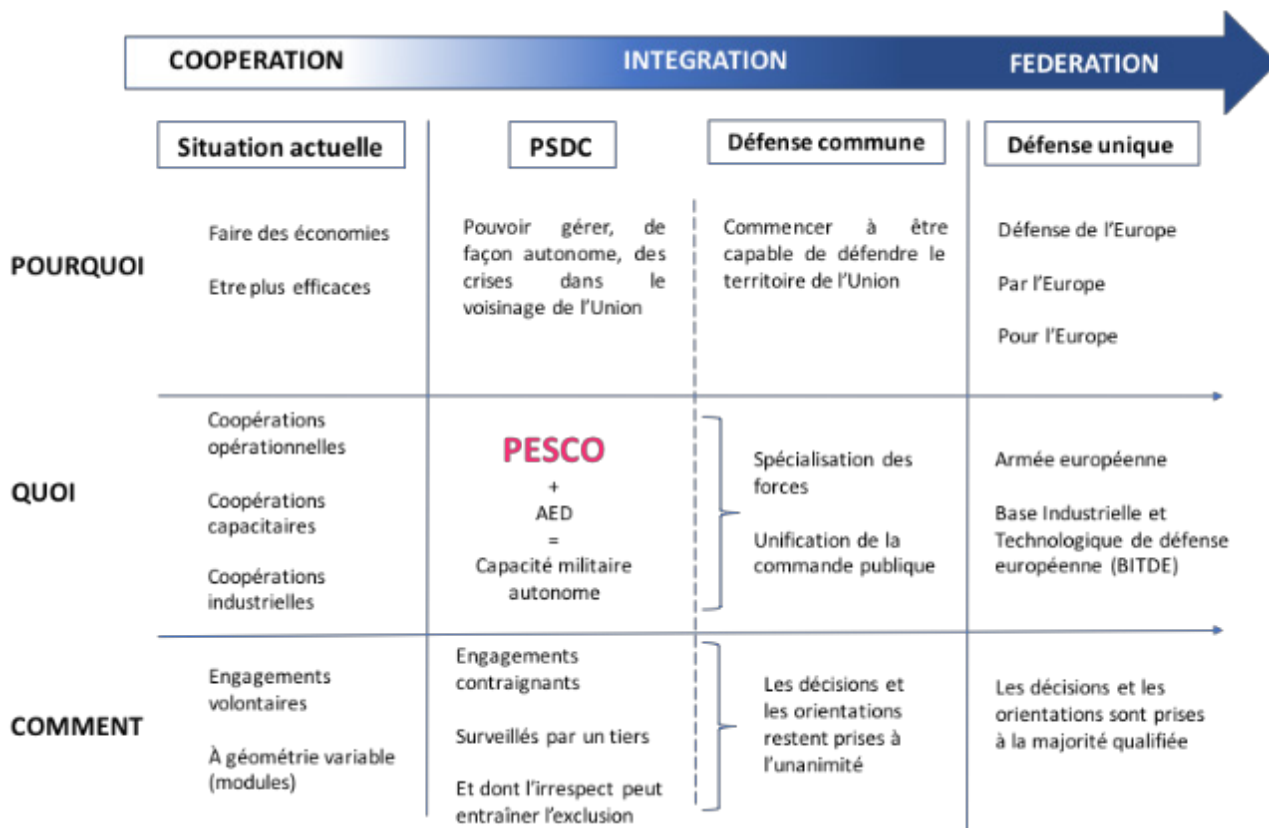
Il s'agit d'un processus **structurant**. Les engagements que les États membres doivent prendre portent en effet sur l'intégralité des aspects constitutifs d'une défense commune : les financements, la planification, les capacités opérationnelles, le comblement des lacunes capacitaires et la réalisation de programmes « majeurs » d'armement. La PESCO est à la défense européenne ce que les critères de Maastricht sont à l'euro : une *institution sui generis* du droit européen, puisque, au sens propre du terme, elle a vocation à organiser (structurer) quelque chose qui existe déjà (la coopération) autour de principes qui durent (de façon permanente). Ce processus a pour ambition de dépasser la simple « coopération » et **d'atteindre « l'intégration »**. Le but ultime de la PSDC est la « défense commune », qui n'est pas la « défense unique » ce qui serait alors « l'armée européenne ».

Ce processus présente l'avantage, ou l'inconvénient, c'est selon, de rester **dans un cadre intergouvernemental** puisque toutes les décisions et orientations qui y sont prises le sont, en principe, à l'unanimité. Répétons encore une fois qu'il n'a jamais été question, tout au moins dans le cadre de la PSDC et de la PESCO, de réaliser une « armée commune », sans intervention de la Commission ni du Parlement.

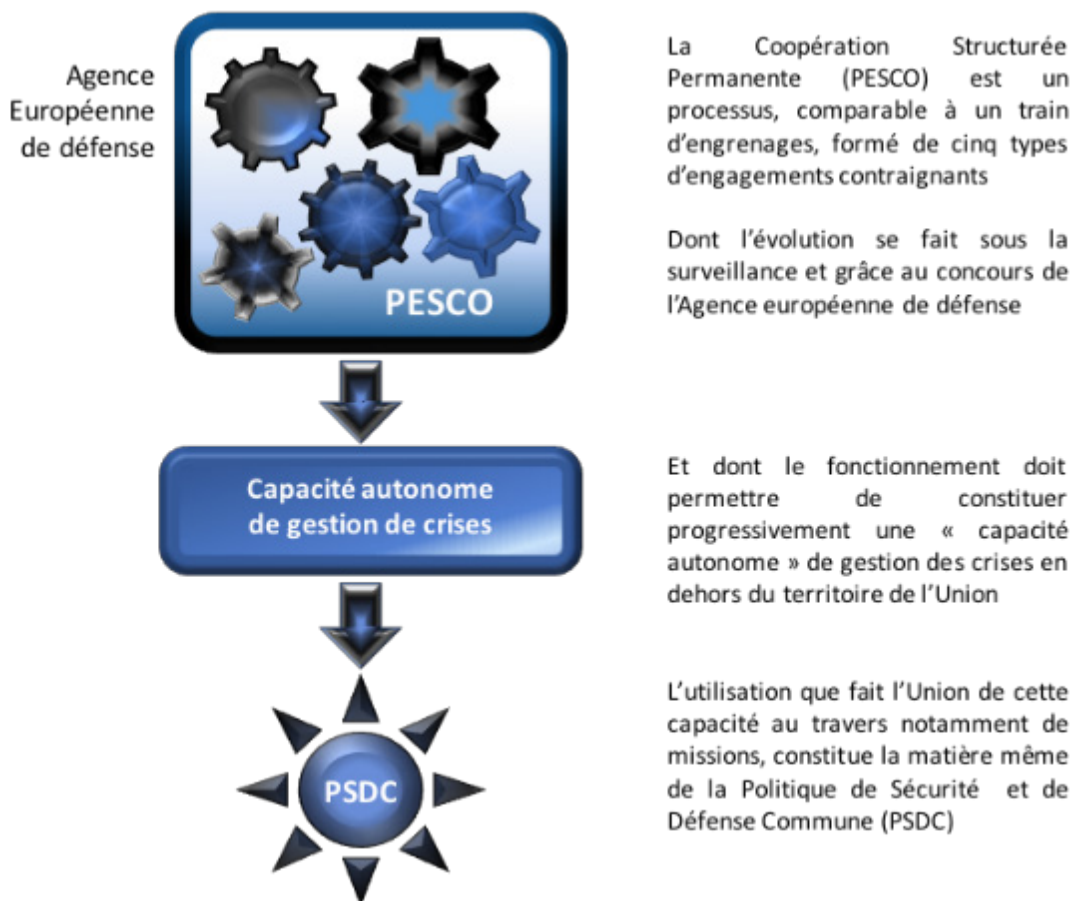
Enfin, il ne concerne qu'une « **avant-garde** » d'États membres. L'idée sous-jacente est ici que les progrès faits par quelques-uns bénéficient à tous et que tous peuvent suivre et rejoindre à leur rythme le groupe de tête sans que personne ne soit obligé d'y souscrire. En retour aucun ne peut empêcher ceux qui le souhaitent de l'établir entre eux. C'est la raison pour laquelle la PESCO peut être établie à la majorité qualifiée et non pas à l'unanimité. Cette notion d'avant-garde est souvent assimilée à celle de « noyau » (core), de « cercles concentriques » ou encore « d'Europe à plusieurs vitesses », toutes images qui traduisent de façon moins satisfaisante l'intention d'origine.

Mais plus que mille mots, deux schémas nous aideront à mieux comprendre ce qu'était la PESCO dans l'intention des rédacteurs des traités.

LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE DANS UNE VISION D'ENSEMBLE



LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE DANS LE TRAITÉ DE LISBONNE



2 Introduction

« La folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent. »

Albert Einstein

Le possible réveil de la PESCO s'inscrit dans un mouvement plus vaste en faveur de la défense européenne, ce que le professeur Jolyon Howorth appelle la « résurgence de la PSDC » ('CSDP redux')⁴. Certes ce mouvement a été engendré bien avant le Brexit, Donald Trump, l'affaire ukrainienne et les attentats terroristes sur le sol européen. Il a un père : Herman Van Rompuy, alors Président du Conseil européen qui, en décembre 2012, a appelé les différentes instances européennes à « élaborer de nouvelles propositions et actions visant à renforcer la PSDC »⁵. Il a une mère : la Commission européenne, dont la Communication du 24 juillet 2013 annonçait une « feuille de route » en matière de défense et contenait en germe « l'action préparatoire de recherche de défense »⁶. Mais, vraisemblablement l'histoire ne retiendra que la date de naissance de cette (re)naissance de la défense européenne : le 23 juin 2016, date à laquelle le peuple britannique a choisi, à une courte majorité, de quitter l'Union européenne après plus de quarante années d'une appartenance marquée du sceau de l'ambiguïté. Un sursaut était indispensable. Il en allait de la survie du projet. Cela les dirigeants européens l'ont compris, tout de suite.

Ce sursaut a eu lieu. Ou du moins il a commencé, sur le papier. Jamais les déclarations, communications, décisions et conclusions en tous genre n'auront été aussi nombreuses. De juin 2016 à juin 2017, nous avons compté vingt documents majeurs appelant à un renforcement de la défense européenne [annexe3]. Même si on réduit ce nombre aux documents les plus importants, on compte à partir de la stratégie globale de la HR/VP pas moins de trois ensembles d'initiatives : le plan d'action de la Commission, qui comprend, notamment, le Fonds européen de Défense avec ses deux volets sur la recherche de défense et les capacités, le plan de mise en œuvre du Conseil européen qui définit le niveau d'ambition militaire de l'Union européenne, de même que la déclaration de Varsovie entre l'UE et l'OTAN auxquels il faut ajouter diverses autres initiatives. Faut-il y voir une simple « liste des commissions » ? L'avenir le dira. Il est vrai que l'ensemble de ces documents constitue un labyrinthe de papier où même l'observateur le plus avisé peut se perdre. L'heure semble venue de mettre un peu de cohérence dans tout cela et de dévoiler l'architecture d'ensemble, la vision qui guide la foule des « pragmatiques ».

Quoiqu'il en soit, chaque institution européenne a apporté son écot à l'œuvre commune. La Commission, en particulier, a, pour la première fois de son histoire, décidé, dans son « plan d'action en faveur de la défense », d'utiliser le levier budgétaire. Sous réserve de l'approbation du Parlement européen, 590 millions d'euros entre 2017 et 2020 devraient être dépensés en faveur de la recherche de défense et le développement de nouvelles capacités. Si la prochaine Commission et le prochain Parlement confirment

⁴ HOWORTH. J. 'Strategic autonomy and the EU-NATO Cooperation: squaring the circle' – Egmont Security Brief n° 83 May 2017

⁵ [Conseil européen des 12 et 13 décembre 2012 \[EUCO 205/12\]](#) § 23

⁶ [Commission européenne \[COM \(2013\) 542 final\] « vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace »](#) point 4 du « plan d'action » deuxième indent p. 13

les décisions actuelles, à compter de 2021 l'Union pourrait dépenser un milliard et demi par an pour la défense. Cela change la donne.

Comme le relève à juste titre Nicolas Gros-Verheyde, plusieurs tabous ont été brisés⁷ : le déploiement des groupements tactiques ('battle groups') pourra être financé en commun de façon permanente ; un embryon de quartier général permanent a vu le jour, un examen annuel des planifications de défense devrait avoir lieu, et enfin, last not but not least, la Coopération structurée devrait, enfin, voir le jour.

Si la PESCO devait être effectivement ressuscitée, alors Il faudrait alors rendre hommage à l'actuel président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui a été le principal artisan de ce miracle. Il a été le premier, lors de la campagne en vue de son élection à la tête de la Commission européenne, à réutiliser les mots de « coopération structurée permanente », à un moment où tout le monde avait oublié leur signification. Il faudra également reconnaître le soutien actif des parlementaires européens puisque, entre 2016 et 2017, pas moins de cinq rapports et résolutions ont été adoptés en ce sens [annexe 5].

Dans ce mouvement d'ensemble, les États membres sont clairement à la traine des instances européennes. Or la décision « d'établir », c'est le mot utilisé par le traité, la PESCO ne dépend que d'eux. Le Président de la Commission européenne peut bien montrer la voie, le Parlement européen le soutenir et la HR/VP s'agacer de la lenteur des décisions, mais à la fin, seuls les États membres sont en droit de décider ou non, d'établir la coopération structurée permanente.

Or, les dirigeants de ces États membres ont maintenant bien compris qu'eux aussi devaient faire quelque chose et que ce « quelque chose », ils n'étaient plus en mesure de le faire tous seuls. Pour autant, tels des enfants arrivés au sommet du tremplin de la piscine municipale, ils hésitent à plonger dans le grand bassin. Certains ont peur, d'autres poussent leurs camarades. La plupart préfèrent plonger plutôt que de rester sur le bord. Pour autant, aucun n'a pris la décision d'organiser un ballet de natation synchronisée et leur intention à ce stade est bien de continuer à barboter dans leur coin, seuls ou à quelques-uns.

Le fait est que si les mots ont un sens, la coopération devrait être structurée, c'est-à-dire structurante, et permanente, c'est-à-dire durable. Mais les mots peuvent aussi être trompeurs, car, que s'agit-il de « structurer » de façon « permanente », sinon la « coopération ». Or une coopération, structurée, de façon permanente, cela ne se s'appelle plus une coopération, mais un pas décisif vers l'intégration.

Et c'est bien ce qui fait peur. Comme le dit justement le professeur Linnenkamp : « la PESCO est sur toutes les bouches, mais elle n'est pas encore dans tous les cœurs ». Tous répètent à l'envie qu'ils veulent avancer vers plus de défense européenne mais en réalité ils répugnent à le faire. La folie serait de répéter toujours la même chose et s'attendre à un résultat différent. Nous en sommes là, fin juin 2017.

D'où la question posée : les instances décisionnelles des États membres ont-elles bien compris la même chose et sont-elles d'accord pour œuvrer dans la même direction, sans trop passer sous silence des débats qu'elles préféreraient ne pas engager ?

⁷ Blog B2 le 22 juin 2017 - <https://www.bruxelles2.eu/2017/06/22/les-europeens-brisent-quelques-tabous-sur-la-defense/>

3 Une compréhension qui s'accroît, mais qui reste lacunaire

3.1 Des progrès ont été accomplis, mais ils sont contrastés

Notre premier constat est que, par rapport à la situation qui prévalait en 2014, au moment où la Commission Juncker a pris ses fonctions, la compréhension de la PESCO a fait de grands progrès. La « courbe d'apprentissage », pour reprendre une formule utilisée par l'une des personnes auditionnées, suit une pente raide. En 2014, il était nécessaire, lorsqu'il s'agissait d'expliquer la PESCO aux rares personnes qui s'y intéressaient, de distinguer entre « la » coopération structurée des articles 42 et 46 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et « les » coopérations renforcées de l'article 329 (2) du TFUE qui datent du Traité d'Amsterdam ou encore les « missions » susceptibles d'être confiées à un groupe d'États volontaires en vertu de l'article 44 du TUE. Aujourd'hui, cela n'est plus le cas et tout le monde a bien saisi le caractère unique et irrévocable de la PESCO. Raison de plus pour ne pas gâcher l'opportunité offerte par les Traités ; ce que certains diplomates désignent sous l'expression de « fusil à un coup ».

Notre deuxième constat est que le degré de compréhension de la PESCO varie proportionnellement à la proximité qu'ont les personnes interrogées des négociateurs. Les représentants des États membres, surtout lorsqu'il s'agit des représentants des exécutifs, sont généralement bien informés. En revanche, la question semble avoir été ignorée par les Parlements nationaux. Certes il existe un grand nombre de rapports sur la défense européenne, mais apparemment rien sur la PESCO en tant que telle [annexe 6], ce qui mérite d'être souligné, car tel n'était pas le cas lors de la mise en place de l'euro.

Pour ce qui est des laboratoires d'idées, il nous semble intéressant de constater que ceux de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie sont ceux qui ont le plus travaillé sur le sujet [annexe 7] alors que, à quelques exceptions près, les think tanks allemands et français donnent le sentiment de s'y être moins intéressés.

D'une façon générale, plus on s'éloigne des centres de pouvoir et plus la connaissance de la PESCO devient lacunaire. Elle est quasiment nulle chez les citoyens européens. C'est pourquoi, avec beaucoup d'intelligence politique, les dirigeants européens ont commencé depuis 2016 à ressusciter les termes d'« Union européenne de défense » ou d'« Union européenne de sécurité et de défense » utilisés lors des travaux préparatoires du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Cette insuffisante information des citoyens constitue un point de vigilance qu'il conviendra de surveiller, avec beaucoup d'attention, dans les mois qui viennent.

3.2 La compréhension du « pourquoi » est partagée mais s'éloigne de la vision initiale

D'une façon générale, tout le monde a bien compris qu'il s'agissait de « faire plus ». Mais si tout le monde est d'accord pour faire « plus », le « plus » en question s'est fortement éloigné de la vision d'origine. Lors de nos investigations nous avons fait un double constat.

3.2.1 La distinction des objectifs de la PESCO et ceux de la PSDC mérite d'être précisée

Il nous est arrivé, dans quelques occasions, de constater que nos interlocuteurs n'établissaient pas toujours, de façon claire, la distinction entre les objectifs de la PESCO et ceux de la PSDC. Ce problème vient du fait que la PESCO n'a pas d'objectif en soi, autre que celui de rendre possible la PSDC. Et c'est du reste pour cela que les traités ne prévoient pas d'incitations à établir la PESCO. La raison en est que la PESCO porte en elle même les fruits de sa récompense : la constitution d'une capacité autonome qui permet aux États membres d'agir au travers de l'Union ; ce qu'ils ne pourraient plus faire tous seuls.

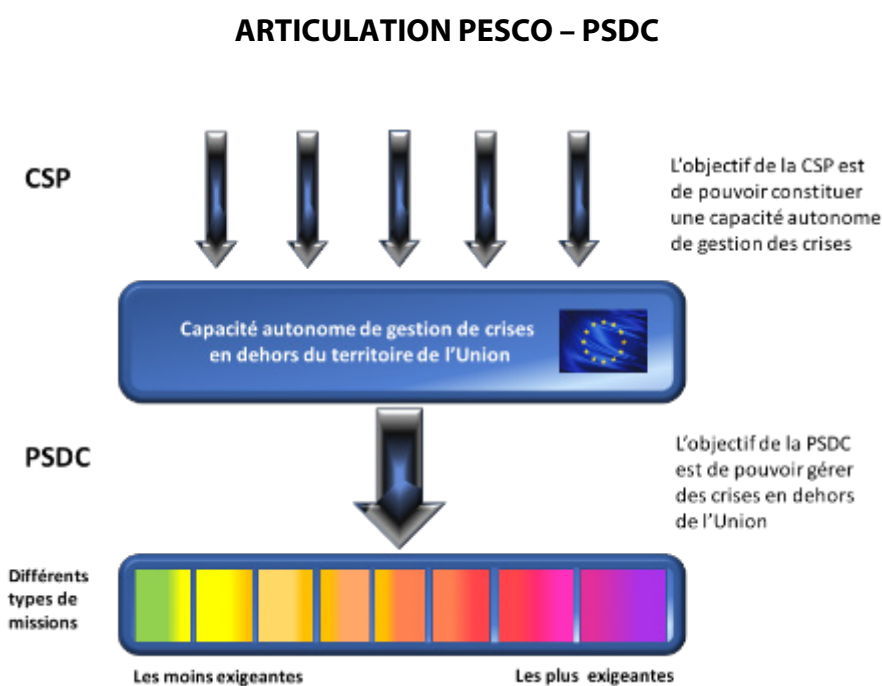
Quant à la PSDC, il est important de distinguer l'instrument – la capacité autonome de gérer les crises, y compris les plus graves, dans le voisinage de l'Europe – de l'usage que l'on en fait et qui constitue la matière

même de la « politique » de sécurité et de défense commune : les missions. Observons au passage que la liste des missions envisagées, de façon non exhaustive, a été redéfinie dans le plan de mise en œuvre de la stratégie globale en novembre 2017 [annexe 10]

Cela permet aussi de comprendre pourquoi PESCO, AED et PSDC forment un tout. Sans PESCO, et donc l'AED qui la supervise et la met en œuvre pour ce qui concerne les programmes capacitaires, il est difficile de constituer une capacité autonome et sans cette capacité autonome, il ne peut y avoir d'authentique PSDC, seulement un ersatz. C'est, du reste, ce à quoi nous avons assisté depuis 2009.

De fait, alors que la PSDC a été créée pour permettre de gérer des crises du type de celles de Libye, du Mali, ou de Syrie, jamais, ô grand jamais, il n'a été sérieusement envisagé d'y mener des opérations au titre de la PSDC. Ce qui est bien la preuve que la PSDC ne peut délivrer son plein potentiel sans la PESCO.

Cette confusion entre les objectifs de la PSDC et ceux de la PESCO mérite d'être dissipée.



3.2.2 Les attentes vis-à-vis de la PESCO ont considérablement augmenté

Il est toujours possible de se faire une idée des objectifs que les uns et les autres assignent à la PESCO en lisant la presse spécialisée et en menant des interviews. Mais rien ne supplée l'analyse sémantique des textes officiels, qui cristallisent les volontés politiques à un moment donné, pour se faire une idée de l'intention des acteurs [annexe 5].

De ce point de vue, il est intéressant de noter que, dès le premier document mentionnant à nouveau la possibilité d'établir la PESCO, à savoir le **'non papier' franco-germanique du 8 septembre 2016**, on assiste à un accroissement progressif des ambitions assignées à cet outil.

En effet, s'il est entendu, dans ce document, que : « la PESCO doit chercher à rendre la PSDC plus forte, plus effective et plus efficiente pour le bénéfice de tous les États membres » il est également reconnu que : « la PESCO a un important effet de levier pour remplir les objectifs définis par la stratégie globale européenne ».

Le **plan de mise en œuvre présenté par la HR/VP au Conseil le 14 novembre 2016** élargit à son tour les objectifs de la PESCO qui sont désormais censés « générer un engagement plus contraignant pour le développement des capacités, améliorer les résultats et renforcer la PSDC ».

Le **Conseil de l'Union européenne du 6 mars 2017** confirme cette orientation : « la PESCO pourrait contribuer de façon significative à remplir le niveau d'ambition de l'Union européenne, y compris pour les missions les plus exigeantes ».

Cette extension de l'objectif assigné est encore plus clair dans les conclusions du **Conseil de l'Union européenne du 18 mai 2017** :

- « L'objectif de la PESCO serait de renforcer la sécurité et la défense européennes et de contribuer à ce que le niveau d'ambition de l'UE défini par le Conseil en 2016 soit atteint pour ses trois priorités stratégiques, également en ce qui concerne les missions les plus exigeantes, et de favoriser le développement des capacités de défense des États membres et renforcer la coopération européenne en matière de défense, tout en tirant pleinement parti des traités ; »

Enfin, le **Conseil européen des 22 et 23 juin 2017** a confirmé, une fois pour toutes, cette orientation :

- « 8. Afin de renforcer la sécurité et la défense de l'Europe dans le contexte géopolitique difficile que l'on connaît actuellement et de contribuer à ce que le niveau d'ambition de l'UE exprimé dans sa stratégie globale puisse être atteint, le Conseil européen convient de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente (...) »

Tout cela ne manque pas de sel, si on se rappelle que la stratégie globale n'a pas été formellement adoptée par le Conseil européen, mais simplement « accueillie ».

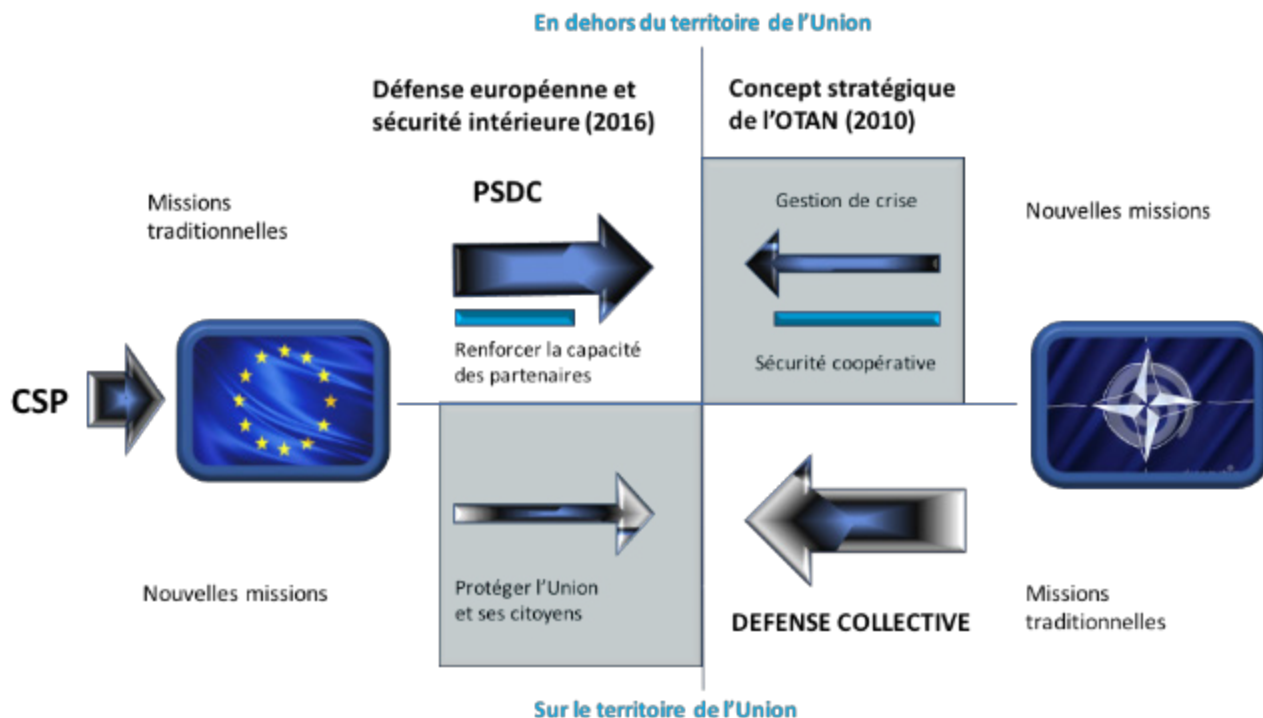
Quoiqu'il en soit, pour prendre la mesure de l'accroissement des objectifs assignés à la PESCO, encore faut-il rappeler que le « niveau d'ambition » en question consiste en trois priorités qui sont :

1. « **La réaction aux crises et conflits extérieurs** » ce qui couvre « l'ensemble des missions PSDC en matière de gestion civile et militaire des crises en dehors de l'Union » ;
2. « **Le renforcement des capacités de partenaires** », ce qui couvre « l'ensemble des missions ou opérations PSDC chargées de tâches de formation, de conseil et/ou d'encadrement dans le secteur de la sécurité » ;
3. « **la protection de l'Union et de ses citoyens** », ambition qui « englobe la contribution que l'UE et ses États membres peuvent apporter sous l'angle de la sécurité et de la défense, notamment dans le cadre de la PSDC, (...) en liant sécurité intérieure et sécurité extérieure (...) ».

L'objectif de renforcer les capacités des partenaires n'est pas, à proprement parler, un objectif différent des missions de PSDC, si ce n'est dans sa dimension « capacitaire » qui laisse entendre que l'Union pourrait renforcer la sécurité de ses voisins en crise en leur apportant des équipements militaires, pour qu'ils puissent tirer profit des missions d'entraînement dont ils bénéficient. Vaste débat.

Quant à l'objectif de « protéger l'Union et ses citoyens », il répond, sans aucun doute, aux attentes de l'immense majorité des citoyens européens. Le problème est qu'il n'est pas défini avec précision. Dès lors, il entre potentiellement en conflit avec le cœur de mission de l'OTAN qui est d'assurer la défense collective du territoire européen. Même si on comprend intuitivement la différence entre 'hard defence' et 'soft defence', la ligne de partage entre l'objectif de la PSDC et celui de l'OTAN s'en trouve brouillée.

NOUVEAUX OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA PESCO ET ARTICULATION AVEC L'OTAN



Initialement, les choses étaient simples. Il y avait une sorte de spécialisation du travail à la fois géographique et fonctionnelle entre la PSDC ('soft defence' en dehors du territoire européen) et l'OTAN ('hard defence' sur le territoire européen). Depuis les choses se sont compliquées et la recherche d'une meilleure articulation entre la PSDC et l'OTAN prend tout son sens et son utilité. C'est, du reste, cette meilleure articulation que s'efforcent de préciser les dirigeants de l'UE et ceux de l'OTAN, depuis la déclaration de Varsovie de juillet 2016. Il n'est guère surprenant non plus, que le Conseil européen dans ses conclusions des 22 et 23 juin ait pris le soin de préciser, à la demande expresse des pays d'Europe centrale et orientale que : « ce travail (l'établissement dans un délai de trois mois de la liste des critères et des engagements de la PESCO) doit être cohérent avec la planification de défense nationale des États membres et les engagements convenus dans le cadre de l'OTAN et des Nations unies par les États membres concernés. ».

Cet accroissement des attentes vis-à-vis de la PESCO n'a en soi rien de choquant. Si les objectifs ont changé, si l'importance de la gestion des crises apparaît, pour toutes sortes de raisons (fatigue expéditionnaire, difficultés à lutter par des moyens militaires dans des zones où l'État n'existe plus, etc.), moins importante aujourd'hui qu'hier et, qu'en revanche, la protection de l'Europe et de ses citoyens devient prioritaire pourquoi pas ? Mais attention, il est toujours préférable que les objectifs restent en cohérence avec les moyens. En l'occurrence, les objectifs sécuritaires que les Européens ambitionnent de poursuivre dimensionnent le format de la « capacité militaire » à construire collectivement. Par ailleurs, prenons garde à ne pas nous tromper d'instrument. Si par « protection de l'Europe » et de ses citoyens on entend la sécurité intérieure, c'est moins un outil de défense qu'il faut construire, qu'un outil de renseignement, et de coopération policière.

3.3 Le « quoi » est refoulé

3.3.1 La notion d' « avant-garde » a été complètement gommée

La référence aux documents officiels permet de s'apercevoir que la notion d'inclusivité apparaît dès le « non papier » franco-allemand de septembre 2016. Elle a été reprise ensuite dans tous les documents officiels [annexe 5]. Autant le dire tout de suite, non seulement la notion d'inclusivité n'a jamais figuré dans les traités, mais elle est, dans son esprit, étrangère, pour ne pas dire opposée, à l'intention des rédacteurs. Juridiquement elle n'a pas de sens. C'est, dans le meilleur des cas, un pléonasme : tous les États qui respectent les critères et souscrivent aux engagements ont le droit d'en faire partie. Une fois que l'on a dit ça, on n'a fait que lire les traités. Le drame vient du fait que, destinée politiquement à préserver l'unité des États membres en des temps difficiles, cette notion agit comme un poison. Elle condamne en effet les négociateurs à un choix dramatique : abaisser les critères pour que tout le monde en fasse partie, ou les élever au risque de n'avoir plus qu'une poignée d'États. Elle nous enferme dans un dilemme.

Qu'il nous soit permis d'insister sur ce point, la PESCO voulue par les rédacteurs n'est ni inclusive, ni exclusive. Elle permet tout simplement à ceux qui « veulent » en faire partie de pouvoir le faire et à ceux qui ne veulent pas, de ne pas être obligés à le faire. Il ne s'agit ni d'inclure, ni d'exclure, mais de permettre à ceux qui ne veulent pas de défense commune, de ne pas empêcher ceux qui veulent le faire d'avancer.

Au-delà des critères comptables et des engagements, la PESCO repose sur la volonté de constituer, ensemble, une « capacité ». Or, le moyen le plus efficace de constituer cette capacité est d'intégrer les appareils de défense, comme l'ont fait les Belges et les Néerlandais dans le domaine maritime [annexe 8]. Ce qui implique spécialisation des forces et achat en commun des équipements. Tous les États ne veulent pas aller jusque-là ? C'est leur droit le plus absolu. Mais alors, qu'ils n'entrent pas dans ce processus. Là est le sens de la notion d'avant-garde qu'il faut se garder de pervertir.

Lors de l'institution de l'euro, la Suède, le Royaume-Uni et le Danemark n'ont pas voulu en faire partie. Non pas parce qu'ils ne respectaient pas les « critères de Maastricht », mais parce qu'ils s'estimaient amplement satisfaits par l'existence d'un grand marché et qu'ils ne voulaient pas aller au-delà. Ce choix, authentiquement souverain, est respectable. Respectons de même ceux qui veulent aller vers plus d'intégration, au lieu de rechercher à tout prix, jusqu'au prix de l'inefficacité, à complaire à ceux qui ne veulent pas entrer dans un processus d'intégration militaire. Inutile d'abaisser les critères. Si, juridiquement, la PESCO doit rester ouverte à tous, dans les faits, elle doit être en mesure de départager ceux qui veulent plus d'intégration et ceux qui n'en veulent pas. N'en déplaise à certains, une authentique PESCO ne pourra pas être excessivement « inclusive ».

Certes, l'on comprend, par les temps qui courent, les raisons qui poussent à rechercher l'objectif que tous les États membres de l'Union – les 27 donc – ou à tout le moins le groupe le plus large, soient au « départ du train ». Evidemment, s'il s'agit d'un « train » et non d'une « avant-garde », personne n'a envie de rester sur le quai. Mais si c'est pour aller sur une voie de garage, à quoi cela servirait-il ? Le bénéfice immédiat serait acquis au préjudice d'un dommage majeur dans les années qui viennent.

Sortons de ce débat médiocre : le succès de la PESCO ne se mesurera pas au nombre d'États qui en font partie, mais au fait qu'elle soit capable de générer une capacité commune de défense. Dans cette perspective, son établissement devrait reposer sur une déclaration politique, écrite dans un langage clair, qui engage la parole des signataires, et qui soit compréhensible par tous les citoyens de l'Union. C'est, en sus de tous les paramètres et de tous les benchmarks, cette déclaration politique qui devrait constituer le véritable critère d'adhésion à la PESCO.

3.3.2 Cadre ou processus ?

Pour la grande majorité des personnes interrogées, la PESCO est un « cadre » (framework). L'adjectif accolé à ce cadre varie. Il peut être tour à tour « législatif », « politique », « financier », « capacitaire », voire tout cela à la fois. C'est comme cela que la ministre allemande de la Défense, Ursula von der Leyen voit la PESCO : un « cadre ». Ce qui, bien sûr, n'est pas une réponse erronée, puisqu'en dépit de l'imprécision du terme on retrouve l'idée d'une institution qui structure. Le problème est que le terme de cadre fait perdre la notion de temporalité, qui est essentielle à la compréhension de l'ensemble, et favorise les glissements sémantiques : « être dans le cadre », c'est aussi être sur la photo. Ne pas y être, c'est être sorti de l'histoire.

Plus rarement, quelques chercheurs tels Nicoletta Pirozzi de l'Istituto Affari Internazionali de Rome, invoquent la notion de processus. C'est une interprétation qui nous semble plus précise que celle de « cadre », car il serait illusoire de penser et dangereux de laisser croire que les choses vont changer du jour au lendemain lorsque la PESCO sera établie. Étant essentiellement un processus, la PESCO ne produira ses effets que dans le long terme. À quelle échéance ? Cela dépendra des engagements pris par les États membres au moment de l'établissement.

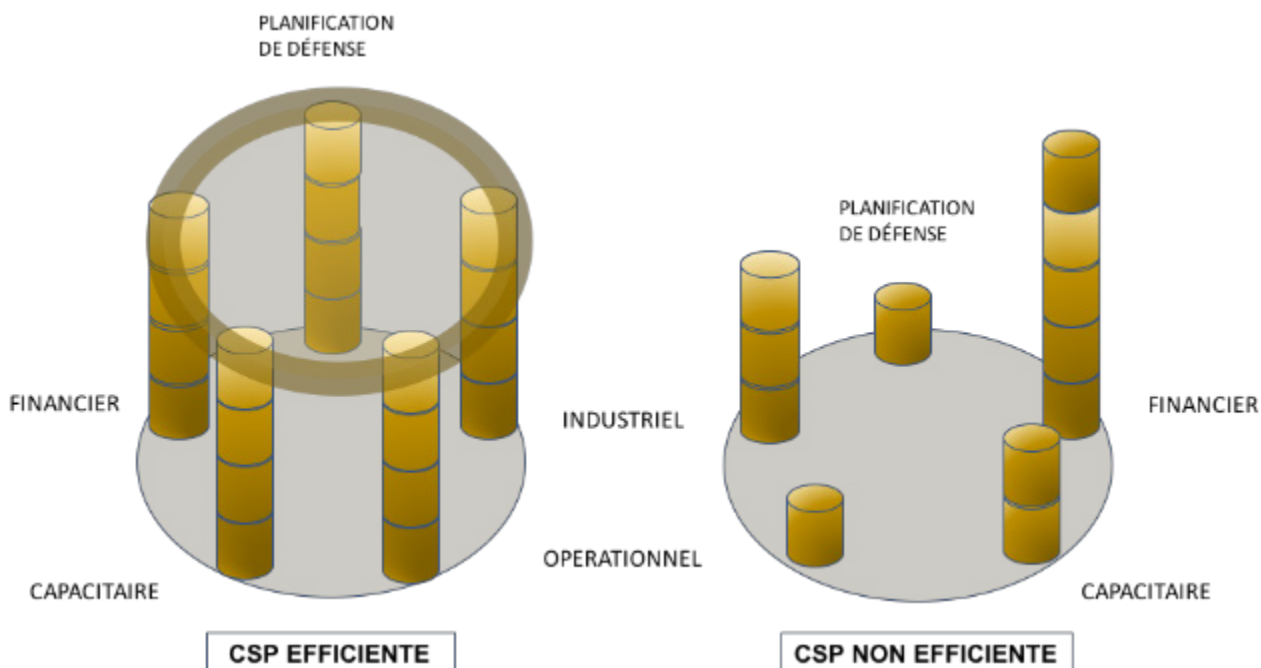
3.4 Le « comment » est confus

C'est sans doute le 'breaking point' de la PESCO, par analogie avec le point où l'onde rencontre le sol marin et crée la vague. En d'autres termes chacun y va de son interprétation et voit dans le traité ce qu'il a envie d'y voir. Nous avons retenu de nos conversations les points suivants.

En premier lieu, il est rare que les personnes interviewées aient une perception de la PESCO comme faisant partie d'un tout, avec l'AED et les capacités opérationnelles proprement dites : groupements tactiques et quartier général. La perception commune est que la PESCO est une institution autonome, distincte des autres pièces du puzzle. Or telle n'est pas notre interprétation. Et pour preuve, le traité de Lisbonne laisse peu de doutes sur le fait que la PESCO devait être établie dans la foulée de son entrée en vigueur, c'est-à-dire au plus tard en 2010, date qui aurait dû servir de point de référence pour l'appréciation des critères d'entrée de l'article premier du protocole n° 10.

En second lieu, notons le fait, paradoxal en apparence, que la moitié des personnes interrogées trouve les engagements trop rigides alors que l'autre moitié les trouve trop flexibles. À y regarder de près, cette distorsion dans les perceptions s'explique aisément. En effet, le traité impose cinq secteurs de « coopération » (le mot est utilisé deux fois dans la partie relative aux engagements) qui, ensemble, constituent le processus d'intégration et le structurent. Tous ces secteurs doivent être traités, sans exception, ni « cherry picking ». En ce sens le traité est rigide. En même temps, les États membres sont libres, au moment de l'établissement de la PESCO, de convenir entre eux du niveau d'ambition qu'ils entendent se fixer, secteur par secteur, et dans un calendrier à convenir. Il est essentiel, plutôt que de se focaliser sur les « benchmarks » fixés en 2007 au sein de l'AED, sur une base « volontaire » et « collective », (c'est-à-dire sans valeur), de bien s'assurer de la cohérence de la construction. Évidemment, il peut y avoir des chemins de progression différents. Par exemple le pilier « opérationnel » peut être dressé avant le pilier « industriel » ou l'inverse. Mais à la fin du processus, il est nécessaire qu'il y ait une harmonie d'ensemble, faute de quoi le processus ne produira pas la « capacité autonome » et collective, ce qui est le but du jeu. Bâtir la PESCO sur un ou deux piliers serait inefficace, et donc inutile.

LES CINQ PILIERS DE L'INTÉGRATION SELON LE TRAITÉ



En troisième lieu, notons la disparition du mot « intégration ». Le seul et unique document dans lequel apparaissait ce mot, à deux reprises, était un « non papier » italien du 9 septembre 2016. Depuis les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 6 mars 2017, il n'est plus question que de « coopération ». Les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 18 mai 2017 ne laissent aucun doute sur le sujet. La PESCO y figure sous un chapeau intitulé : « approfondir la coopération européenne dans le domaine de la défense ». En outre, le Conseil prend soin de « souligner » que la PESCO doit : « contribuer à susciter de nouveaux efforts et projets de collaboration et de coopération » et rappelle l'objectif de la PESCO : « renforcer la coopération en matière de défense. » (soulignés par nous).

Or, la voie préconisée par les rédacteurs des traités afin de constituer la « capacité autonome » était d'intégrer progressivement les appareils de défense des États désireux de le faire. Et pour preuve, c'est bien parce qu'il s'agit d'intégration que sont inscrits dans le protocole n° 10 les mots de « rapprochement des outils de défense », « d'harmonisation de l'identification des besoins militaires », de « spécialisation », de « modification des procédures de décision nationale », de « comblement des lacunes » (ce qui suppose qu'on les ait reconnues, ce qui n'est pas une mince affaire pour les militaires) et de participation à des « programmes européens d'équipement majeurs » (souligné par nous) .

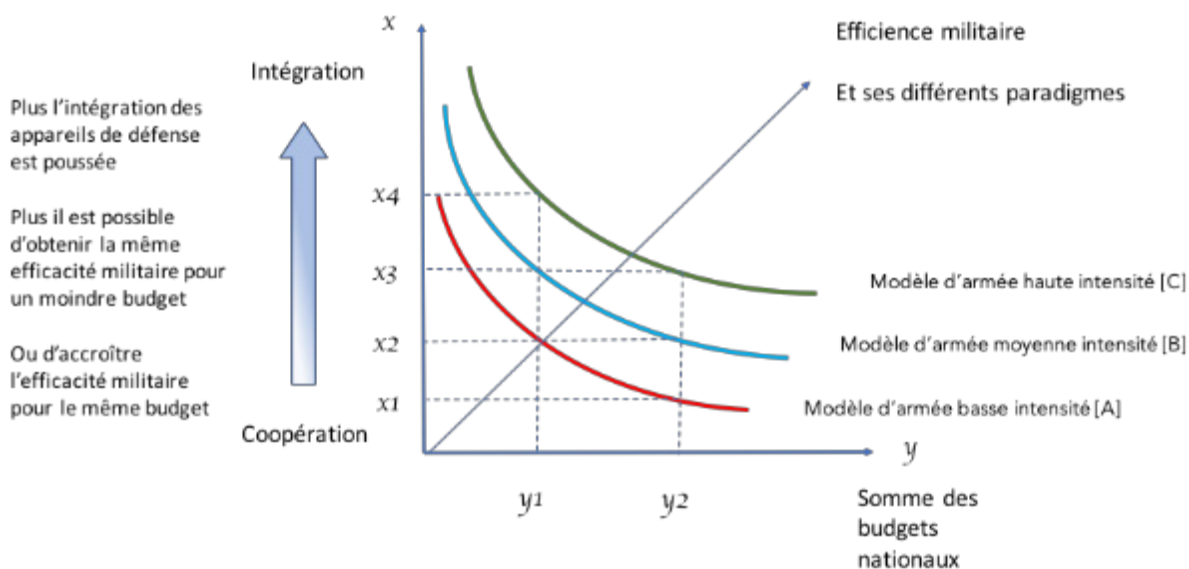
Et c'est bien parce qu'il s'agit d'intégration que les « engagements » doivent être « contraignants ». Cela n'aurait pas de sens autrement. C'est là, que l'analogie avec le concept « d'eurozone », prend tout son sens et son utilité. Il faut regarder « l'eurozone » non pas comme on le ferait d'une carte de géographie, avec des pays dedans et d'autres dehors, mais au contraire, la penser dans sa verticalité de « processus ». Quand ils ont prononcé le mot « d'eurozone », les rédacteurs du traité établissant une Constitution pour l'Europe avaient vraisemblablement à l'esprit le rôle joué par les critères de Maastricht pour arriver à l'euro. Imaginez-t-on que l'Allemagne eût accepté de construire l'euro si, dès le début, l'Italie avait pris comme seul engagement celui du déficit, la France celui de la dette et la Belgique aucun ? Veut-on rééditer, en matière de défense, les affres subis par l'appartenance de la Grèce dans l'euro ?

Le mot d'intégration a disparu, mais un autre l'a remplacé : celui de « modularité ». Ce concept est apparu dans le plan de mise en œuvre de la HR/VP. Il a été répété depuis lors dans tous les documents qui se sont succédés, à l'exception des dernières conclusions du Conseil des 22 et 23 juin, sans que l'on sache s'il s'agit d'une inflexion ou d'une omission. Or, le concept de « modularité » ne se concilie pas avec celui « d'engagements contraignants ». Il écarte en effet l'idée d'une série d'engagements identiques respectés par tous et, par un tour de passe-passe intellectuel, lui substitue celle de « projets » sur une base « volontaire », c'est-à-dire « à la carte ». Comme le souligne Claudia Major de la SWP, nous sommes loin de la PESCO d'origine. Ce concept de modularité mine, au sens propre du terme, les fondements de la PESCO. Il n'est rien d'autre que le nom que l'on donne au plus petit commun dénominateur et traduit la volonté des États membres de ne s'engager que sur une base « volontaire », c'est-à-dire... non contraignante.

Par rapport à la coopération, l'intégration permet de changer de paradigme et d'accomplir un saut en direction des économies budgétaires et de l'efficacité opérationnelle. Et c'est du reste ce que font les États lorsque leurs finances publiques ne leur permettent plus de faire autrement, comme le démontre l'exemple belgo-néerlandais [annexe 8]. Ce saut, personne ne veut le faire, car il a un prix : l'interdépendance : on ne peut plus agir sans les autres. Confrontés au dilemme de l'intégration (voir graphique ci-après) les États privilégient la souveraineté au détriment de l'efficacité. Les engagements qu'ils sont prêts à souscrire sont ceux qui respectent leur liberté de choix, à savoir les investissements, qu'ils peuvent faire seuls, et les projets, qu'ils peuvent toujours choisir de faire ou pas.

Et du reste, c'est bien ce qui est en train de se produire. Outre les engagements d'investissements financiers, dont il faut admettre que le respect s'est sensiblement accru depuis trois ans (voir les deux tableaux qui suivent), le seul engagement vraiment contraignant que les États membres semblent pour l'instant avoir accepté de prendre est celui de faire des projets ensemble... s'ils le veulent. Nous sommes donc face à une 'PESCO light' : de l'argent et des projets. Lesquels ? On verra.

LE DILEMME COOPÉRATION – INTÉGRATION

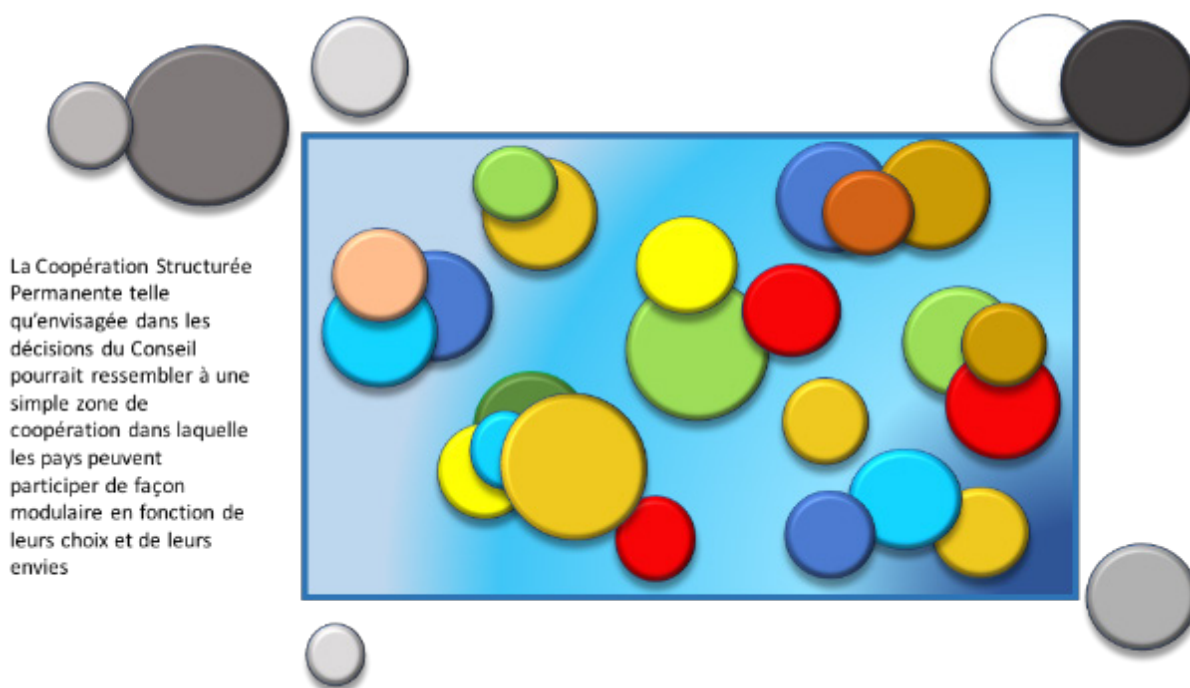


Au terme de cette première partie consacrée à la question de savoir s'il existe une « compréhension commune » entre les États membres de ce qu'est la PESCO, il nous est possible de répondre par l'affirmative. Oui, une telle compréhension existe bien. Mais le fait est qu'elle n'a plus grande chose à voir avec le plan initial.

Un effet de ciseaux s'est produit entre l'augmentation des objectifs que les États membres assignent à la PESCO – le « pourquoi » – et les voies et moyens que ces mêmes États membres se donnent pour les atteindre, lesquels ont glissé de l'intégration vers la coopération, le « comment ». Quant au « quoi », la notion « d'avant-garde » a disparu au profit de la notion d'inclusivité. Ce type d'effets de ciseaux est monnaie courante en politique. La question est de savoir s'il y aura un « reality check » et si oui quand ?

Le 7 juin 2017, la Commission européenne a proposé trois scénarios pour la défense européenne⁸ : coopération, intégration, défense commune. Apparemment les États membres ont déjà fait leur choix : le premier. Personne ne semble vouloir aller au-delà.

LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE INCLUSIVE ET MODULAIRE



⁸ Commission européenne, 7 juin 2017 : « [Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne](#) »

LES BENCHMARKS FINANCIERS AGRÉÉS AU SEIN DE L'AED EN 2007
SUR UNE BASE COLLECTIVE ET VOLONTAIRE
(Derniers chiffres disponibles publiés par l'AED en 2016)

En millions d'euros aux prix cour

Etats membres de l'AED EN 2014	Dépenses de défense	Investissements de défense *	en % des dépenses de défense	Dépenses de R&T	en % des dépenses de défense	acquisition d'équipements en coopération européenne	En % des dépenses d'équipement	R&T en collaboration européenne	En % des dépenses de R&T
Autriche	2 491	289	11,6	1,5	0,1			0,2	13,3
Belgique	3 913	146	3,7	2,6	0,1	66,4	48,3	1,0	38,5
Bulgarie	563	6	1,0						
Croatie	606	45	7,3						
Chypre	270	1	0,3						
République Tchèque	1 493	148	9,9	6,6	0,4			0,5	7,6
Estonie	386	87	22,6	1,5	0,4	0,1	0,1	0,2	13,3
Finlande	2 714	468	17,3	24,7	0,9			1,3	5,3
France	39 198	9 697	24,7	764,0	1,9	2 032,0	33,1	123,0	16,1
Allemagne	34 749	4 627	13,3	482,9	1,4				
Grèce	4 001	322	8,0						
Hongrie	912	71	7,8						
Irlande	893	87	9,7						
Italie	18 427	2 059	11,2	classifié		673,6	34,4	5,3	
Lettonie	223	16	7,3						
Lituanie	322	66	20,3						
Luxembourg	190	55	28,9			29,3	53,3		
Malte	43	2	4,4						
Pays-Bas	7 788	796	10,2	59,4	0,8			5,5	9,3
Pologne	7 565	2 028	26,8	10,3	0,1	44,2	2,4	1,9	18,4
Portugal	2 501	345	13,8	1,6	0,1			0,6	37,5
Roumanie	2 029	321	15,8	1,1	0,1				
Slovaquie	749	84	11,2	0,1	0,0				
Slovénie	366	2	0,7						
Espagne	9 508	1 333	14,0	42,0	0,4	611,3	48,6	20,8	49,5
Suède	4 711	1 283	27,2	61,1	1,3	100,1	8,0	9,1	14,9
AED sans UK	146 611	24 381	16,6	1 459	1,0	3 557	8,0	169	11,6
BENCHMARK			20,0		2,0		35,0		20,0
Royaume-Uni	48 172	10 306	21,4	439,4	0,9	1 564,2	23,9	0,8	0,2
Ensemble des pays de l'AED	194 783	34 687	17,8	1 898,8	1,0	5 121,2	19,8	170,2	9,0

Source : Chiffres extraits des séries de l'AED

* les investissements de défense comprennent les équipements et la R&D

EFFORTS À FAIRE PAR LES PAYS EUROPÉENS MEMBRES DE L'OTAN POUR RESPECTER LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU SOMMET DU PAYS DE GALLES EN 2014

(Calculs effectués sur la base des chiffres publiés par l'OTAN en juin 2017)

2017	Dépenses de défense			Investissements (Equipment + R&D)			
	En prix courants	Dépenses constatées en Millions €	En % du PIB	Effort à faire pour respecter la norme des 2 %	Dépenses constatées en Millions €	En % des dépenses de défense	Efforts à faire pour respecter la norme des 20 %
Belgique	3 965	0,91	+ 4 787	210	5,30	+ 583	+ 1 540
Bulgarie *	757	1,57	+ 209	223	29,54		
Croatie	600	1,27	+ 343	117	19,42	+ 3	+ 72
République Tchèque	1 952	1,07	+ 1 712	177	9,07	+ 213	+ 556
Estonie	478	2,14		92	19,27	+ 3	
France	40 852	1,79	+ 4 682	9 873	24,17		
Allemagne	39 509	1,22	+ 24 996	5 562	14,08	+ 2 340	+ 7 339
Grèce	4 213	2,32		651	15,44	+ 192	
Hongrie	1 249	1,05	+ 1 121	166	13,29	+ 84	+ 308
Italie	20 787	1,13	+ 15 983	4 352	20,94		
Lettonie	448	1,70	+ 78	91	20,29		
Lituanie	724	1,77	+ 94	225	31,09		
Luxembourg	256	0,44	+ 896	84	32,99		
Pays-Bas	8 686	1,17	+ 6 180	1 460	16,80	+ 278	+ 1 514
Pologne	9 212	2,01		2 073	22,50		
Portugal	2 512	1,32	+ 1 307	259	10,31	+ 244	+ 505
Roumanie	3 542	2,02		1 647	46,49		
Slovaquie	1 004	1,19	+ 685	202	20,16		
Slovénie	426	1,02	+ 407	26	6,09	+ 59	+ 141
Espagne	10 739	0,92	+ 12 487	2 074	19,31	+ 74	+ 2 572
Membres de l'AED**	151 911	1,30	+ 75 966	29 563	19,46	+ 4 074	+ 14 546
UK	50 555	2,14		9 497	22,03		
TOTAL AED***	202 467	1,44	75 966	39 060	19,29	+ 4 074	+ 14 546

Source : NATO's website 01/07/2017

* Les dépenses de défense n'incluent pas les pensions

** Pour les pays membres de l'AED non membres de l'OTAN les chiffres ne seront connus qu'avec la publication de l'AED

*** A l'exception de l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède

Il semble important de souligner que, dans le cadre de la PESCO, le seul type d'engagement financier prévu porte sur les investissements de défense en proportion des dépenses de défense. Mais évidemment tout dépend de quel montant on parle : les dépenses constatées, ou bien celles qui devraient l'être pour respecter l'engagement de 2 % du PIB pris par ailleurs dans le cadre de l'OTAN. La différence est très sensible pour un pays comme l'Allemagne. Notons au passage que, d'un point de vue financier, la PESCO est devenue beaucoup plus réaliste que la « politique des 2 % » de l'OTAN qui nécessiterait 76 milliards d'euros supplémentaires, dont 25 pour l'Allemagne, 16 pour l'Italie, et 12 pour l'Espagne.... Sans même parler de la Belgique ou des Pays-Bas qui devraient doubler leur budget.

4 Des positions qui sont encore loin d'avoir convergé

Au lendemain du Conseil européen des 22 et 23 juin, il semble acquis que la PESCO sera établie puisque les États membres ont convenu qu'ils :

« (...) établiront, dans un délai de trois mois, une liste commune de critères et d'engagements contraignants, dans le plein respect de l'article 42, paragraphe 6, et de l'article 46 du TUE, ainsi que de son protocole n° 10, notamment en vue des missions les plus exigeantes, qui sera assortie d'un calendrier précis et de mécanismes d'évaluation spécifiques, afin de permettre aux États membres qui sont en mesure de le faire de notifier leur intention de participer sans délai. »

Si cette échéance est respectée, il aura suffi d'un an après le Brexit pour que ce qui était improbable hier, advienne aujourd'hui. C'est une rapidité à laquelle l'Europe ne nous avait plus habitué. Encore faut-il souligner qu'ici, ce sont les États membres qui sont à la traîne.

Quelle sera l'architecture de cette PESCO et la vision qui l'inspire ? Qui en fera partie ? Il est encore trop tôt pour le dire. Les positions vont évoluer jusqu'au dernier moment. Fin juin 2017 il semble que l'on s'achemine vers une PESCO très inclusive avec un groupe de dix-huit à vingt-quatre États membres dans lequel on distinguerait trois cercles : un noyau composé du couple franco-allemand, un premier cercle composé d'une dizaine d'États membres volontaires et un second cercle composé de six ou sept États membres résignés à ce qu'elle se fasse et qui n'envisagent pas l'idée de ne pas en faire partie. À côté de cela on compte un groupe d'environ cinq États membres indécis et enfin un dernier groupe de pays qui, selon toute vraisemblance, n'en feront pas partie.

4.1 Le noyau franco-allemand, derrière les postures : faux débats et vrais désaccords

Ce n'est un secret pour personne, c'est autour du couple franco-allemand que se construira, ou ne se construira pas, la défense européenne. Et, d'après ce que l'on peut savoir, les points de vue n'ont pas encore convergé au moment où ce rapport est écrit.

Les dirigeants allemands s'efforcent de préserver l'unité de l'Europe. On ne saurait les en blâmer. Et de ce point de vue, la défense et la sécurité sont devenus des sujets plus consensuels entre Européens que ne le sont la question des réfugiés et des migrants. Mais dans ces conditions, le risque existe de n'aboutir à rien d'efficace. Ils en sont conscients. D'autant que, contrairement à ce que craignent d'aucuns, il n'y a pas d'agenda caché allemand dans le domaine industriel. Comment en être sûr ? Tout simplement, parce que, en Allemagne, proposer d'augmenter les dépenses de défense n'est pas encore devenu le meilleur moyen de se faire élire. Il y a, en revanche, la prise de conscience que la garantie américaine n'est plus aussi automatique qu'elle l'était et qu'il est nécessaire pour les Européens de « prendre leur destin en main ». C'est une évolution majeure dans la pensée allemande. Il faut l'admettre.

Les dirigeants français quant à eux restent convaincus que la sécurité de l'Europe se joue au sud et que sans une étroite surveillance de la bande sahélo-saharienne, cette sécurité est compromise. Les militaires français, en particulier, attendent de leurs camarades européens qu'ils contribuent à payer le « prix du sang » et le prix tout court de cette défense européenne dont on leur parle tant, mais dont ils s'estiment, à tort ou à raison, être les seuls vrais garants avec les Britanniques et les Américains. Dans ce contexte, ils sont effrayés à l'idée de devoir sacrifier leurs maigres moyens budgétaires sur l'autel de la coopération européenne pour acquérir des équipements dont ils n'auraient pas besoin ou divertir des forces indispensables sur les nombreux théâtres d'opérations où leurs vies sont exposées.

Cette opposition entre la vision allemande et la vision française a trouvé son point focal dans la question de savoir si la PESCO devait être « inclusive » ou « ambitieuse ». Ce débat, n'ayons pas peur de le dire, est

un faux-débat. Il est possible en effet d'avoir une PESCO qui soit véritablement à la fois inclusive « et » ambitieuse.

Au-delà des postures, il semble en effet possible de concilier les points de vue sans qu'aucune des parties n'ait à céder sur ce qu'elle considère l'essentiel. Les dirigeants allemands ont raison de veiller à l'unité car, et ce n'est pas qu'une formule vide de sens : la force vient vraiment de l'Union. Par les temps qui courent, l'Europe ne peut se permettre le luxe de la division. Pour autant, les responsables français ont également raison en veillant à ce que la PESCO serve à quelque chose, sans quoi, il est inutile de l'établir. Un compromis est possible. Nul doute que les négociateurs sauront le trouver.

Mais il faut pour cela cesser de considérer la PESCO comme un « cadre », avec des pays qui seraient sur la photo et d'autres pas, mais au contraire, la penser comme un « processus », avec un point de départ et un point d'arrivée.

Le point de départ n'a pas à être très élevé. D'autant que, juridiquement, les critères d'entrée de la PESCO tels qu'ils sont fixés dans le traité ne sont pas exigeants. Il faut et il suffit de le « vouloir » (article premier-a du protocole n° 10) et de le « pouvoir » (article premier-b). Passons rapidement sur le « vouloir » sur lequel nous nous sommes déjà expliqués, pour dire un mot du « pouvoir ». En simplifiant, il faut, c'est la condition, mettre à disposition de l'Union des groupements tactiques ou à défaut des forces susceptibles de contribuer à la formation de groupements tactiques. Tous peuvent le faire. Et c'est bien comme cela que la PESCO a été pensée, de sorte que même la plus petite contribution apporte quand même... une contribution.

La question des critères n'est pas si importante. C'est sur les engagements prévus à l'article 2 du protocole numéro 10 qu'il convient de concentrer l'attention. Il est important que, de façon incrémentale, ces engagements permettent la constitution, dans un temps raisonnable, de cette « capacité autonome » tant nécessaire et tant désirée depuis le sommet de Saint-Malo.

Quand on pense aux différences de point de vue entre dirigeants allemands et français, plusieurs lieux communs viennent immédiatement à l'esprit.

Le principal d'entre eux porte sur l'engagement opérationnel. Il est vrai que la culture militaire allemande a beaucoup évolué en l'espace de quinze ans, depuis l'Afghanistan. Certes, tout est une affaire de perception. Vue d'Allemagne, l'évolution apparaît rapide, considérable et « dans une seule direction » : celle voulue par la France. Vue de France, et en particulier de l'état-major des armées, les Allemands n'ont toujours pas fait la démonstration qu'ils sont prêts à s'engager dans des opérations militaires difficiles. Il faut bien dire que la liste des projets proposés par l'Allemagne pour la PESCO (hôpitaux de campagne, hub logistique, formation commune) apporte de l'eau au moulin de ceux qui prétendent que les Allemands n'ont aucune envie d'envoyer leurs soldats dans les « missions les plus exigeantes ». En réalité, les choses évoluent en Allemagne, mais pas aussi vite que le voudraient les dirigeants français.

Le second poncif, porte sur la vision géostratégique qui est solidement ancrée dans l'histoire et la géographie. C'est bien connu : l'Allemagne regarde vers l'est, alors que la France regarde vers le sud. L'Allemagne accorde traditionnellement une importance diplomatique forte à l'Europe centrale, alors que les Français, ignorants de ces questions, n'ont d'yeux que pour l'Afrique et le Moyen-Orient.

Enfin, il faut mentionner les différences constitutionnelles entre le système semi-présidentiel français qui autorise le Président de la République à prendre des décisions dans le domaine de la guerre avec une extrême rapidité (les Français parlent de « l'efficacité de la chaîne de commandement ») et le système parlementaire allemand, dans lequel l'armée de la République est d'abord une armée du Parlement.

Le problème avec ces poncifs est qu'ils en sont en partie vrais et qu'ils pèsent d'un poids important dans les arrière-pensées des négociateurs. Toutes ces histoires qu'on se raconte en boucle de part et d'autre du

Rhin continueront d'exercer leurs effets délétères bien après que la PESCO aura été établie. On ne change pas une culture stratégique du jour au lendemain.

Ce n'est pas là l'essentiel. La vraie divergence entre la France et l'Allemagne tient au concept même d'intégration. L'Allemagne est un État fédéral et ses dirigeants n'ont aucun souci à concevoir la distribution du pouvoir entre plusieurs entités fédérées au sein d'une entité sommitale ; la France au contraire, est encore un pays où la souveraineté est totem et le fédéralisme tabou. Si la Chancelière allemande et le Président français sont capables de trancher ce nœud gordien, alors ils arriveront à atteler le char de la défense européenne et retrouver le chemin qui conduit, non pas au fédéralisme, mais à l'intégration et qu'avaient emprunté, avant eux, Helmut Kohl et François Mitterrand, Gerhard Schröder et Jacques Chirac. Un tel accord ne peut être conclu qu'au sommet des États. À ce niveau tout devient possible. Après tout, les Allemands et les Français ont été les pionniers de l'intégration militaire avec la création en 1992 de la « Brigade franco-allemande ». Il est dommage que la mauvaise utilisation de cet instrument ait égratigné la confiance de part et d'autre ; confiance sans laquelle rien n'est possible. Les dirigeants allemands et français actuels sauront-ils la recréer ?

4.2 Les volontaires

Il est hors de question, nous dit-on, que les Italiens et les Espagnols ne fassent pas partie du premier cercle de la PESCO. Ces deux pays semblent avoir une position intermédiaire entre celle des Français et celle des Allemands, à mi-chemin d'une vision industrielle, compliquée par les relations tressées avec l'industrie de défense américaine, et d'une vision opérationnelle. Dans les deux cas l'accent est mis sur la dimension capacitaire et l'utilité de la PESCO pour compenser les lacunes. Mais la dimension opérationnelle n'est pas pour autant exclue. N'oublions pas que les Espagnols et les Italiens fournissent des contingents très importants en matière de gestion de crises ou de maintien de la paix. Pour le reste, on peut dire que ces deux pays sont dans l'attente ; un attentisme qui prend sa source dans les incertitudes politiques qu'ils connaissent.

On sait la Finlande, qui n'est pas membre de l'OTAN, extrêmement volontaire sur la PESCO. Ses dirigeants insistent du reste sur l'importance qu'il convient d'accorder aux engagements, davantage qu'aux critères. Mais en dépit d'un niveau d'ambition très élevé, les responsables finlandais semblent ne voir dans la PESCO qu'un mode nouveau de coopération, certes reposant sur des engagements contraignants, mais pas au point de favoriser l'intégration. Ils sont du reste très favorables à l'approche modulaire.

L'Estonie fait également partie du premier cercle de pays volontaires, avec des motivations et une vision qui nous ont semblé proches de celle de la Finlande. Les deux pays sont sur la ligne de ce que l'on pourrait appeler une PESCO light. Ils veulent en faire partie, sans que les engagements ne soient trop forts. En particulier dans le domaine industriel, ces deux pays souhaitent pouvoir conserver leur liberté de choix et ne pas acheter forcément des équipements européens.

Pour la République tchèque, la PESCO est l'occasion ou jamais d'obtenir que les États membres s'engagent de façon plus sérieuse en matière de défense et c'est la raison pour laquelle ils veulent en faire partie dès le départ. Certes, l'OTAN est considérée comme l'organisation la plus importante en matière de défense, mais leurs responsables ne semblent pas effrayés à l'idée de fournir des forces pour les missions les plus exigeantes. C'est quand même l'approche capacitaire qui est privilégiée. Bien qu'il ne nous ait pas été donné de rencontrer les autorités slovaques nous faisons la supposition que leur position est proche de celle de la République tchèque.

La Hongrie semble insister pour sa part sur la nécessité de bien clarifier les objectifs de la PESCO, ce qui comme pour beaucoup d'États membres n'est pas perçu de façon claire. Sous cette réserve, la Hongrie semble plutôt désireuse de faire partie du premier cercle. C'est en tous les cas le sentiment que l'on peut avoir à la lecture des réponses au questionnaire, dont il faut souligner que la Hongrie a été un des deux seuls pays, avec la Bulgarie, à accepter qu'il soit publié [voir annexe 1].

Enfin, la Grèce semble également très désireuse de faire partie du premier cercle. Il faut dire qu'elle a produit, jusqu'à présent, un effort budgétaire en faveur de la défense largement au-dessus des 2 %. Le fait que la PESCO constitue un « fusil à un coup » est parfaitement intégré, d'où l'insistance de leurs responsables qu'elle produise des résultats davantage que des critères. Le but est là encore d'accroître la coopération. Pas l'intégration.

La Belgique et le Luxembourg sont plus silencieux, surtout la Belgique pour des raisons budgétaires. Comme beaucoup d'autres, ces pays œuvrent pour une PESCO la plus inclusive possible avec des engagements peu ambitieux afin de pas rater le train.

La position des Pays-Bas est difficile à cerner. Ce pays déplore le départ des Britanniques dont ils sont évidemment très proches. Toutefois, leurs dirigeants ne semblent pas imaginer être exclus de la PESCO.

D'une façon générale, il nous a semblé que les pays du Benelux oscillaient entre volontarisme et résignation.

4.3 Les résignés

Il s'agit de pays plus sceptiques sur le concept même de défense européenne, ou bien qui pour des raisons budgétaires ne seraient pas dans les clous si des critères exigeants étaient posés, mais souhaitent néanmoins éviter à tout prix d'être relégués dans une « seconde zone ».

La Roumanie et la Bulgarie se déclarent volontaires pour participer à un instrument de « coopération » dont le but est d'accroître le rendement des dépenses de défense, mais elles se disent insuffisamment informées sur les critères et les engagements.

La Lettonie, souhaiterait une PESCO inclusive, mais dont les engagements seraient appréciés de façon objective. La Lituanie pour sa part était initialement réservée sur tout le processus. Pour elle, une ligne rouge importante serait que la PSDC soit en charge de la défense territoriale au lieu et place de l'OTAN. Elle considère que l'Europe n'est pas capable de se défendre toute seule. Ceci étant ces deux pays sont d'accord pour que la PSDC évolue vers une approche sécuritaire. Compte tenu du fait que ces deux pays sont sur la frontière avec la Russie, c'est avec beaucoup de réticence qu'ils envisagent la spécialisation de leurs appareils militaires, car cela les mettrait dans une situation où ils dépendraient des pays « de l'arrière » pour leur venir en aide.

Chypre assez logiquement, souhaite participer au processus de la PESCO, même s'il semble évident que ce pays ne dispose pas des capacités militaires nécessaires.

Enfin, s'agissant de la Pologne, on peut se demander si elle n'ambitionne pas de jouer le rôle laissé vacant par le Royaume-Uni : faire partie de l'Europe pour mieux en bloquer les avancées.

4.4 Les indécis

La Suède occupe une place spécifique en Europe en tant qu'État membre de la Lol, (*Letter of Intent*). Pour des raisons similaires à celles des Pays-Bas, tenant essentiellement au départ des Britanniques, ajoutées au fait que la Suède dispose encore d'une base industrielle de défense significative, cet État membre semble très réservé sur sa participation. Ajoutons à cela que son industrie de défense est très imbriquée avec l'industrie américaine. Elle souhaiterait un processus le plus inclusif possible avec des engagements les plus faibles possibles. Elle ne souhaite pas s'engager dans les missions les plus exigeantes, mais seulement dans les missions les plus réalistes, c'est-à-dire les missions du type de celles qui existent actuellement. En

dépité de toutes ces réserves, et si l'on en croit une déclaration du ministre de la Défense suédoise devant la commission du Parlement suédois, il semblerait que la Suède souhaite participer à la PESCO⁹.

Le Portugal souhaite lui aussi faire partie du processus de la PESCO, mais il est dans une situation financière délicate et nous apparaît indécis, dans l'attente de savoir ce que seront les engagements.

Enfin, il ne nous a pas été possible de recueillir les positions de la Croatie, de la Slovénie ni de Malte.

4.5 Ceux qui n'en feront pas partie

Il est un groupe d'États membres dont il semble vraisemblable qu'ils ne feront pas partie de la PESCO, au premier rang desquels figure évidemment le Royaume-Uni, mais aussi le Danemark en raison de son opt-out en matière de PSDC, ainsi que l'Irlande et l'Autriche en raison de leur neutralité.

Un diplomate disait que pour un traité soit un succès il faut non seulement que les parties soient d'accord sur les termes de l'accord, mais qu'ils comprennent les arrière-pensées de l'autre partie et les acceptent. Dans le cas qui nous occupe, les arrière-pensées divergent et pour masquer ces divergences tout le monde s'efforce d'entretenir l'ambiguïté. Et, c'est bien connu, on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment. Cette ambiguïté beaucoup de personnes interviewées en sont conscientes et insistent pour que l'on se détache des traités. Les traités, disent-ils, quels traités ? Comme dans un tableau impressionniste, le sujet n'est pas le sujet. Ou pour paraphraser Magritte : « ceci n'est pas une PESCO ». D'autres nous disent que l'ambiguïté constructive a été l'un des principaux moteurs de la construction européenne. Pourquoi changer ? Peut-être justement parce que l'on voit où elle nous a mené. Cette démarche ne nous semble plus adaptée au temps présent et le risque est grand que « l'ambiguïté devienne destructrice », pour emprunter une expression du chercheur de l'IRIS Olivier de France.

5 De nombreux débats ont été passés sous silence

5.1 Une gouvernance compliquée

Dans toutes les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, jamais la question de la gouvernance n'a été soulevée et visiblement tout le monde semble satisfait par le schéma proposé par les traités. La raison en est que, en dépit de sa complexité – quatre niveaux de décision – ce schéma assure que les décisions se prennent quasiment toujours à l'unanimité. Et c'est précisément ce qui satisfait les États membres. Rappelons ces quatre niveaux.

En premier lieu, il y a le **niveau général de la PSDC** où sont prises les décisions et orientations générales par le Conseil européen et, dans certains cas, par le Conseil de l'Union européenne. Il peut s'agir de tous les types de décisions prévues à l'article 25 du TUE, à savoir pour mémoire les « orientations générales », les « décisions qui définissent les actions à mener par l'Union ; les positions à prendre par l'Union ; les modalités de mise en œuvre de ces décisions » et encore les décisions renforçant la coopération systématique entre les États pour la conduite de leur politique ». Ce sont en fait toutes les décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) susceptibles d'impacter la PSDC, du fait que celle-ci en fait « partie intégrante » (art. 42 (1) TUE). Il s'agit surtout pour ce qui nous concerne du sous-ensemble formé par les décisions spécifiques prises dans le cadre de la PSDC, comme par exemple la décision de confier la réalisation d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour effectuer une telle mission dans le cadre de l'article 44 du TUE. L'ensemble de ces décisions sont prises à l'unanimité et aucune exception n'est possible. Il faut donc tordre le cou à

⁹ ["The Government's ambition is for Sweden to contribute to this cooperation. Our objective is a permanent structured cooperation that is inclusive, have low thresholds for participation and rests on an intergovernmental basis. The Government's vision for the cost of the cooperation is that it should primarily be the responsibility of the participating countries."](#)

l'idée souvent évoquée que les membres de la PESCO pourraient décider de l'envoi d'une mission au nom de l'Union. Seuls le Conseil européen ou le Conseil (article 44 TUE) peuvent le faire.

Le second niveau de décision est celui de la **PESCO proprement dite**. Il s'agit de « décisions » et de « recommandations » qui affectent spécifiquement l'orientation générale du processus de convergence. On peut imaginer par exemple que les États décident de renforcer tel ou tel type d'engagement à un moment donné, ou bien décident d'accepter ou d'exclure un État membre en cours de route. En application de l'article 46 (6) du TUE, ces décisions et recommandations sont là aussi prises à l'unanimité des voix au sein du Conseil de l'Union européenne. Toutefois, seuls les États membres participant à la PESCO peuvent prendre part au vote. Ce qui permet à tous d'être informés et de ne pas constituer une sorte de club exclusif au sein du Conseil. Il s'agit du même type de gouvernance que celui prévu pour les « coopérations renforcées », tel que prévu à l'article 330 du TFUE.

Notons au passage que l'« inclusivité » la plus totale possible est ainsi réalisée, par simple application du traité, sans qu'il soit besoin d'aller chercher à abaisser les critères et à affaiblir les engagements. Seuls ceux qui font véritablement l'effort ont droit de vote, mais tous sont concernés.

Par exception à la règle de l'unanimité, la règle de la majorité qualifiée s'applique dans trois cas :

- la décision d'établir la PESCO (art. 46. 2. TUE) ;
- la décision d'admettre un nouvel État membre au sein de la PESCO (art. 46. 3. TUE) ;
- la décision d'exclure un État membre qui ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer ses engagements (art. 46. 4. TUE) ;

Mentionnons au passage la possibilité qui existe de basculer, dans le cadre de la gouvernance de la PESCO, de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée, en application de la clause passerelle prévue à l'article 48 (7) du TUE et qui dispose que :

« 7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. »

Il s'agit mutatis mutandis de transposer au domaine de la coopération structurée, la possibilité offerte par la clause passerelle de l'article 333 applicable aux coopérations renforcées. Le fait que cette possibilité ne soit pas possible dans le cadre des « décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » doit s'interpréter strictement. Il s'agit des décisions de lancer des opérations (ou missions) en dehors de l'Union, que ces missions constituent des opérations militaires proprement dit (missions dites « de Petersberg ») ou des opérations de coopération militaire (ce sont celles que vise le membre de phrase : « ayant des implications dans le domaine de la défense »). Les termes utilisés sont identiques à ceux de l'article 41 (2) du traité, qui eux aussi doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. Les décisions prises dans le cadre de la PESCO, dans la mesure où elles ne concernent que la constitution de la capacité, et jamais son emploi, lequel serait susceptible de mettre en jeu des vies humaines, peuvent se prêter à une application de la clause passerelle (qui autrement n'aurait pas de sens appliquée à la PSDC) et faciliter ainsi la prise de décision.

Le troisième niveau de prise de décision est celui de **l'Agence européenne de défense**. En vertu du protocole, l'Agence intervient au moins à deux reprises dans le cadre de la PESCO :

- la première pour « contribuer à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres sur la base de l'article 2 », c'est-à-dire l'ensemble des cinq types d'engagements déjà mentionnés

(financier, planification, capacités opérationnelles, équipements, programmes industriels). Seule l'évaluation des contributions effectuées dans le cadre des groupements tactiques (article premier-b du protocole) échappe à l'Agence. L'Agence doit faire rapport de cette évaluation au Conseil, au moins une fois par an (art. 3 Prt n° 10).

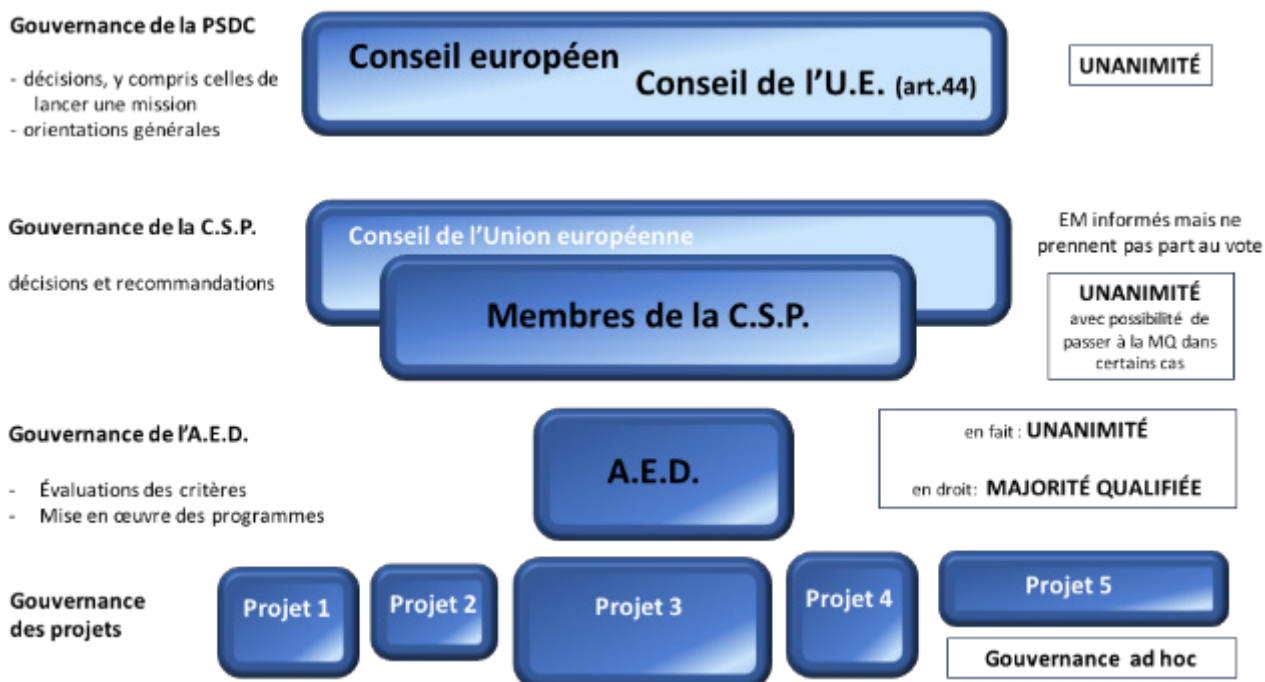
- la seconde pour mettre en œuvre des « programmes communs ou européens d'équipement majeurs » (art. 2 Prt n° 10 e).

On sait que, en application des statuts de l'Agence, le comité exécutif de l'Agence peut prendre ses décisions à la majorité qualifiée¹⁰, mais qu'en réalité cette règle n'est quasiment jamais appliquée.

Enfin, il faut encore mentionner le **niveau de gouvernance des « projets »** qui seront pris dans le cadre de la PESCO, qu'il s'agisse des projets d'équipements ou d'autres types de coopération. Rien n'étant dit dans les traités sur ces « projets », leur gouvernance sera établie au cas par cas, en s'inspirant vraisemblablement de ce qui se fait dans le cadre de l'OCCAR, l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

Comme on peut le constater, les rédacteurs des traités ont veillé à ce que le principe de souveraineté soit présent à tous les étages de la gouvernance.

ARTICULATION DE LA GOUVERNANCE PSDC - PESCO



¹⁰ Décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de Défense article 9 (2) : « Sauf disposition contraire de la présente décision, le comité directeur adopte les décisions à la majorité qualifiée. Les voix des États membres participants font l'objet d'une pondération conformément à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du TUE. Seuls les représentants des États membres participants prennent part au vote. »

5.2 La réforme de l'AED

De la même façon qu'il n'a jamais été question de gouvernance dans les discussions en cours, la question de la réforme de l'AED a, jusqu'à présent, été passée sous silence. Cela pourrait peut-être changer. Il semble en effet que les positions évoluent et que des réflexions aient cours sur le sujet au sein même de l'Agence [annexe 9]. Le fait est que l'AED a un rôle important à jouer dans tout ce dispositif : celui du tiers arbitre chargé d'attester que les États membres respectent leurs engagements et celui de l'agence exécutive qui met en œuvre leurs décisions.

Nous avons déjà montré que toute l'architecture conceptuelle de la PSDC avait été inspirée par celle de l'Eurozone et que l'Union européenne de Défense est la copie carbone de l'Union économique et monétaire¹¹. Cette comparaison ne doit pas conduire à se représenter l'Eurozone comme une carte de géographie, avec des pays qui seraient « in » et des pays qui seraient « out », mais comme un processus, fondé sur l'idée que des engagements quantitatifs et qualitatifs (« les critères de Maastricht ») sous le contrôle d'un arbitre impartial (la Banque centrale européenne et, en dernier ressort, la Commission européenne) peut permettre le bon fonctionnement de l'outil (« l'euro ») censé assurer l'objectif recherché (l'Union économique et monétaire).

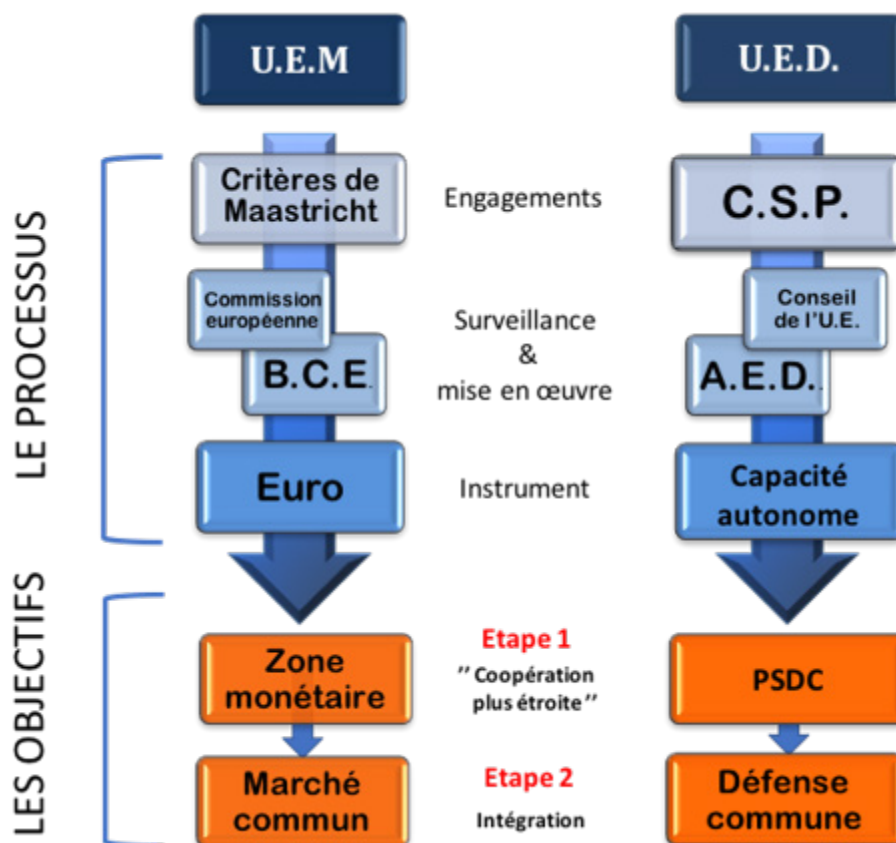
Il est important que l'AED puisse remplir ses fonctions de surveillance et de mise en œuvre. Et pour ce faire, elle doit prendre ses décisions à la majorité qualifiée. Imagine-t-on le conseil des gouverneurs de la Banque centrale prendre ses décisions à l'unanimité ? Or comment l'AED pourrait-elle choisir parmi les appels d'offre des programmes à l'unanimité ? Chaque État disposerait d'un pouvoir important de veto qu'il serait susceptible de marchander. Du reste dans le cadre de l'action préparatoire de recherche de défense, la responsabilité du choix est exercée par la Commission. Le bon sens veut en effet que les projets soient choisis en fonction de leur pertinence par rapport à la planification de défense.

Quant à la fonction de mise en œuvre des programmes, l'AED n'a pas, pour l'instant, la masse critique d'expertise, lui permettant de le faire. Comme il est peu probable que les États membres lui transfèrent les ressources humaines dont elle aurait besoin, et que, par ailleurs, son budget n'augmentera que progressivement, la seule solution envisageable pour obtenir des résultats rapides serait une fusion avec l'OCCAR.

Soulignons les évolutions positives sur ces trois sujets – gouvernance de l'AED, fusion avec l'OCCAR, budget – qui semblent se dessiner [voir passages surlignés dans l'annexe 9].

¹¹ MAURO F. « Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente », Rapport du GRIP 2017/1, 23 février 2017.

LE CONCEPT DE L'EUROZONE



5.3 La question de la cohérence d'ensemble : FED – CARD – PESCO

Jusqu'au Conseil européen du 18 mai 2017, cette question de la cohérence d'ensemble a été passée sous silence. Pour la première fois le Conseil émet le souhait que (§ 16 dernier indent) :

« Sans préjudice du rôle primordial que jouent les États membres participants dans le processus décisionnel par l'intermédiaire du Conseil, l'AED et le SEAE fourniront un soutien à la mise en œuvre de la PESCO dans leurs domaines de compétence respectifs. La Commission sera associée aux travaux afin d'assurer la cohérence avec le plan d'action européen de la défense et de veiller à ce qu'un soutien soit fourni au titre de celui-ci. »

La Commission, dans sa communication du 7 juin 2017, a elle-même établi un lien entre le Fonds européen de Défense (FED) et la PESCO puisqu'elle prévoit que les prototypes réalisés dans le cadre de projets liés à la PESCO et susceptibles de bénéficier du concours du Fonds verraient le taux de participation du budget européen passer de 20 à 30 %, soit un bonus de 10 points. Pour l'instant rien n'est tranché, mais le fait que les projets inscrits dans la PESCO puissent bénéficier de l'argent communautaire a certainement contribué à faire basculer quelques pays du cercle des indécis à celui des résignés et d'autres de celui des résignés à celui des volontaires. Tous ont compris où irait l'argent.

Quant à la question de l'examen coordonné annuel de défense (ECAD ou CARD en anglais), pour l'instant rien de ce qui a été dit ou publié sur sa physionomie future ne permet de se faire une opinion. Mais il y a un lien naturel évident, redondant en fait, entre cet ECAD et le pilier « planification de défense » de la PESCO. Tout le problème vient du fait que pour l'instant il y a un chaînon manquant entre le niveau d'ambition politique et le nouveau CDP, ce que l'on pourrait appeler « le niveau d'ambition militaire » ou 'headline goals'. Est-ce que l'ECAD constituera ce maillon ?

5.4 Le Brexit ou l'Arlésienne de la défense européenne

Là encore, les arrière-pensées des uns et des autres risquent d'être lourdes de conséquences.

D'un point de vue juridique la question est d'une grande simplicité. L'article 46 (1) du TUE dispose en effet que : « **Les États membres** souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42 etc... »

Il en résulte que, du jour où le Royaume-Uni ne fera plus partie de l'Union, il ne pourra plus faire partie de la PESCO. On peut toujours envisager la possibilité, après le Brexit, de conclure un accord d'association entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, mais cet accord, aussi ambitieux soit-il, ne pourra pas permettre au Royaume-Uni la participation au Conseil de l'UE.

D'un point de vue politique, les choses sont moins claires. D'abord parce que par culture, intérêt ou tradition, un certain nombre d'États membres partagent avec le Royaume-Uni une même vision de la défense en général et de la défense européenne en particulier. C'est le cas des Pays-Bas, de la Suède, du Danemark et de la Pologne et, dans une moindre mesure, des États baltes et des pays d'Europe centrale. En forçant le trait, on peut dire que ces États partagent l'idée que la défense européenne n'est pas quelque chose de sérieux, que seule la protection américaine au travers de l'OTAN compte et qu'il faut tout faire pour la préserver. Enfin ils ont une vision très libérale de la politique d'armement et sont réservés pour ne pas dire hostiles à toute tentative d'imposer un « Buy European Act » dans le domaine de la défense. La France elle-même a beaucoup misé sur son alliance avec le Royaume-Uni au travers des accords de Lancaster House et se trouve aujourd'hui dans une situation fort déplaisante. Ses dirigeants s'efforcent de se convaincre que les deux ne sont pas incompatibles¹², mais ce n'est pas chose facile. D'où l'assertion du Président Hollande, selon laquelle les Britanniques pourraient faire partie de la PESCO et qui reflétait davantage un souhait politique qu'une erreur juridique. Enfin, l'Allemagne dans les trente dernières années n'a jamais été hostile au Royaume-Uni et ses dirigeants militaires sont bien conscients de l'importance de l'industrie britannique dans leur propre appareil de défense, en particulier pour ce qui concerne les moteurs d'avions (Eurofighter, A400M). Le constat est similaire pour l'Espagne et l'Italie.

En somme, pour ce qui est de la défense, nombreux sont les Européens qui aimeraient malgré tout garder les Britanniques à bord ... et il est vraisemblable que les Britanniques eux-mêmes, du moins en ce qui concerne cet aspect des choses, aimeraient ne pas trop s'éloigner. Il faut donc s'attendre à ce que des tentatives de rapprochement aient lieu. Nul doute que si elles aboutissaient, elles enterraient définitivement l'idée d'intégration. Il suffit pour s'en convaincre de relever la liste des progrès accomplis dans le domaine de la défense européenne depuis le 23 juin 2016 par rapport au statu quo ante.

5.5 La relation avec l'OTAN : l'éléphant dans la pièce

Les États membres semblent aujourd'hui d'accord pour assigner à la PESCO un objectif plus ambitieux que la simple constitution d'une capacité autonome : poser les bases d'une authentique défense européenne. Pourquoi pas. Mais dans ce cas, il est nécessaire de clarifier la relation entre cette défense européenne et l'OTAN. Or l'attachement à l'organisation atlantique reste une question obsidionale pour tous les pays d'Europe centrale, la Pologne en particulier, les Baltes et un bon nombre de grands États comme l'Allemagne ou l'Italie.

Les conclusions du Conseil du 22 juin 2017 § 8. prennent en compte ces préoccupations :

¹² Voir interview dans Defense News – Pierre Tran 18 June 2017 – [French Procurement chief Laurent Collet-Billon on the pursuit of a European defense](#)

“This work has to be consistent with Member States' national defence planning and commitments agreed within NATO and the UN by Member States concerned “

La « cohérence » des relations entre l'Union européenne et l'OTAN constitue un sujet d'étude en soi et nous ne nous risquons pas sur ce terrain. Notons simplement que les différents scénarios possibles viennent de faire l'objet d'une étude concise et talentueuse du professeur Jolyon Howorth¹³. Qu'il nous soit permis ici de nous contenter d'y renvoyer. Observons toutefois qu'il y a une certaine schizophrénie pour tous les États qui insistent à souligner l'importance de l'OTAN, et qui veulent dans le même temps étendre les missions de la PSDC à la protection des citoyens européens et à la sécurité intérieure. Le vocabulaire en devient insupportable tant il est répétitif. La vérité est que ces États se rendent bien compte que le lien transatlantique n'est plus aussi fort qu'avant et qu'ils auraient tout avantage à souscrire une sorte d' « Europe assistance » de la défense.

La seule véritable façon d'éviter la compétition entre l'une et l'autre organisation serait soit d'abandonner purement et simplement l'idée d'une défense européenne, autrement dit de signer un accord de protectorat avec les États-Unis, soit d' « européeniser l'OTAN ». C'est au demeurant le scénario que met en avant le professeur Howorth, même s'il reconnaît que c'est aussi le plus improbable. C'est aussi ce que préconisait Hubert Védrine dans son rapport de 2012¹⁴. Si l'Europe est vraiment sérieuse avec le concept « d'autonomie stratégique » et si les États-Unis veulent vraiment rééquilibrer le « partage du fardeau » des dépenses, alors il faut en finir avec les demi-mesures. Dans l'intérêt bien compris de l'Union européenne et aussi de Washington il faut, comme le fait le professeur Howorth, envisager de « fusionner la PSDC dans l'OTAN, prendre en charge, étape par étape, les principales agences de l'OTAN, et autoriser les États-Unis à se concentrer sur les zones géographiques qui ont le plus d'importance stratégique pour eux. »

5.6 La question de la convergence ou le discours de la méthode

À l'instar de son modèle – l'euro – la construction théorique de la PSDC/PESCO comporte des fragilités qu'il serait vain d'ignorer.

La première tient à l'idée selon laquelle des engagements « contraignants » le seront réellement. L'expérience des critères de Maastricht montre que les États membres n'ont aucun scrupule à trahir leur parole. Ils trichent, mentent, procrastinent et cela en toute impunité. Pourquoi changeraient-ils ? Ils ont toujours fait passer leurs intérêts de politique intérieure avant les « règles comptables imposées par l'Europe ». Sommes-nous donc incapables d'apprendre de nos erreurs ? Veut-on fonder la défense européenne sur des promesses d'ivrogne ? Tôt ou tard, le corset juridique de la PESCO deviendra insupportable. C'est déjà le cas. Avant même d'avoir commencé certains États membres reconnaissent, soto voce, qu'ils n'ont aucunement l'intention de respecter tel ou tel type d'engagement. Alors, comment remplacer l'illusion de la sécurité qu'offre un cadre juridique, par d'indéfectibles réflexes politiques ? Comment restaurer le climat de bienveillance qui existait au début des années 1980 et qui s'est évanoui au tournant des années 2000 ? Comment inciter les États membres à ne plus penser l'Europe dans une logique transactionnelle : « qu'est-ce que je paie ? qu'est-ce que je reçois ? ». Comment les conduire à œuvrer dans l'intérêt général européen ('the greatest good') ; à se penser « Européens » ? Au moment même où le Fonds européen de Défense s'apprête à changer la donne, faire échouer la PESCO, à grand renfort de « modularité » et d' « inclusivité », apporterait de l'eau au moulin de tous ceux qui pensent que le Conseil européen n'est que le lieu de la confrontation des égoïsmes nationaux et que seuls la Commission et le Parlement sont en capacité de dégager un intérêt général européen.

¹³ HOWORTH Jolyon, '[Strategic autonomy and the EU-NATO Cooperation: squaring the circle](#)' – Egmont Security Brief n° 83, May 2017

¹⁴ [Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense](#)

La seconde fragilité intellectuelle de tout ce dispositif est liée à l'idée que c'est la convergence qui crée l'Union. Depuis soixante-dix ans que cette méthode a été mise en place, on peut raisonnablement se poser la question de son efficacité.

Y aurait-il eu une crise du projet européen avec un État européen dans lequel les citoyens européens puissent s'identifier ? N'est-on pas en droit de penser que ce n'est pas la convergence qui crée l'Union mais l'Union qui crée la convergence ? Ce n'est pas une question de philosophie politique mais une question de méthode institutionnelle. Et il en faudra pour poursuivre le projet européen. Empiler les outils les uns sur les autres, tels des briques sur un tas de sable, ne servira à rien. Il faut des architectes et des visionnaires. Et c'est pourquoi la défense européenne, si elle voit le jour, commencera par les institutions, pas par les outils ; par l'accord politique, pas par l'empilement des modules et des coopérations ad hoc.

5.7 La réapparition de la question de la garantie nucléaire ?

Si on accorde quelque valeur au « niveau d'ambition politique de l'Union » et que l'on est prêt à croire les États membres quant au fait d'assigner à la PESCO l'objectif de constituer une « capacité autonome » pour satisfaire ce niveau d'ambition, alors tôt ou tard va ressurgir la question de la garantie nucléaire. En effet, comment assurer autrement la « protection de l'Union et de ses citoyens » face à une menace de vive force ? Jusqu'à présent, les Européens se sont reposés sur la garantie nucléaire américaine, laquelle est fondée sur l'absolue certitude des ennemis de l'Europe que le président américain est prêt à risquer une attaque sur Chicago pour sauvegarder Vilnius. Il semblerait, qu'actuellement, cette certitude n'en soit pas une. Reste donc la question, si on parle vraiment de « capacité autonome » de l'Europe, de l'avenir des forces nucléaires françaises dans ce que serait une authentique défense européenne. Or, cette question n'a pas été abordée au niveau politique depuis le Brexit et la renaissance de la « défense européenne »¹⁵.

6 Les scénarios souhaitables

6.1 Le statu quo dynamique : établir des fondations solides

Les dirigeants européens semblent se trouver dans la situation de Georges W. Bush au lendemain du 11 septembre 2001. Devant tous les événements qui sont advenus depuis 2014 et l'invasion de l'Ukraine, ils semblent se répéter en boucle : « il faut que l'on fasse quelque chose. Il faut que l'on fasse quelque chose ». « Mais que doit-on faire ? ». Subitement quelqu'un propose : « il faut finir le travail ». S'agissant de la défense européenne, finir le travail serait de : « tirer pleinement parti des traités », en d'autres termes établir – enfin – la PESCO. Et parce que l'attente a duré dix ans, il semble bien normal qu'on mette maintenant les choses en place en trois mois.

Soyons clairs : le risque existe que tout cela fasse « pschiittt » pour reprendre le mot du Président Chirac. En soi, cela ne serait pas dramatique. Le problème vient du fait que si on laisse croire aux citoyens européens que la défense européenne existe et que « l'Europe protège », mais que le jour venu elle ne le fait pas, tout simplement parce qu'elle n'existe pas, alors c'est encore un peu plus du capital de confiance en l'Europe qui aura été détruit. Jusqu'où pourra-t-on entamer cette confiance sans détruire le projet ?

La sagesse commanderait de prendre le temps qu'il faut pour mettre ses ambitions en accord avec ses moyens. Comme le disait Léonard de Vinci : « le temps ne respecte pas les choses que l'on fait sans lui ». Ce ne serait pas procrastiner, mais prendre le temps de s'accorder, ou non, sur l'objectif d'intégration. Car c'est l'intégration, et elle seule, qui permet tout à la fois d'accroître le rendement de la dépense de défense ('best value for money') et l'efficacité militaire.

¹⁵ MAURO F. « [L'avenir des forces nucléaires françaises dans une authentique défense européenne](#) » Revue de la défense nationale – août 2015.

Cette pause serait d'autant plus facile à faire, que de nombreuses initiatives ont été lancées. Déjà beaucoup de choses sont sur la table pour les années qui viennent. Prenons le temps de nous les approprier. Malheureusement la tyrannie du présent, la théologie du pragmatisme et l'hystérie du concrétisme feront qu'aucun dirigeant ne résistera à la tentation de cocher la case de la PESCO. Si la seule autre option est de ne rien faire, alors oui, il vaut mieux ne rien faire que de faire des bêtises. Mais nous n'en sommes plus là. Le train est sur le point de partir de la gare. Comment faire pour éviter la voie de garage et le mettre sur la voie du succès ?

6.2 Prendre le train en marche : une 'smart PESCO' au lieu d'une 'PESCO light'

Trouver le bon équilibre inclusivité-ambition sera relativement facile. Se mettre d'accord sur ce que l'on veut faire : coopération ou intégration, sera plus difficile. Le problème de la défense européenne n'est pas une question de nombre, ni de vitesse. C'est une question de direction. Reprenons dans l'ordre les cinq types d'engagement requis par la PESCO et ayons l'audace de proposer quelques pistes de réflexion.

6.2.1 Pour augmenter rapidement le niveau des dépenses de défense : combler les lacunes capacitaires les plus criantes

Si tous les pays à l'exception de l'Allemagne respectaient le critère des 20 % d'investissements en équipements cela améliorerait grandement la situation et, surtout ce serait justice du point de vue du partage du fardeau, entre Européens. Mais militairement parlant, l'effet serait réduit car dispersé sur un grand nombre de pays. En revanche, si l'Allemagne, même seule, respectait à la fois l'engagement de 2 %, pris dans le cadre de l'OTAN, et celui de 20 % pris dans les deux organisations, le visage de la défense européenne s'en trouverait changé. Du reste la moitié de l'effort financier à faire pour respecter les engagements du sommet de 2014, incombe à l'Allemagne : 7,4 milliards d'euros sur 15,5 (voir tableau sur les chiffres de l'OTAN). Et si les dirigeants allemands sont sérieux quand ils disent qu'ils vont augmenter leurs dépenses de défense alors tâchons de faire en sorte que l'argent supplémentaire serve à l'œuvre commune : la défense européenne.

À ce stade, on pense inévitablement aux ravitailleurs en vol, dont l'Europe accuse un déficit critique pour son « autonomie stratégique ». Il s'agit d'une capacité qui n'est pas nouvelle, qui ne demande donc pas des années de développement, et qui permettrait très rapidement d'injecter de l'argent frais vers quelque chose d'utile. On sait qu'il s'agit de l'un des projets capacitaires majeurs reconnus par tous et que l'Allemagne et la Norvège viennent de déclarer vouloir rejoindre le groupe initial formé du Luxembourg et des Pays-Bas¹⁶. Mais ce projet reste sous-dimensionné par rapport aux besoins des armées européennes : deux avions commandés, cinq options et peut être quatre de plus dans un futur indéterminé. Tout cela n'est pas à la mesure des lacunes capacitaires auxquelles l'Europe est confrontée. D'autant que ce projet bénéficiera exclusivement aux armées des pays signataires, alors que la mise à la disposition de tous de cette capacité, selon des modalités financières à déterminer, constituerait certainement le pas le plus « concret » jamais effectué en direction de la défense européenne.

6.2.2 Pour tresser les fils de la planification de défense : un Livre blanc franco-allemand

Peu d'États membres souhaitent vraiment tresser en commun les fils de leurs planifications de défense quand ils en ont une, et quand ils n'en ont pas ils se réfugient, sans toujours savoir de quoi il s'agit, derrière le NDPP (*NATO Defence Planning Process*). Or la planification de l'OTAN n'est pas destinée à satisfaire le même niveau d'ambition que celui de l'UE. Et surtout on ne bâtit pas de la même façon une planification

¹⁶ ['Germany and Norway formally join Netherlands and Luxembourg to operate pooled fleet of NATO-owned Airbus A330 MRTT tankers'](#) EDA news digest 29 June 2017

avec les Américains et les Britanniques à bord, que quand ils ne sont pas là. D'un autre côté, la HR/VP a, semble-t-il, laissé entendre qu'elle ne souhaitait pas poursuivre l'exercice de la 'Stratégie globale' au-delà de la fixation du niveau d'ambition. Puisque ces voies sont bloquées et qu'il y a par ailleurs une vraie volonté de relancer le moteur franco-allemand, alors que Paris et Berlin s'accordent pour réaliser ensemble un Livre blanc. La France vient de lancer une revue stratégique. Ce n'est pas un bon signal, car c'est à nouveau la voie exclusivement nationale qui sera suivie et toute synchronisation des calendriers d'acquisition s'en trouvera compliquée, pour ne pas dire impossible. Le plus sage serait de temporiser. À ce stade, seul l'engagement de faire un Livre blanc franco-allemand ouvert, le cas échéant, à quelques autres, pourrait être la pierre de fondation de la défense européenne.

6.2.3 Pour la dimension opérationnelle : un EATC pour les hélicoptères de transport

Dans le domaine opérationnel, l'amélioration des *Battle groups* vient immédiatement à l'esprit. Beaucoup d'idées ont été mises en avant afin d'accroître leur efficacité. Il suffit de les mettre en œuvre. Mais puisqu'il ne s'agit pas seulement d'unités de combat, mais aussi de logistique, d'entraînement, de déployabilité on pourrait suggérer, pêle-mêle, la création d'un '*European Air Transport Command*' (EATC) pour les hélicoptères de transport, surtout les hélicoptères lourds, la création d'écoles militaires intégrées et, enfin s'imposer un soutien en commun sur les programmes majeurs d'équipement à venir.

6.2.4 Pour les lacunes capacitaires : un successeur européen aux AWACS

En matière de lacunes capacitaires à combler, outre la question des ravitailleurs en vol que l'on vient de mentionner, il faudrait réfléchir à la filière munition, pour laquelle les armées européennes semblent trop dépendantes d'approvisionnement extérieur. De façon beaucoup plus structurante, il semble nécessaire de penser au remplacement des avions AWACS par la mise en place d'un futur système de surveillance et de contrôle (*Air Future Command and Surveillance system* - AFCS) européen permettant d'avoir une surveillance de la situation globale aux frontières de l'Europe et sur lequel chaque État pourrait « brancher » ses ressources.

6.2.5 En matière industrielle : un 'Buy European Act'

Enfin, en matière industrielle, disons-le sans fard : il n'y aura ni économie d'échelle, ni programmes majeurs si chaque pays entend conserver une liberté totale d'acquisition et continuer à acheter ce qui lui plaît. D'autant que derrière le dogme de la « liberté de choix » se dissimulent, le plus souvent, des raisons qui ont peu de rapport avec la « défense » et davantage à voir avec l'industrie ou les compensations économiques. Face au 'Buy american act' qui entrave la capacité d'exportation des entreprises européennes aux États-Unis, il serait légitime, dans un contexte où l'Amérique place ses intérêts au-dessus de toute autre considération, que l'Europe en fasse de même. C'est ce que l'on appelle le principe de réciprocité. Au nom de quoi devrait-on avoir un 'level playing field', des conditions de concurrence pure et parfaite, entre pays européens et une asymétrie de protection entre les États-Unis et l'Europe ?

L'instauration d'un 'Buy European act' devrait faire partie des négociations sur la partie engagements industriels de la PESCO, car c'est bien ce qui est inscrit, pour qui sait lire, au e) de l'article 2 du protocole numéro 10. De nombreux États deviennent intransigeants quand on évoque la liberté de choix de leurs équipements militaires. C'est leur droit absolu. Mais alors qu'ils ne fassent pas partie de l'« avant garde ». En vérité, ceux qui ne veulent pas acheter d'équipements européens, lorsque de tels équipements existent et soutiennent la comparaison en termes d'efficacité militaire, sont ceux qui ne veulent pas de défense européenne. Tout le reste n'est que littérature. Du reste, les industriels américains offriraient-ils de bonnes conditions en l'absence de compétiteurs européens ? L'occasion de sonder le sérieux des uns et des autres en la matière va du reste se présenter rapidement avec le renouvellement des avions *Tornado* allemands. Est-ce que les Européens seront capables de mener entre eux un programme de l'envergure du '*Future Combat Air System*' (FCAS) ? Est-ce que construire un avion de combat de nouvelle génération ne serait pas

un « programme d'équipement majeur » ? Au demeurant, cela pourrait être une bonne façon de maintenir les Britanniques à bord, s'ils le veulent et s'ils le peuvent, et un test de clarification pour les Français. Disons-le clairement, l'achat par l'Allemagne de F-35 américains – au-delà de ce qui serait nécessaire pour porter l'arme nucléaire – ne serait pas un bon signal et pourrait même porter un coup fatal à l'idée de défense européenne. Ce programme fournira la « pragma », la preuve par l'action : si les dirigeants européens croient vraiment en ce qu'ils disent, qu'ils le fassent.

6.2.6 L'horizon et au-delà ...

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, deux séries d'actions supplémentaires devraient être considérées. La première serait de modifier la gouvernance de l'AED, par simple application des statuts, d'augmenter son budget et surtout de concevoir un plan ordonné de fusion avec l'OCCAR. La seconde serait, le moment venu, de considérer la possibilité de modifier la gouvernance de la PESCO en appliquant la clause passerelle permettant le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité.

7 Conclusion

Il serait impossible de conclure ce rapport sans évoquer la question de la « valeur ajoutée » de la PESCO. Qu'est-ce que ce processus apporte à la réalisation de l'objectif recherché, qui ne pourrait être atteint sans lui ? Cela, nous le savons depuis longtemps. La PESCO offre deux valeurs ajoutées et deux seulement. La notion « d'avant-garde » et le concept « d'engagements contraignants ». Ce qui ne fait que rendre d'autant plus préoccupante la situation actuelle puisque la notion d'avant-garde a été gommée et que la modularité sape le caractère contraignant des engagements. Mais au-delà de ces mots de « valeur ajoutée », que l'on emploie, trop souvent par conformisme, il est nécessaire de saisir ce en quoi la PESCO est vraiment unique, les résultats qu'elle seule permet d'atteindre. En un mot : quel est son « intérêt » ?

Le premier intérêt de la PESCO est de permettre de construire la « capacité autonome » dont il a été question tout au long de cette étude, de façon ordonnée avec tous les États membres qui le veulent, vraiment. En un mot, en « intégrant » les appareils de défense européens sur des bases solides et cohérentes, ce que le traité établissant une Constitution pour l'Europe nommait : « une coopération plus étroite » dans le domaine de la défense. Qu'y-a-t-il de plus étroit que la coopération, sinon l'intégration ?

Le deuxième intérêt de la PESCO est de nous permettre d'atteindre la masse critique. En effet, il est possible de lancer des processus d'intégration de façon limitée, à l'échelle régionale. L'Allemagne a commencé à le faire dans le domaine terrestre au travers du '*Framework Nation Concept*'. La Belgique et les Pays-Bas le font de façon plus approfondie dans le domaine maritime. La France et le Royaume-Uni ont tenté de le faire au travers de Lancaster House, mais sans y arriver vraiment puisque, à l'issue, il n'y a pas de spécialisation poussée à l'exception de la filière missiles et d'infrastructures nécessaires pour les essais en matière nucléaire. Le fait est que tous ces processus et ces projets se font en dehors des institutions de l'Union et c'est pour cela qu'il leur manque la masse critique.

Enfin, le troisième intérêt de la PESCO est, au stade où nous en sommes du projet européen, de rester dans un cadre intergouvernemental. Non seulement la participation à la PESCO est volontaire, mais les décisions restent prises à l'unanimité, ce qui laisse intacte la « souveraineté » des États membres.

Intégration ordonnée ouverte à tous ceux qui le veulent, dans le cadre des traités, et en respectant la souveraineté des États, voilà quels sont les atouts de la Belle endormie et qui la rendent si séduisante. Alors effectivement, pourquoi attendre ? Le fait est qu'une fois réveillée, on ne sait pas où l'emmener ni quelle direction lui faire prendre ? Doit-on lui proposer de traverser la Méditerranée, la mer d'Azov, ou de rester au bord du lac de Constance ? Évidemment le bateau à acheter pour promener la Belle ne sera pas le même. L'objectif dimensionne l'architecture.

La PESCO, telle qu'envisagée en cette fin du mois de juin 2017, ne servirait vraisemblablement pas à grand-chose, en tous les cas pas à la constitution d'une capacité autonome de gestion des crises, ni à l'extérieur, ni à l'intérieur du territoire européen.

En l'état, son seul intérêt est politique : permettre aux États membres de montrer qu'ils font quelque chose, qu'ils sont du « premier cercle », qu'ils avancent, alors qu'ils ne font qu'enclencher une bombe à retardement. Comme d'habitude la faute n'en retombera pas sur eux, mais sur l'Europe qui donnerait l'illusion qu'elle possède les clefs de sa défense, mais se condamnerait à ne donner que le spectacle de sa propre impuissance en pâture à la foule pressante des populistes.

Mais l'heure n'est pas au pessimisme. En politique, les choses se déroulent rarement comme prévu. Il est essentiel que les dirigeants européens ne dispersent pas l'énorme quantité d'énergie politique qui vient de s'accumuler en faveur de la « défense européenne » et dont ils sont les dépositaires. Ils doivent au contraire transformer cette énergie, pour le plus grand bien de tous. Christophe Colomb n'a-t-il pas découvert l'Amérique, alors qu'il cherchait les Indes ?

ANNEXES

ANNEXE 1

Questionnaire envoyé aux représentants des états membres

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Le questionnaire qui suit a été envoyé en langue anglaise à l'ensemble des 27 États membres, à l'exception du Royaume-Uni, pour des raisons évidentes tenant au Brexit, mais en y incluant le Danemark dont les représentants nous ont fait savoir qu'ils étaient intéressés d'en disposer tout en indiquant qu'ils n'y répondraient pas, en raison de « l'opt-out » que leur pays exerce en matière de défense européenne.

Il a été conçu à partir des traités, afin d'éviter toute interprétation personnelle, et pour demander formellement aux États membres s'ils étaient prêts à les appliquer.

Nous nous sommes efforcés de faciliter la tâche des diplomates afin qu'ils puissent le remplir en peu de temps, ce qui explique la structure en réponse oui/non ; tout en laissant la possibilité à ceux qui le souhaitent d'apporter toutes les explications qu'ils désiraient, sans aucune limitation d'espace. Les États membres disposaient de vingt-trois jours pour y répondre, alors que nous même ne disposions que d'un mois pour conclure notre rapport.

Beaucoup de pays ont répondu verbalement parce qu'ils ne voulaient pas figer leur position diplomatique en se laissant enfermer dans des déclarations publiques susceptibles d'évoluer, ce qui est tout à fait compréhensible. Certains États, tels les Pays-Bas, étaient aussi dans l'attente de la formation d'un gouvernement.

D'autres pays n'ont pas pris la peine de répondre. C'est le cas en particulier de certains États neutres qui considèrent sans doute qu'il va de soi qu'ils ne feront pas partie de la PESCO, à l'exception notable de la Finlande et de la République de Chypre qui a répondu par écrit, mais qui n'a pas souhaité rendre publique sa réponse.

Réponse écrite publique	Réponse écrite non publique	Réponse verbale	Pas de réponse
		Allemagne	
			Autriche
		Belgique	
Bulgarie			
	Chypre		
			Croatie
			Danemark
	Espagne		
		Estonie	
		Finlande	
		France	
		Grèce	
Hongrie			
			Irlande
		Italie	
Lettonie			
		Lituanie	
			Luxembourg
			Malte
		Pays-Bas	
			Pologne
		Portugal	
		Rép. tchèque	
	Roumanie		
			Slovaquie
			Slovénie
			Suède
3	3	11	10

Le questionnaire n'a pas été envoyé au R.U. mais une demande de rendez-vous a été faite, à laquelle nous n'avons pas reçu de réponse

QUESTIONNAIRE

<p style="text-align: center;">on the</p> <p style="text-align: center;">PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO)</p> <p style="text-align: center;">[Articles 42 (6) and 46 TEU and Protocol number 10 TFEU]</p> <p style="text-align: center;">On behalf of the European Parliament (<i>sent the 30 May 2017</i>)</p>

Answers are expected no later than the 23 June 2017 18:00

Answers must be given under the form of "yes" or "no", fulfilling the grid at the end of this questionnaire. Precisions can be given whenever deemed necessary.

Goal

The goal of PESCO is defined at article 42 (6):

"6. Those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions shall establish permanent structured cooperation within the Union framework"

This paragraph must be read in line with article 42 (1):

"1. The common security and defence policy shall be an integral part of the common foreign and security policy. It shall provide the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them on missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks shall be undertaken using capabilities provided by the Member States."

and article 43 (1):

"1. The tasks referred to in Article 42(1), in the course of which the Union may use civilian and military means, shall include joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation. All these tasks may contribute to the fight against terrorism, including by supporting third countries in combating terrorism in their territories."

As a result of these articles the goal of PESCO is to provide the Union with combat forces to be tasked, in accordance with the principles of the United Nations Charter, in crisis management situations that could arise outside the Union, including the most demanding missions for peace-making.

<p>Question 1.- Does your country agree to contribute to such a goal in the framework of PESCO?</p>
--

Criteria

Criteria to be admitted in the PESCO's process are defined by article 1 of the protocol number 10 of the TFEU:

"The permanent structured cooperation referred to in Article 42(6) of the Treaty on European Union shall be open to any Member State which undertakes, from the date of entry into force of the Treaty of Lisbon, to:

(a) proceed more intensively to develop its defence capacities through the development of its national contributions and participation, where appropriate, in multinational forces, in the main European equipment programmes, and in the activity of the Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments (European Defence Agency),

and

(b) have the capacity to supply by 2010 at the latest, either at national level or as a component of multinational force groups, targeted combat units for the missions planned, structured at a tactical level as a battle group, with support elements including transport and logistics, capable of carrying out the tasks referred to in Article 43 of the Treaty on European Union, within a period of five to 30 days, in particular in response to requests from the United Nations Organisation, and which can be sustained for an initial period of 30 days and be extended up to at least 120 days.

Question 2.- Assuming that your country wants to participate in PESCO, is it willing and able to respect both criteria?

Commitments

PESCO's commitments are defined by article 2 of Protocol n° 10. Taking those commitments separately:

a) Investment pledge [art. 2 (a)]

A pledge has been taken by all EDA countries in 2007 that defence investment (procurement + R&D) represent at least 20 % of total defence expenditure. The same pledge has been taken by all NATO members in 2014.

Question 3.- Is your country willing and able to respect this pledge?

b) Capability development [art. 2 (b)]

Question 4.- Is your country willing and able to participate to the common European defence planning, which would lead, like in the NATO Defence Planning Process (NDPP), to:

- a common threat assessment;
- a common level of ambition;
- common headline goals;
- a common capability development plan;
- apportioning approved capability packages;
- reviewing those elements on a regular basis?

Question 5.- Would your country accept:

- a) to pool its military means?
- b) to specialise its military means?

c) Operational objectives [art. 2 (c)]

Question 6.- Is your country willing and able to take concrete measures to enhance:

- the availability;
- the interoperability;
- the flexibility;
- the deployability of your forces?

And identify common objectives on these issues?

Question 7.- If necessary, would your country accept to review its decision-making procedure to meet these objectives?

d) Capability cooperation (shortfalls) [art. 2 (d)]

Question 8.- If necessary, would your country accept to work together with the other PESCO's members to compensate the shortfalls identified through the 'Capabilities Development Mechanism'?

e) Collaborative procurement [art. 2 (e)]

A benchmark has been set by all EDA countries in 2007 that European collaborative procurement should represent at least 35 % of total investment (procurement +R&D) expenditure. In parallel a similar benchmark has been set that European collaborative R&T would represent 20 % of total R&T expenditure.

Question 9.- Is your country willing and able to respect these objectives?

Role of the European Defence Agency

The role of EDA is defined by article 3 of Protocol n° 10.

Question 10.- Would your country agree to give EDA all the information necessary for it to assess, on a regular basis, your country's contribution with regards to the respect of criteria and the commitments to be established based on Article 1 and 2 of the Protocol?

Governance

PESCO's governance is defined by Article 42 (6) of the TEU which states:

"The decisions and recommendations of the Council within the framework of permanent structured cooperation, other than those provided for in paragraphs 2 to 5, shall be adopted by unanimity. For the purposes of this paragraph, unanimity shall be constituted by the votes of the representatives of the participating Member States only."

We can deduct from this paragraph a two-tier governance:

The Council remains the framework in which all decisions and recommendations are taken. All Member States, even if they do not partake to the PESCO are informed.

Nevertheless, the votes on such decisions and recommendations shall be made by PESCO's participating Member States only. These votes shall be made under the unanimity rule.

This does not prejudice the existence of a third, ad hoc, level of governance for equipment programs or "modules". The votes within those programs shall be made under ad hoc rules.

Question 11.- Does your country agree with this two tier governance within the Council?

Link with other initiatives

Question 12.- Would your country agree to use the European Defence Fund for expenditure under PESCO?

Question 13.- Would your country agree to link the Coordinated Review on Defence (CARD) to be conducted by EDA, with PESCO? For instance, all Member States participating in PESCO would necessarily be part of the CARD?

Procedure for establishing PESCO

Question 15.- Assuming that your country will not be part of PESCO would it, nonetheless enable its establishment?

HUNGARY - Does your country:	Yes	No	Precisions to be given*
1.- agree upon the goal of PESCO as defined in the treaty? [TEU art. 42(1) (6) and article 43 (1)]	x		
2.- is able and willing to fulfil the criteria? [TFEU protocol n°10 art. 1]	x		
3.- is willing to commit to an investment pledge of 20% of overall defence expenditure? [TFEU protocol n°10 art. 2 a)]	x		
4.- is willing to bring its defence apparatus into line with others' PESCO members through a common defence planning? [TFEU P.-10 art. 2 b)]		x	x
5.- a) agree to pool military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		
5.- b) agree to specialise military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		
6.- to take concrete measures to enhance its operational capacity of its forces? [P.-10 art. 2 c)]	x		
7.- is ready to envisage to review its decision-making procedure in order to respect the previous commitment? [P.-10 art. 2 c)]	x		
8.- is accepting to compensate the shortfalls identified through the 'Capabilities Development Mechanism'? [P.-10 art. 2 d)]	x		
9.- is willing to respect the benchmarks set in 2007 within EDA upon European collaborative investment (35 % of total defence procurement) and European collaborative R&T (20 % of total R&T) [P.-10 art. 2 e)]	x		
10.- is willing to give EDA all the information necessary for it to assess, on a regular basis, its contribution with regards to the respect of criteria and the commitments to be established based on Article 1 and 2 of the Protocol? [P.-10 art. 3]	x		
11.- agree with a two-tier governance within the Council? [TEU art. 46 (6)] (All EU members are informed – only PESCO members vote)	x		
12.- would like to link the European Defence Fund and PESCO?		x	x
13.- would like to link the Coordinated Defence Review and PESCO?	x		
14.- would your country vote against PESCO if itself does not partake to it?		x	

Hungary's comments on questions no. 4 and 12:

Q4: Hungary generally supports the initiative to increase the coordination of national defence planning efforts that contributes to higher efficiency and the fulfilment of the LoA. It should also be noted that a common threat assessment; a common level of ambition; common headline goals and a common capability development plan are already existing elements of the EU capability development process based on the Capability Development Mechanism. The proposed apportionment and review elements of an EU defence planning system could potentially lead to unnecessary duplication with the NDPP. However, the apportionment of those capability targets – if there are any – which are necessary to fulfil the EU's LoA, but are not apportioned in NDPP is an idea that might be considered.

Q12: The European Defence Fund can be a useful tool to support capability development. We agree to use the European Defence Fund for contributing to PESCO projects. However, we should also keep in mind that all Member States should have a chance to benefit from EU support, as EDF is funded by all Member States.

BULGARIA - Does your country:	Yes	No	Precisions to be given*
1.- agree upon the goal of PESCO as defined in the treaty? [TEU art. 42(1) (6) and article 43 (1)]	x		
2.- is able and willing to fulfil the criteria? [TFEU protocol n°10 art. 1]	x		See addendum
3.- is willing to commit to an investment pledge of 20% of overall defence expenditure? [TFEU protocol n°10 art. 2 a)]	x		See addendum
4.- is willing to bring its defence apparatus into line with others' PESCO members through a common defence planning? [TFEU P.-10 art. 2 b)]	x		
5.- a) agree to pool military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		See addendum
5.- b) agree to specialise military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		See addendum
6.- to take concrete measures to enhance its operational capacity of its forces? [P.-10 art. 2 c)]	x		
7.- is ready to envisage to review its decision-making procedure in order to respect the previous commitment? [P.-10 art. 2 c)]	x		See addendum
8.- is accepting to compensate the shortfalls identified through the 'Capabilities Development Mechanism'? [P.-10 art. 2 d)]	x		
9.- is willing to respect the benchmarks set in 2007 within EDA upon European collaborative investment (35 % of total defence procurement) and European collaborative R&T (20 % of total R&T) [P.-10 art. 2 e)]	x		See addendum
10.- is willing to give EDA all the information necessary for it to assess, on a regular basis, its contribution with regards to the respect of criteria and the commitments to be established based on Article 1 and 2 of the Protocol? [P.-10 art. 3]	x		
11.- agree with a two-tier governance within the Council? [TEU art. 46 (6)] (All EU members are informed – only PESCO members vote)	x		
12.- would like to link the European Defence Fund and PESCO?		x	x
13.- would like to link the Coordinated Defence Review and PESCO?	x		
14.- would your country vote against PESCO if itself does not partake to it?		x	

Addendum to Bulgarian answers.

Question 2

Bulgaria generally accepts the criteria but they are placed in a very broad range. They should be tied to specific parameters and they should encourage rather than discourage participation of smaller Member States. We believe that if this political condition is fulfilled, Bulgaria will be able to respect the combination of both criteria.

Question 3

Bulgaria supports the benchmarking on defence spending and our intention is to achieve the level of 2% of GDP for defence and 20% of total defence spending on equipment procurement (incl. research and development) by 2024.

Question 5a and 5b

It depends on the scope of pooling, areas of specialization, NATO engagements (including capability targets) and national requirements.

Question 7

National decision-making procedure considering CSDP participation is not complicated.

Question 9

These targets should be achieved in the future. Currently they are not satisfied.

LETTONIE - Does your country:	Yes	No	Precisions to be given*
1.- agree upon the goal of PESCO as defined in the treaty? [TEU art. 42(1) (6) and article 43 (1)]	x		Latvia supports inclusive PESCO that contributes to capability development in the Member States.
2.- is able and willing to fulfil the criteria? [TFEU protocol n°10 art. 1]	x		Criteria and common commitments should be based on inclusiveness and objectivity that allow all Member States to engage in order to contribute to the capability development.
3.- is willing to commit to an investment pledge of 20% of overall defence expenditure? [TFEU protocol n°10 art. 2 a)]	x		Latvia supports benchmarks and deadlines on defence spending that are set equally as it is in NATO.
4.- is willing to bring its defence apparatus into line with others' PESCO members through a common defence planning? [TFEU P.-10 art. 2 b)]		x	National defence planning is synchronized with NATO defence planning process, therefore duplication of similar processes between both organizations should be avoided.
5.- a) agree to pool military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		Latvia has pooled its military means as a component of multinational force groups and has made contribution based on framework nation needs and national capabilities.
5.- b) agree to specialise military means? [P.-10 art. 2 b)]	x		
6.- to take concrete measures to enhance its operational capacity of its forces? [P.-10 art. 2 c)]	x		
7.- is ready to envisage to review its decision-making procedure in order to respect the previous commitment? [P.-10 art. 2 c)]		x	In order to enhance operational capacity of National armed forces, all necessary measures will be adopted and implemented within existing decision-making procedure considering regional security situation and existing commitments.
8.- is accepting to compensate the shortfalls identified trough the 'Capabilities Development Mechanism'? [P.-10 art. 2 d)]		x	As addressing the shortfalls is not binding, Latvia will continue to contribute in the framework of different initiatives in EDA that concurrently corresponds national defence needs.
9.- is willing to respect the benchmarks set in 2007 within EDA upon European collaborative investment (35 % of total defence procurement) and European collaborative R&T (20 % of total R&T) [P.-10 art. 2 e)]		x	Taking into account national capability development priorities and implementation of ongoing projects, for Latvia it is difficult to assess the benchmarks on European collaborative investment and R&T. Nevertheless, during the new procurement processes Latvia is seeking collaborative opportunities in order to procure equipment that support national operational needs.

<p>10.- is willing to give EDA all the information necessary for it to assess, on a regular basis, its contribution with regards to the respect of criteria and the commitments to be established based on Article 1 and 2 of the Protocol? [P.-10 art. 3]</p>	<p>x</p>		<p>Latvia favours EDA's role to provide administrative and technical support and is ready to provide the necessary information. However, the EDA should use already existing instruments to gain the information, for instance, NATO DPCS which is always submitted to EUMS as well.</p>
<p>11.- agree with a two-tier governance within the Council? [TEU art. 46 (6)] (All EU members are informed – only PESCO members vote)</p>	<p>x</p>		<p>Latvia supports a two-tier governance model, but more precise information should be defined in terms of composition, rights and tasks.</p>
<p>12.- would like to link the European Defence Fund and PESCO?</p>		<p>x</p>	<p>Due to many questions regarding the EDF and the lack of details and clear structure, there are concerns on PESCO financing through the EDF.</p>
<p>13.- would like to link the Coordinated Defence Review and PESCO?</p>		<p>x</p>	<p>The CARD could give contribution to the PESCO, identifying areas of shortfalls, cooperation and capability development. However, participation in the CARD must be voluntary and the CARD should not be an integral part of the PESCO initiative.</p>
<p>14.- would your country vote against PESCO if itself does not partake to it?</p>		<p>x</p>	<p>Latvia sees PESCO's added value in provision of more efficient, more resourced and credible EU military capabilities development.</p>

ANNEXE 2

Liste des personnes auditionnées

Les interviews ont été conduites soit en personne à Bruxelles, soit par vidéoconférence ou par téléphone.

Dr. Dick Zandee	Senior Research Fellow à l'institut Clingendael de La Haye	7 juin 2017
Dr. Anne Bakker	Research Fellow à l'Institut Clingendael	

Dr. Thierry Tardy	Senior Analyst à l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (EUISS)	7 juin 2017
-------------------	---	-------------

M. Jean-Pierre Maulny	Directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)	8 juin 2017
-----------------------	--	-------------

M. Olivier Jehin	Rédacteur en chef « Europe Diplomatie Défense »	8 juin 2017
------------------	--	-------------

Dr. Jean Marsia	Président de l'« European Society for Defence »	12 juin 2017
-----------------	---	--------------

Dr. Burkard Schmidt	Defence & Security Director Aerospace and Defence Industries Association of Europe	12 juin 2017
---------------------	--	--------------

SE. Nicolas Suran	Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Comité Politique et de Sécurité (COPS)	12 juin 2017
-------------------	---	--------------

Prof. Jolyon Hoyworth	Visiting Research Professor at the free University of Berlin	14 juin 2017
-----------------------	---	--------------

Dr. Alessandro Marrone	Responsable de recherches du programme sécurité et défense à l'Instituto Affari Internazionali de Rome	14 juin 2017
Mme Pauline Massart	Deputy Director Security & Geopolitics Friends of Europe	14 juin 2017
Mme Riina Kionka	Conseiller en chef pour la politique extérieure de M. le Président du Conseil européen	15 juin 2017
Mme Zuzana Michalcová-Šutiaková	Cabinet du Président du Conseil européen	
Dr. Nicoletta Pirozzi	Responsable de recherches européennes à l'Instituto Affari Internazionali de Rome	15 juin 2017
Dr. Luis Simon	Directeur du Bureau de Bruxelles du Real Instituto Elcano de Madrid	16 juin 2017
M. Margiris Abukevicius	Defence Advisor Représentation permanente de Lituanie auprès de l'U.E.	19 juin 2017
M. Tuomas Koskenniemi	Defence Counsellor Représentation permanente de Finlande auprès de l'U.E.	19 juin 2017
Mme Meiju Keksi	Defence Counsellor	
Dr Antonio Missiroli	Directeur Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.	19 juin 2017
Mme Katharina Ahrendts	Représentant adjoint au COPS et conseiller pour les affaires politico militaires Représentation permanente d'Allemagne auprès de l'U.E.	20 juin 2017
Mme Hestrid Tedder	Conseiller pour la PSDC Représentation permanente d'Estonie auprès de l'U.E.	20 juin 2017

Mme Claudia Major	Senior Researcher Forschungsgruppe Sicherheitspolitik / International Security Division SWP Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit/ German Institute for International and Security Affairs	21 juin 2017
Mme Jarmila Madejova	Conseiller pour la Défense Représentation permanente de la République tchèque auprès de l'U.E.	21 juin 2017
SE François Cornet d'Elzuis	Ambassadeur, représentant permanent de la Belgique auprès du Comité Politique et de Sécurité (COPS)	21 juin 2017
COL Geert Leeman	Conseiller à la représentation militaire belge auprès de l'U.E.	
M. Olivier de France	Directeur de recherches Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)	22 juin 2017
Dr. Daniel Fiott	Security and Defence Editor Institut d'Études de Sécurité de l'U.E. (EUISS)	23 juin 2017
Dr Hilmar Linnenkamp	Non-Resident Senior Fellow Forschungsgruppe Sicherheitspolitik / International Security Division Member of the Armament project SWP Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit/ German Institute for International and Security Affairs	26 juin 2017
COL Helmut Frietzsche	Abt. Politik, Referat Politik I 4 Referatsleiter GSVP und EU-Beauftragter BMVg Ministère de la defense de la République d'Allemagne	26 juin 2017

M. Guillaume de la Brosse	Conseiller en charge des questions de défense et de sécurité à la Commission européenne (Centre européen de stratégie politique)	26 juin 2017
M. Jorge Domecq	Directeur exécutif de l'Agence européenne de défense	26 juin 2017
M. Michael Simm	Head Strategy and Policy	
M. Jean Arthuis	Président de la Commission du Budget Parlement européen	27 juin 2017
M. Nicolas Gros-Verheyde	Rédacteur en chef Blog B2	27 juin 2017
M. Alexandros Vidouris	Deputy PSC Representative	27 juin 2017
M. Pannagiotis Giannakoulis	Secrétaire d'Ambassade Représentation permanente de la Grèce auprès de l'U.E.	
M. Massimiliano Lagi	Conseiller Représentation permanente de l'Italie auprès de l'U.E.	27 juin 2017
M. Arnout Molenaar	Senior Expert Defence Policy Matters Crisis Management and Planning Directorate Service Européen d'Action Extérieure	30 juin 2017
Mme Annelene Damen	Conseiller pour les questions de défense Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'U.E.	4 juillet 2017

Certaines personnes interviewées n'ont pas souhaité que leur nom apparaisse dans la présente annexe.

ANNEXE 3

Documents, conclusions, communications et déclarations officielles adoptés par les instances européennes concernant la défense européenne et la sécurité entre le 23 juin 2016 et le 23 juin 2017

28 juin 2016 : [Stratégie globale de l'Union européenne présentée par la HR/VP Federica Mogherini](#)

28 juin 2016 : [Conclusions du Conseil européen \[EUCO 26/16\]](#)

« 20. Le Conseil européen accueille avec intérêt la présentation, par la haute représentante, de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, et il invite la haute représentante, la Commission et le Conseil à faire progresser les travaux. »

29 juin 2016 : [Déclaration à l'issue de la réunion informelle des 27 à Bruxelles](#)

- « 6. L'Union européenne constitue une réalisation historique en termes de paix, de prospérité et de sécurité sur le continent européen, et elle reste notre cadre commun. Dans le même temps, de nombreuses personnes font part de leur mécontentement à l'égard de la situation actuelle, aussi bien au niveau européen qu'au niveau national. Les Européens attendent davantage de nous pour ce qui est d'assurer la sécurité, de générer des emplois et de la croissance et de donner l'espoir d'un avenir meilleur. Nous devons répondre à cette attente, d'une façon qui nous unit, en particulier dans l'intérêt des jeunes.
- « 7. C'est pourquoi nous engageons aujourd'hui une réflexion politique afin de donner une impulsion à la poursuite des réformes, conformément à notre programme stratégique, et au développement de l'UE à 27 États membres. Il faut pour cela que les chefs d'État ou de gouvernement fassent preuve de leadership. Nous reviendrons sur cette question lors d'une réunion informelle en septembre, à Bratislava. »

8 juillet 2016 : [déclaration commune UE-OTAN \(déclaration de Varsovie\)](#)

['Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg'](#)

« [Déclaration commune du président du Conseil européen, Donald Tusk, du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Jens Stoltenberg](#) »

18 juillet 2016 : [Conseil de l'Union européenne \[11355/16\]](#), p. 6

« [Stratégie globale de l'UE](#)

« Les ministres des affaires étrangères de l'UE ont discuté de la suite à donner à la stratégie globale de « l'UE concernant les questions de politique étrangère et de sécurité que la haute représentante a présentée au Conseil européen le 28 juin. Cette stratégie vise à orienter la politique étrangère et de sécurité de l'UE au cours des années à venir. Les ministres ont accueilli favorablement le document et se sont déclarés prêts à poursuivre les travaux en vue de sa mise en œuvre.

« La haute représentante a conclu le débat en soulignant qu'elle avait l'intention de présenter à l'automne un cadre précisant les processus nécessaires et un calendrier. Ce cadre énoncera en détail les travaux à mener pour traduire en termes opérationnels la vision exposée dans la stratégie, sur des axes tels que la sécurité et la défense, mais aussi la cohérence des politiques et les politiques civiles, y compris le développement durable et la migration, ainsi que le lien entre développement et aide humanitaire. »

16 septembre 2016 : [Déclaration de Bratislava](#)

« [Sécurité extérieure et défense](#)

Objectif : dans un environnement géopolitique difficile, renforcer la coopération de l'UE en matière de sécurité extérieure et de défense

Mesures concrètes :

- a) prendre, lors du Conseil européen de décembre, une décision relative à un plan de mise en œuvre concret portant sur la sécurité et la défense et aux moyens de mieux tirer parti des possibilités qu'offrent les traités, en particulier en ce qui concerne les capacités
- b) commencer immédiatement à mettre en œuvre la déclaration commune UE-OTAN. »

17 octobre 2016 : [Conseil de l'Union européenne \[13202/16\]](#)

Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne : « cette stratégie sera rapidement traduite en initiatives et actions concrètes, axées sur ses cinq priorités. »

14 novembre 2016 : [Conclusions du Conseil de l'Union européenne \[14392/16\]](#)

Implementation plan (plan de mise en œuvre) – uniquement disponible en anglais

14 novembre 2016 : [Conclusions du Conseil de l'Union européenne \[14419/16\]](#)

Approbation du plan de mise en œuvre de la stratégie globale : fixation d'un niveau d'ambition pour l'UE

14 novembre 2016 : [Conclusions du Conseil européen \[14149/16\]](#)

Approbation des conclusions du Conseil de l'Union européenne

30 novembre 2016 : [Communication de la Commission européenne sur le plan d'action européen pour la défense \('EDAP'\)](#)

30 novembre 2016 : [Recommandations de la Commission européenne sur la directive Transfert d'armes intracommunautaires p. 101](#)

Recommandation (UE) 016/2123 relative à l'harmonisation du champ d'application et des conditions concernant les licences générales de transfert destinées aux forces armées et aux pouvoirs adjudicateurs visés à l'article 5, paragraphe 2, point a), de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil

Recommandation (UE) 2016/2124 de la Commission du 30 novembre 2016 relative à l'harmonisation du champ d'application et des conditions concernant les licences générales de transfert pour les destinataires certifiés visés à l'article 9 de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil

15 décembre 2016 : [Conseil européen \[EUCO 34/16\]](#)

Paragraphe 11 à 16

- approbation des conclusions du Conseil du 14 novembre et du 17 octobre 2016 sur la mise en œuvre de la stratégie globale (implementation plan)
- accueil avec satisfaction du « plan d'action » de la Commission du 14 novembre 2014
- demande à ce que soit rapidement donné suite aux conclusions du Conseil du 6 décembre 2016 sur la mise en œuvre de la « déclaration de Varsovie » de juillet 2016 (coopération UE-OTAN)
- demande à ce que les travaux en matière de sécurité extérieure et de défense avancent rapidement, avec un rapport en mars et de nouvelles orientations stratégiques en juin

6 mars 2017 : [Conseil de l'Union européenne \(traduction non disponible\)](#)

- amélioration des structures de gestion de crise
- accord pour poursuivre les travaux sur la coopération structurée permanente dans une approche modulaire et volontaire
- accueil avec satisfaction des travaux lancés pour la revue annuelle coordonnée en matière de défense
- développement des capacités civiles

18 mai 2017 : [Conseil de l'Union européenne \[9175/17\]](#)

- Améliorer les structures de la PSDC en matière de gestion de crises
- Renforcer la coopération en matière de PSDC menée avec les pays partenaires
- renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (RCSD)
- Développer les capacités civiles
- Améliorer la réactivité de la gestion civile des crises
- Renforcer la réaction rapide militaire
- Approfondir la coopération européenne dans le domaine de la défense
 - Coopération structurée permanente
 - Examen annuel coordonné en matière de défense
 - Autres travaux de l'AED
 - Plan d'action européen de la défense
 - Cohérence

19 juin 2017 : Conseil de l'Union européenne

- [Adoption du rapport d'étape sur les suites données à l'ensemble de propositions entériné le 6 décembre 2016 par le Conseil de l'Atlantique Nord et le Conseil de l'Union européenne le 14 juin 2017](#)
- [Adoption de conclusions sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme](#)
- Les ministres ont salué le [rapport sur la première année de mise en œuvre de la stratégie globale](#)
- Le conseil a adopté des [conclusions sur la sûreté maritime mondiale](#)

22 et 23 juin 2017 : [Conseil européen](#)

Le Conseil convient de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente inclusive et ambitieuse et demande aux États membres d'établir, dans un délai de trois mois, une liste commune de critères et d'engagements contraignants.

Le Conseil européen convient que le déploiement des groupements tactiques devrait être pris en charge de façon permanente en tant que coût commun par le mécanisme Athena, géré par l'UE.

ANNEXE 4

Extraits des décisions du Conseil Européen et du Conseil de l'Union Européenne concernant spécifiquement la Coopération Structurée Permanente

Surlignage bleu :	passages concernant les objectifs de la PESCO
Surlignage jaune :	mention de l'inclusivité
Surlignage gris :	mention du caractère contraignant des critères et des engagements
Surlignage vert :	mention du caractère modulaire
Surlignage rose :	passage important concernant les relations avec l'OTAN

8 septembre 2016 : 'non paper' franco-germanique des deux ministres des affaires étrangères, MM. Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier¹⁷ (extraits) :

"We suggest developing a clear roadmap for reinforcing CSDP at 27 in a transparent, inclusive fashion - open for all EU Member States. In this sense, some of our proposals should also be considered in the framework of PESCO **which has an important leverage to fulfill the objectives defined by the recently published EUGS.**

"PESCO is an instrument created by the Lisbon Treaty and has not been used until now. **It seeks to make CSDP stronger, more effective and more efficient; and this is to the benefit of all Member States.** Participation in PESCO is voluntary, **inclusive** and remains open. Once agreed, clear goals and benchmarks will create a **binding commitment** allowing for a true step forward in CSDP.

"We could present a roadmap during the informal Defence Ministers Meeting of 26/27 September 2016 in Bratislava, aiming at a positive decision during the next meeting of EU Defence Ministers on 15 November 2016. The European Council of December 2016 could then endorse the work done and give it the political push."

9 septembre 2016 : 'non paper' italien¹⁸ (extraits) :

« On retient que l'on pourrait (...) développer le potentiel encore inexploité du traité de Lisbonne en donnant une traduction concrète aux opportunités fournies par les articles 44 (missions confiées par le Conseil à un groupe d'États membres) et 46 (PESCO). Avec de tels instruments, il serait possible de faciliter le parcours pour la création des capacités et des instruments nécessaires à la réalisation de la stratégie pour la défense européenne [« le Livre blanc européen » proposé également dans le même document NDR] rendant ainsi possible une **intégration progressive** et synergique des capacités qui existent actuellement au niveau national ».

¹⁷ Ce document n'a pas été publié.

¹⁸ Ce document n'a pas été publié – la traduction a été réalisée par les auteurs du rapport.

Dans une partie intitulée « la dimension institutionnelle : un parcours ambitieux », le 'non paper' italien proposait d'aller encore plus loin :

« un 'noyau agrégateur' d'États membres pourraient accélérer le processus d'intégration de la défense européenne en mettant en commun un certain nombre de capacités et de ressources, sur la base d'un modèle et de concepts partagés et d'un accord constitutif qui en stabilise la finalité et les modalités opératives. En définitive, il est proposé la constitution d'une « force européenne multinationale » avec un mandat établi conjointement ou bien par le truchement d'une structure de commandement stratégique idoine ainsi que des mécanismes de décision et de financement communs ».

Implementation Plan presented by the HR/VP - 14 novembre 2016 [14392/16]

[Ce document n'a pas encore été traduit en français]

"making full use of the Treaty potential: Permanent Structured Cooperation:

"12. Member States to agree to explore the potential of a single and inclusive PESCO based on the willingness of Member States to strengthen CSDP by undertaking concrete commitments. If so requested, the HRVP can provide elements and options for reflection.

.....
"Drawing on the full potential of the Treaty: PESCO

"37. The Permanent Structured Cooperation (PESCO), as defined in Articles 42.6 and 46 of the TEU and Protocol 10, has the potential to generate a more binding commitment as regards capability development, improving output and strengthening CSDP. The process leading to a decision to establish PESCO, by Qualified Majority Voting, would be open to any Member State who would be willing to undertake higher commitments and concrete measures in line with the Protocol. The aim would be to gather as many Member States to join in stepping up their security and defence commitments as an inclusive effort to strengthen CSDP. Within this 'single' PESCO, there would be scope for both common elements to which all participating Member States would subscribe as well as a modular and differentiated approach as regards concrete projects and cooperative initiatives which smaller groups of Member States would be free to pursue unhindered by other PESCO members. PESCO could cover commitments on defence expenditures, capability development and operational engagement e.g. through multinational formations, thus opening the prospect of deeper cooperation in defence matters. It is underlined that this depends on what Member States would be willing to commit to.

Action 12: Member States to agree to explore the potential of a single and inclusive PESCO based on the willingness of Member States to strengthen CSDP by undertaking concrete commitments. If so requested, the HRVP can provide elements and options for reflection."

Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense – 14 novembre 2016 [14149/16]

Tirer pleinement parti du traité : coopération structurée permanente

« 17. Afin de renforcer la PSDC, le Conseil décide d'exploiter également le potentiel d'une coopération structurée permanente inclusive, notamment une approche modulaire en ce qui concerne des projets et initiatives concrets, sous réserve de la volonté des États membres de prendre des engagements concrets. Il invite la haute représentante à présenter dans les meilleurs délais des éléments et des solutions pour poursuivre la réflexion. »

Conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2016 [EUCO 34/16]

« 11. Le Conseil européen approuve les conclusions du Conseil du 14 novembre et du 17 octobre 2016 sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, qui fixe le niveau d'ambition de l'UE. Il demande qu'elles fassent l'objet d'un suivi approfondi par la haute représentante et les États membres. En particulier, dans le prolongement des conclusions du Conseil, la haute représentante présentera, au cours des prochains mois, des propositions concernant le développement des capacités civiles, les paramètres d'un examen annuel coordonné en matière de défense piloté par les États membres, le processus de développement des capacités militaires compte tenu d'aspects liés à la recherche et technologie (R&T) et d'aspects industriels, l'établissement d'une capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite au niveau stratégique, l'amélioration de l'adéquation, de l'employabilité et de la déployabilité du dispositif de réaction rapide de l'UE, des éléments et des options en vue d'une coopération structurée permanente **inclusive** reposant sur une approche **modulaire** et traçant les contours de projets éventuels, et la prise en compte de l'ensemble des besoins au titre du renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement (RCSD). À cet égard, le Conseil européen invite les colégislateurs à faire avancer rapidement leurs travaux concernant la proposition de la Commission sur le RCSD en vue de parvenir à un accord au cours du premier semestre de 2017. »

Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE - 6 mars 2017 [communiqué de presse 109/17]

(La version française du texte intégral n'est pas encore disponible)

« Permanent Structured Cooperation (PESCO)

"6. To strengthen Europe's security and defence in today's challenging geopolitical environment, the Council agrees on the need to continue work on an **inclusive** Permanent Structured Cooperation (PESCO) based on a **modular** approach. It should be open to all Member States who are willing to make the necessary **binding commitments and meet the criteria**, based on articles 42.6 and 46 and Protocol 10 of the Treaty. The Council recognises that **PESCO could significantly contribute to fulfilling the EU's Level of Ambition including with a view to the most demanding missions and that it could facilitate the development of Member States' defence capabilities and strengthen European defence cooperation, while making full use of the Treaties**. It notes that any capabilities developed through PESCO will remain owned and operated by Member States. It recalls that Member States have a single set of forces that they can use in other frameworks. Underlining the responsibility and competence of the Member States in the area of defence, it stresses that PESCO should help generate new collaborative efforts, cooperation and projects.

7. To this end, the Council invites the Member States, supported by the EEAS and the European Defence Agency (EDA), to continue working in order to further consider and develop:

- An agreement on a shared understanding of the common commitments, goals and criteria on the basis of the relevant provisions of the Treaty, as well as the governance model.
- The possible projects and initiatives that Member States are willing to pursue through PESCO including in a **modular way** and while making use of ongoing projects and making new commitments in the area of defence investment, with a view to **tackling recognised shortfalls and addressing EU and Member States' priorities in the field of capabilities**; improving the deployability and operational availability of their armed forces; and increasing their interoperability by pooling and sharing existing capabilities.

This work would feed into the preparation of the notification to the Council and the High Representative and of the Council Decision establishing PESCO.

8. While noting that they are standalone initiatives, the Council underlines the need to reflect on the possible links between PESCO and the Coordinated Annual Review on Defence (CARD). The Council recognises that more work is needed to explore the potential link to the Commission's proposals to establish a European Defence Fund, including on how PESCO projects and initiatives could benefit from its mechanisms, which will be subject to further decisions to be taken on the setting up and final structure of the fund.

9. The Council agrees to revert in May 2017 in order to provide further political guidance on the possible decision-making.

Communiqué de presse en français du Conseil de l'Union européenne du 6 mars 2017

« Le 6 mars, le Conseil a adopté des conclusions concernant les progrès de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense. Ces conclusions évaluent ce qui a été accompli pour mettre en œuvre les différentes lignes d'action décidées par le Conseil européen le 15 décembre 2016. Elles constituent la base d'un rapport pour le Conseil européen des 9 et 10 mars 2017.

"Les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'UE réunis aujourd'hui en session conjointe ont tous fait passer un message très clair : nous progressons de manière régulière vers une coopération renforcée en matière de défense et nous continuerons à en faire davantage. Il s'agit de protéger nos citoyens. Les Européens ont des outils uniques pour aider les Européens à assumer davantage la responsabilité de leur propre sécurité, et de le faire plus efficacement. C'est à cela que nous consacrons actuellement nos travaux dans le domaine de la sécurité et de la défense."

Federica Mogherini, haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

« Dans ses conclusions, le Conseil insiste sur la mise en place de la MPCC. Il prend acte, par ailleurs, des progrès accomplis dans d'autres domaines de la sécurité et de la défense, et formule de nouvelles orientations. Les points abordés sont notamment les suivants :

« la possibilité d'instituer une coopération structurée permanente (PESCO). Le traité de Lisbonne prévoit qu'un groupe d'États membres de l'UE peut renforcer sa coopération en matière militaire (article 42, paragraphe 6, et article 46 du TUE). La mise en place d'un système inclusif et modulaire de coopération structurée permanente permettrait à des États membres de développer leur collaboration dans le domaine de la sécurité et de la défense sur une base volontaire ; »

Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE du 18 mai 2017 [9178/17]

« Approfondir la coopération européenne dans le domaine de la défense »

« Coopération structurée permanente »

« 16. Dans le prolongement de ses conclusions du 6 mars 2017, le Conseil se félicite des progrès accomplis en 2017 dans la poursuite de l'élaboration d'une coopération structurée permanente (CSP) inclusive, sur la base de contributions fournies par les États membres. Il réaffirme que la CSP devrait être ouverte à tous les États membres qui souhaitent prendre les engagements contraignants nécessaires et qui remplissent les critères, sur la base de l'article 42, paragraphe 6, et de l'article 46 du TUE, ainsi que du protocole n° 10 annexé aux traités. Il souligne que la CSP devrait par la suite, dans le cadre de l'Union, contribuer à susciter de nouveaux efforts et projets de collaboration et de coopération. Toute capacité développée grâce à la

CSP continuera d'appartenir aux États membres et d'être gérée par ceux-ci, qui disposent d'un réservoir unique de forces qu'ils peuvent également utiliser dans d'autres cadres, notamment les Nations unies et l'OTAN. En vue d'une CSP ambitieuse et axée sur les résultats, conformément aux dispositions pertinentes du traité, le Conseil convient que :

- l'objectif de la CSP serait de renforcer la sécurité et la défense européennes et de contribuer à ce que le niveau d'ambition de l'UE défini par le Conseil en 2016 soit atteint pour ses trois priorités stratégiques, également en ce qui concerne les missions les plus exigeantes, et de favoriser le développement des capacités de défense des États membres et renforcer la coopération européenne en matière de défense, tout en tirant pleinement parti des traités ;
- les engagements communs nécessaires, rigoureux et contraignants, pour tous les États membres participant à la CSP ainsi que des critères précis devront être élaborés par les États membres, en pleine conformité avec le protocole n° 10 annexé aux traités ;
- la gouvernance de la CSP, une fois celle-ci établie, serait essentiellement constituée de deux niveaux : le niveau du Conseil, où tous les États membres sont présents, afin d'assurer la transparence et la coordination globale, et où les États membres participant à la CSP disposent d'un droit de vote ; et le niveau des projets et initiatives, où seuls ceux qui contribuent à un projet ou une initiative donnés seront représentés. Des modalités appropriées en matière de surveillance, de transparence et de participation à des projets et initiatives pourraient être envisagées en temps utile ;
- des projets et initiatives collaboratifs concrets, assortis, dans la mesure du possible, de feuilles de route pour leur mise en œuvre, doivent être répertoriés sur la base d'une approche modulaire afin de soutenir les objectifs, engagements et critères communs de la CSP ;
- sans préjudice du rôle primordial que jouent les États membres participants dans le processus décisionnel par l'intermédiaire du Conseil, l'AED et le SEAE fourniront un soutien à la mise en œuvre de la CSP dans leurs domaines de compétence respectifs. La Commission sera associée aux travaux afin d'assurer la cohérence avec le plan d'action européen de la défense et de veiller à ce qu'un soutien soit fourni au titre de celui-ci.

17. Le Conseil convient de faire progresser ces travaux en vue de parvenir dès que possible à un accord sur toutes les questions figurant au point 16. Il reviendra sur la question, de préférence en juin. »

22 et 23 juin 2017 : Conseil européen

8. Afin de renforcer la sécurité et la défense de l'Europe dans le contexte géopolitique difficile que l'on connaît actuellement et de contribuer à ce que le niveau d'ambition de l'UE exprimé dans sa stratégie globale puisse être atteint, le Conseil européen convient de la nécessité de lancer une coopération structurée permanente qui soit inclusive et ambitieuse. Les États membres établiront, dans un délai de trois mois, une liste commune de critères et d'engagements contraignants, dans le plein respect de l'article 42, paragraphe 6, et de l'article 46 du TUE, ainsi que de son protocole n° 10, notamment en vue des missions les plus exigeantes, qui sera assortie d'un calendrier précis et de mécanismes d'évaluation spécifiques, afin de permettre aux États membres qui sont en mesure de le faire de notifier leur intention de participer sans délai. Ce travail doit être cohérent avec la planification de défense nationale des États membres et les engagements convenus dans le cadre de l'OTAN et des Nations unies par les États membres concernés. Des initiatives et des projets de collaboration concrets devraient également être définis à l'appui des objectifs, engagements et critères communs de la coopération structurée permanente.

ANNEXE 5

Rapports et résolutions du Parlement Européen sur la Coopération Structurée Permanente depuis 2016

Résolution du 21 janvier 2016 sur la clause de défense mutuelle P8 TA(2016)0019, considérant I :

- « 1.- considérant que l'article 42, paragraphe 6, du traité UE sur la coopération structurée permanente devrait être mis en œuvre par les États membres qui souhaitent établir entre eux une coopération plus étroite ; »

Rapport du 29 mars 2016 sur : « l'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe » (2015/2272(INI)) [rapporteur Sandra Kalniete] § 26 :

- « 26 attire l'attention sur la nécessité d'une volonté politique, dans les États membres, de faire preuve de plus de flexibilité dans les questions relatives à la PSDC afin de créer une véritable dynamique dans ce domaine; soutient la création d'une formation du Conseil des ministres consacrée à la défense et le principe de réunions régulières du Conseil européen sur le thème de la défense; exhorte les États membres volontaires à mettre en place une coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense; souligne, à cet égard, la nécessité de surmonter les obstacles structurels liés notamment à l'évaluation des besoins, aux capacités (civiles et militaires) et au financement commun; estime que les recours à la coopération structurée permanente en matière de défense (CSP) ainsi qu'à l'article 44 du traité UE constituent les voies institutionnelles les plus adaptées pour faire progresser de façon réaliste cette politique commune ; »

Rapport du 31 octobre : « sur l'Union européenne de défense » (2016/2052 (INI)) 2016 [rapporteur Urmas Paete] § 2 :

- « 2. demande instamment aux États membres de l'Union de mobiliser le potentiel complet du traité de Lisbonne en ce qui concerne notamment la PSDC, en particulier à l'égard de la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, et du fonds de démarrage visé à l'article 41, paragraphe 3, du traité UE; rappelle que les missions de Petersberg visées à l'article 43 du traité UE exposent une longue liste d'ambitions militaires telles que 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 et 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; rappelle que le même article dispose également que toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris en aidant les pays tiers à combattre le terrorisme sur leurs territoires; insiste sur le fait que, dans l'état actuel des choses, la PSDC ne permet pas à l'Union de remplir les missions citées; estime que l'ordre du jour doit systématiquement être de travailler sur les moyens de permettre à l'Union de remplir les objectifs du traité de Lisbonne ; »

Rapport du 11 novembre 2016 sur : « la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) (2016/2017 (INI)) [rapporteur Ioan Mircea Pașcu] § 12 :

- « 12. souligne que l'établissement d'une coopération structurée permanente (article 42, paragraphe 6, du traité UE) permettra de développer une défense propre ou une structure permanente de défense propre susceptible de renforcer les opérations de gestion de crise ;

Rapport du 17 février 2017 sur: « les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne » [rapporteurs Michael Gahler, Esteban González Pons]

- « 3. invite ainsi la VP/HR, le Conseil et les États membres à assurer, comme prévu par le traité UE, la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure, à appliquer en la matière une approche globale et complète, ainsi qu'à utiliser toutes les possibilités prévues par le traité – en particulier les mécanismes prévus à l'article 42, paragraphe 6, et à l'article 46 du traité UE, dans le protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne et, pendant une phase opérationnelle, à l'article 44 du traité UE relatif à la mise en œuvre d'une mission sur la PSDC par un groupe d'États membres – afin d'assurer un déploiement plus rapide, plus efficace et plus souple des missions et des opérations; souligne que les règles de coopération dans le cadre de la coopération structurée permanente (CSP) devraient être clairement définies ;

.....

- « 24. considère que l'article 4, paragraphe 4, de la décision (PESC) 2015/1835 du Conseil définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense fournit la base indispensable et solide qui doit permettre au comité directeur de l'AED d'agir en tant que troisième comité des représentants permanents de l'Union, le comité directeur de la défense; estime que ce comité, une fois établi, devrait également exercer les fonctions consultatives et de surveillance nécessaires à la mise en œuvre d'une coopération structurée permanente ;

.....

- « 30. encourage les États membres à créer et à adhérer à la CSP dans le cadre de l'Union, dans les meilleurs délais, en vue de soutenir et d'améliorer leurs capacités militaires par l'évolution de la doctrine et du leadership, le perfectionnement et la formation du personnel, le développement du matériel de défense et des infrastructures, l'interopérabilité et la certification; souligne l'importance et la nécessité de la participation à une coopération structurée permanente et efficace de tous les États membres désireux de faire progresser leur intégration en matière de défense jusqu'au niveau d'ambition le plus élevé; estime qu'il y a lieu d'instituer une «force européenne intégrée» permanente en tant que force multinationale, conformément à l'article premier du protocole n° 10 sur la CSP, et de la mettre à la disposition de l'Union pour la mise en œuvre de la PSDC, conformément à l'article 42, paragraphe 3, du traité UE; invite la haute représentante et vice-présidente à présenter des propositions pour la concrétisation de la CSP au cours du premier semestre 2017 ;
- « 31. considère que l'Union devrait prendre des mesures, en accord avec les États membres concernés, pour participer aux programmes de capacités qu'ils entreprennent; considère que la contribution financière de l'Union à ces programmes ne doit pas être supérieure aux contributions versées par les États membres participants ;

- « 32. considère que le système de groupements tactiques de l'Union devrait être intégré à la CSP, parallèlement à l'institution d'un quartier général civil et militaire permanent, comportant une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) et une capacité civile de planification et de conduite (CPCC) d'importance égale, qui permettrait d'améliorer la planification stratégique et opérationnelle tout au long du cycle de planification, de renforcer la coopération entre civils et militaires et d'accroître la capacité de l'Union à réagir rapidement aux crises; estime que d'autres structures multinationales européennes telles que le commandement européen du transport aérien, l'Eurocorps et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), ainsi que des formes bilatérales et multilatérales de coopération entre les pays participant à la CSP, devraient également relever de la CSP; est d'avis que les privilèges et immunités de l'Union devraient s'appliquer aux structures multinationales faisant partie de la CSP;
- « 33. considère que, pendant les phases de défense, de réserve et de retrait, l'Union devrait couvrir tous les coûts de ses groupements tactiques ; »

ANNEXE 6

Note sur les travaux des parlements nationaux

Les auteurs de ce rapport n'ont pu mener une étude systématique, approfondie et scientifique au sujet des travaux parlementaires nationaux concernant la coopération structurée permanente, les délais impartis pour la remise de ce rapport étant trop court. Néanmoins, des travaux de recherche sur Internet ont pu être effectués. En outre, les auteurs du rapport ont contacté les autorités administratives de huit parlements nationaux (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Pologne et Espagne) afin d'identifier d'éventuels documents produits sur la PESCO.

Ce travail a permis de mettre en exergue que les Parlements nationaux ne se sont pas encore approprié le dossier relatif à la coopération structurée permanente. Ce thème est largement méconnu par les députés et sénateurs des pays membres de l'UE. On notera cependant que l'administration du Bundestag allemand a produit une note explicative de deux pages sur la PESCO¹⁹, et que celle-ci a fait l'objet d'au moins une interrogation parlementaire²⁰. Il convient de signaler, en outre, que certains députés ou sénateurs, notamment en France, ont publié des rapports d'information abordant, entre autres, le thème de la PESCO.

Malgré cela, aucune résolution, prise de position ou débat officiel spécifiquement adressé à ce dossier n'a pu être identifié. La PESCO n'est que vaguement citée dans des documents concernant plus généralement la PSDC, sans qu'aucune analyse ou positionnement politique n'apparaissent.

Cette absence de débat au niveau national pourrait être comblée dans les mois à venir. Certains administrateurs parlementaires nationaux contactés (Pologne, Italie) ont affirmé que leur Parlement pourrait débattre de la PESCO lorsque le Conseil européen adoptera une position plus concrète à ce sujet. Une considération doit cependant être faite sur ce point. Une éventuelle prise de conscience, par les parlements nationaux, des enjeux de la PESCO et des implications qu'elle pourrait avoir sur leur pays pourrait surgir trop tard, c'est-à-dire qu'elle pourrait survenir lorsque les négociations auront déjà atteint un point de non-retour et que les dés auront été jetés. La PESCO devant se baser, théoriquement, sur des engagements contraignants pris par les pays qui y participeront, ce scénario pourrait compromettre l'appropriation du dossier par l'opinion publique.

À ce propos, on remarquera enfin que l'adoption de l'euro, qui se basait lui aussi sur des engagements contraignants, fut au contraire précédé par de vifs débats au sein des parlements nationaux et des opinions publiques concernées.

¹⁹ Bundestag, Service scientifique, [Kurzinformation, Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ gemäß dem Vertrag über die Europäische Union](#), 18 novembre 2016.

²⁰ [Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN](#) – Drucksache 18/3705 –

ANNEXE 7

Bibliographie sommaire

- [‘After the EU global strategy – Consulting the experts’](#), EUISS, 28 octobre 2016.
- [‘Europe of Defence? Views on the future of defence cooperation’](#), *Briefing*, European Parliament, juillet 2016.
- Bakker, A., Drent, M., Zandee, D., [‘European defence core groups. The why, what & how of permanent structured cooperation’](#), *Policy Brief*, Clingendael, Egmont Institute, novembre 2016.
- Bakker, A., Biscop, S., Drent, M., Landman, L., [‘Spearheading European Defence - Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP’](#), *Clingendael Report*, 2016.
- Besch, S., [‘EU defence, Brexit and Trump - The Good, the Bad and the Ugly’](#), Centre for European Reform, décembre 2016.
- Biscop, S., [‘Oratio pro PESCO’](#), *Egmont Paper* N.°91, janvier 2017.
- Biscop, S., Coelmont, J., [‘CSDP and the Ghent Framework: The Indirect Approach to Permanent Structured Cooperation?’](#), *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, Issue 2, 2011 pp. 149–167.
- Biscop, S., Coelmont, J., [‘Permanent structured cooperation in defence: building effective European armed forces’](#), *Cahiers de recherche politique de Bruges* n.°15, septembre 2010.
- Biscop, S., Coelmont, J., [‘Permanent Structured Cooperation In Defence of the Obvious’](#), *Egmont Security Policy Brief* n.°11, juin 2010.
- Bonvicini, G., [‘Proposals for a Revival of Permanent Structured Cooperation’](#), *The Polish Quarterly of International Affairs*, no 3/2013.
- Brunet, A., [‘Le traité de Lisbonne et la politique de défense : la coopération structurée permanente’](#), *Lex electronica*, vol. 15.3, Centre de recherche en droit public (CRDP), printemps/Spring 2011.
- Cirlig, C., ‘European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army’, *Briefing*, EPRS, mars 2015.
- Cardot, P., [‘Politique de sécurité et de défense commune \(PSDC\) : La coopération structurée permanente \(PESCO\)’](#), *Regards citoyens*, 16 février 2010.
- Chappell, L., Petrov, P., [‘The European Defence Agency and Permanent Structured Cooperation: Are We Heading Towards Another Missed Opportunity?’](#), *Journal of Defence Studies*, Volume 12, - Issue 1, 2012.
- Drent, M., [‘If Security Matters, Institutions Matter’](#), *The State of Defence in Europe: State of Emergency?*, *Egmont Paper* 62, pp. 79-83, novembre 2013.
- Faleg, G., Giovannini, A., [‘The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence Making a virtue of necessity?’](#), *CEPS Special Report* n.°61, mai 2012.
- Flichy T. (coordination), [‘La coopération structurée permanente, un cadre juridique riche en potentialités pour une Europe des défenses’](#), Centre de Recherche des Ecoles de Coëtquidan - Ecole Spéciale Militaire de Saint – Cyr, décembre 2012.
- Fiott, D., [‘European defence: the year ahead’](#), *EUISS Brief* n.°1 2017.
- Fiott, D., [‘Making Europe and Europeans safer’](#), *EUISS Alert* n.° 39 2016.

Fiott, D., '[Is Permanent Structured Cooperation a Workable Way Towards EU Defence?](#)', *Citizen's Controversy Report*, Madariaga College European Foundation, 30 novembre 2010.

Hamonic, A., '[La coopération structurée permanente : un dispositif procédural de trop ?](#)', *Revue de l'Union européenne*, Paris 578, pp.269-279, mai 2014.

Howorth, J., '[Strategy and the Importance of Defence Cooperation among EU Member States](#)', *Egmont Security Policy Brief* n.°12, septembre 2010.

Howorth, J., '[The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility](#)', *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, 2004.

Kaski, A., '[The CSDP after Lisbon: Lost Opportunities or Changed interests?](#)' *GPESCO Policy Paper* 16, Geneva Centre for Security Policy, 2011.

Kempin, R., Scheler, R., '[Auflösungserscheinungen in der GSVP vorbeugen - Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Vehikel für mehr Integration](#)', SWP et DIIPS, juillet 2015.

Major, C., '[Credible EU Defense Means Rethinking Sovereignty](#)', Carnegie Europe, 15 juin 2017.

Marrone, A., Pirozzi, N., Sartori, P., '[PESCO: An Ace in the Hand for European Defence](#)', IAI, mars 2017.

Mauro, F., '[PESCO: European defence's last frontier](#)', *GRIP Report*, 24 février 2017.

Mauro, F., '[Défense européenne - l'enjeu de la coopération structurée permanente](#)', *Rapport du GRIP*, 23 février 2017.

Mauro, F., '[La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne](#)', *Note d'Analyse du GRIP*, 27 mai 2015.

Mauro, F., '[Permanent Structured Cooperation: the Sleeping Beauty of European Defence](#)' *GRIP analysis*, 27 mai 2015

Menon, A., '[La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne - Beaucoup de bruit pour rien](#)', *Politique Etrangère* 2 : 2011.

Möller, A., Pardijs, D., '[How the EU can bend without breaking](#)', European Council on Foreign Relations.

Molling, C., '[Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik](#)', *SWP-Aktuell*, février 2010.

Nissen, C., '[European defence cooperation after the Lisbon treaty](#)', *DIIS Report*, 2015.

Santopinto, F., '[La coopération structurée permanente : opportunité et embûches pour la défense européenne](#)', *Eclairage du GRIP*, 6 mars 2017.

Santopinto, F., '[Des capacités militaires sans capacités politiques ? Pourquoi la PESCO ne doit pas être trop inclusive](#)', *Note d'Analyse du GRIP*, 14 Septembre 2010.

Santopinto, F., '[Le traité de Lisbonne et la défense européenne : Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente](#)', *Note d'Analyse du GRIP*, 4 Novembre 2009.

Solana, J. (Chair), Blockmans, S. (Rapporteur), Faleg, G. (Rapporteur), '[More Union in European Defence – Report of a CEPS Task Force](#)', CEPS, février 2015.

Van Eekelen, W., Kurpas, S., '[The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy?](#)', *CEPS Working Document* No. 296, juin 2008.

Wery, G., de Hemptinne, C., '[Coopération structurée : entrave ou prémices à l'intégration européenne de défense ?](#)', IRSD, sd.

ANNEXE 8

Quelques exemples de processus d'intégration militaire au sein de l'OTAN ou de l'Union Européenne

Plusieurs concepts d'intégration dans le domaine des capacités militaires ont été mis en œuvre au cours des trois dernières décennies au sein de l'Union européenne. Le plus ancien est celui de la Brigade franco-allemande (1989). Il faudrait également citer l'Eurocorps (1992) et l'Euronavfor qui ne sont que des formes simples de coopération se limitant, pour l'essentiel, à mettre des unités nationales sous commandement opérationnel commun.

En revanche, la coopération bilatérale belgo-néerlandaise (BENASAM) et le concept de « nation-cadre » allemand sont des formes beaucoup plus abouties d'intégration.

Pour être exhaustif il eût fallu également évoquer ce qui a été fait au niveau franco-britannique, dans le cadre des accords de Lancaster House, et qui se situe entre coopération et intégration selon les matières concernées (industrielle, capacitaire, opérationnelle, nucléaire). Malheureusement, le temps et les informations nous ont manqué.

La « coopération » belgo-néerlandaise dans le domaine maritime (BENESAM)

La coopération navale entre la Belgique et les Pays-Bas remonte à l'immédiat après-guerre. Depuis 1995 et la signature des accords BENESAM (*Belgisch-Nederlandse Samenwerkingsakkoorden*), cette coopération navale est devenue une authentique intégration. Une telle forme de coopération, qui est la plus avancée au niveau de l'UE comme de l'OTAN, repose avant toute sur la confiance mutuelle.

Le commandement opérationnel est placé sous l'autorité d'un état-major binational situé aux Pays-Bas, dont l'« Amiral Benelux » est le commandant opérationnel. Il est à la fois commandant de la force combinée et commandant de la marine néerlandaise. Son adjoint est le commandant de la marine belge.

L'essentiel des capacités des deux flottes est sous commandement de l'Amiral Benelux : quatre frégates (deux belges et deux néerlandaises) et onze chasseurs de mines (six néerlandaises et cinq belges) forment le cœur de cette force. Les navires sont les mêmes pour les deux pays et évoluent de façon identique. Le soutien opérationnel de même que le stock de munitions est mis en commun dans un « pool ».

Les deux pays retirent des avantages certains de ce soutien partagé au travers d'une réduction des coûts, d'une formation commune, des exercices d'entraînements, d'un échange permanent sur les retours d'expérience et d'une augmentation de la disponibilité. En ce qui concerne la logistique, les deux États ont convenu une spécialisation selon laquelle chaque partie fournit à l'autre une partie des services, ce qui en outre garantit l'interopérabilité.

Le 30 novembre 2016 ces deux pays ont signé une Lettre d'Intention (LoI) qui fait passer définitivement cette « coopération », au stade de « l'intégration ». En effet, l'accord du 30 novembre 2016 prévoit l'acquisition commune, pour une somme globale de l'ordre de quatre milliards d'euros, de quatre frégates et de douze dragueurs de mines, ainsi que le partage des activités de formation et d'entretien. Dans ce cadre, les Pays-Bas doivent gérer l'acquisition des frégates, alors que la Belgique doit prendre en charge

l'acquisition des dragueurs de mines. La formation des équipages sera assurée par la Belgique, et se déroulera sur son territoire, tandis que la maintenance sera menée par les Pays-Bas au Pays-Bas.

Ces deux pays restent « souverains » pour ce qui concerne le déploiement des huit navires que chacun d'entre eux aura ainsi acquis. Toutefois, ils doivent compter l'un sur l'autre pour pouvoir en assurer le bon fonctionnement. La Belgique et les Pays-Bas sont donc devenus interdépendants dans le domaine naval, tout en gardant leur liberté de décision et la propriété de leurs équipements.

Il est possible de retirer plusieurs enseignements de cette expérience :

- une intégration très poussée est possible, tout en préservant la liberté de décision des décideurs nationaux. Au demeurant, les équipages ne sont pas binationaux afin d'éviter toute confusion dans les chaînes de commandement ;
- l'intégration a réduit de façon significative les coûts de personnel et les structures de soutien ; cela est possible uniquement parce que les équipements sont les mêmes et qu'il en va de même de toute la chaîne du soutien, de la formation, des munitions, des entraînements etc. ;
- de ce fait, l'intégration a permis d'atteindre un niveau d'efficacité opérationnelle qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir, pour le même coût, par chacun des pays isolément ;
- la solidarité de fait rend très difficile, pour ne pas dire impossible, la réduction des cibles capacitaires de l'un des pays en cours de programmation. En d'autres termes, la réduction du format des armées ne peut être utilisée comme une variable d'ajustement car cela affecterait grandement la crédibilité et donc la confiance de l'autre partenaire ;
- cette intégration a conduit spontanément à l'harmonisation des besoins opérationnels et à l'unifications des spécifications des équipements ;
- elle n'est pas exclusive d'autres formes de coopération, comme par exemple avec la marine britannique.

Le concept allemand de « nation-cadre »

Le « concept de nation-cadre » (*'Framework Nations Concept'* – FNC) a été présenté par l'Allemagne à l'OTAN en 2013. Il a été adopté par l'Alliance lors du sommet du Pays de Galles de 2014. Il vise à organiser la coopération de défense entre un nombre limité de pays partageant une proximité culturelle.

Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté la [déclaration suivante](#) :

"(...) 67. Aujourd'hui, nous avons également entériné le concept OTAN de pays-cadre. Ce concept porte sur le regroupement d'Alliés travaillant, au niveau multinational, au développement conjoint des forces et des capacités dont l'Alliance a besoin, travail facilité par un pays-cadre. Sa mise en œuvre contribuera à mettre à la disposition de l'Alliance des ensembles cohérents de forces et de capacités, en particulier en Europe. Il aidera à faire la preuve de la volonté des Alliés européens de faire davantage pour notre sécurité commune et il améliorera également l'équilibre de la mise à disposition de capacités entre les États-Unis et les Alliés européens, mais aussi entre Alliés européens. (...)"

Bien qu'adopté au niveau de l'OTAN, le FNC s'adresse avant tout aux pays d'Europe centrale et orientale. Depuis 2013, quinze nations se sont regroupées autour de l'Allemagne et ont orienté leur coopération afin de remplir les objectifs du *'readiness action plan'* de l'OTAN adopté en 2014 au sommet de Newport.

Cette coopération s'inscrit dans la même filiation intellectuelle que la BENASAM belgo-néerlandaise, mais n'en est qu'à ses débuts.

Elle part d'un triple constat. En premier lieu, à force de coupes budgétaires, les nations européennes ont perdu leurs capacités d'intervenir dans des opérations de vive force et à grande échelle. En second lieu, l'augmentation du coût des équipements militaires rend impossible pour chaque nation, prise isolément, d'être capable de se payer les équipements futurs pour l'ensemble du spectre. Enfin, les coopérations ponctuelles entre pays européens ne sont pas suffisantes et doivent être organisées de façon systématique, dans le long terme, autour d'objectifs partagés.

Le FNC a pour objectif de permettre aux nations participantes d'ajuster le format de leurs forces armées nationales de sorte à constituer un format plus important et plus complet de forces. Il s'adresse aux États membres qui ont déjà accepté de spécialiser leurs forces et qui ont accepté de ne pas combler toutes leurs lacunes capacitaires.

Néanmoins, chaque pays reste « souverain » et n'a aucune obligation de participer à des opérations militaires. La décision politique reste prise au cas par cas. Chaque pays peut librement « brancher » ou « débrancher » ses forces sur le cadre commun. Cette liberté de décision est censée créer la confiance et rendre le concept attractif. Il s'agit en sorte d'appivoiser l'intégration entre forces armées en la rendant réversible dans ses premières phases.

Les capacités du FNC sont organisées autour de seize 'clusters' sectoriels qui vont de la logistique et du support médical jusqu'à la défense aérienne et la défense antimissile balistique. Tous ces clusters sont cohérents avec la planification de défense de l'OTAN.

Les progrès varient d'un cluster à l'autre, mais devraient déboucher sur une capacité commune dès 2018, matérialisée dans la force de réaction très rapide de l'OTAN. L'objectif est d'aboutir à des forces multinationales de la taille d'une brigade.

En tant que nation-cadre, l'Allemagne fournit l'épine dorsale pour chacune des formations envisagées. Cela s'applique aussi bien pour les forces de combat que pour le soutien.

Pour ce qui est des forces terrestres, trois divisions de l'armée allemande ont été désignées pour accueillir les contributions des autres nations. Les Pays-Bas, la République tchèque et la Roumanie contribuent de façon significative avec des unités combattantes. Les autres nations participent avec des forces de soutien.

Pour ce qui est des forces aériennes, toutes les forces aériennes allemandes sont susceptibles d'accueillir des formations ou des systèmes d'armes des autres nations.

Enfin en matière maritime, il s'agit surtout de constituer des structures de '*command and control*' (C2).

À l'instar de la BENASAM, l'objectif du FNC est d'aboutir dans tous les domaines capacitaires : concepts d'emploi des forces, organisation, entraînement, équipements, C2, infrastructures et interopérabilité. Cela conduira progressivement non seulement à des procédures et des standards communs, mais aussi, le moment venu, à une commande commune d'équipements, comme dans le cas belgo-néerlandais.

ANNEXE 9

Long term review of the European Defence Agency



Chief Executive

LONG TERM REVIEW OF THE AGENCY – CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

A REINFORCED AGENCY TO ENABLE MEMBER STATES TO DELIVER ON DEFENCE CAPABILITIES

1. In the wake of a changing European security environment, the EU Global Strategy provides a compelling assessment of the rapidly evolving security and defence environment and challenges in the face of which Europe is called to be an active security provider. This requires us to move towards a fully coherent and interoperable pool of European defence capabilities, defined and owned by Member States, and ensuring the sustainable ability to develop, modify, operate and replace the necessary defence capabilities.
2. The Implementation Plan of the EU Global Strategy in the area of security and defence as welcomed by the Council on 14 November 2016 as a proposal by the HR/VP and Head of the European Defence Agency, the release by the European Commission of a European Defence Action Plan on 30 November 2016 and the set of proposals on the implementation of the EU- NATO Joint Declaration endorsed by the Council on 6 December 2016, provide a coherent package of measures in support of such vision.
3. To acquire and maintain key capabilities, Member States will need to further enhance defence cooperation. In their “Bratislava Declaration” of September 2016 Heads of State and Government highlighted the Bratislava Roadmap and its call to strengthen cooperation on defence and to make better use of the options in the Treaties, especially as regards capabilities. In December 2016 Heads of State and Government reiterated their call for reinforcing cooperation in the development of required capabilities, including by committing sufficient additional resources while taking into account national circumstances and legal commitments.
4. While the EDTIB plays a key role in supporting Member States in actually delivering on the generation of present and future capabilities, it is also necessary to reach out to innovation holders beyond the traditional scope of defence industry.
5. Within the EU institutional framework, the Agency is the key implementing tool to translate the overall Level of Ambition into tangible output as regards the development of defence capabilities in cooperation with EEAS (incl. EUMS) and EUMC. **Enabling Defence cooperation is the raison d’être of the Agency. Making full use of its potential is an essential prerequisite for European security and defence efforts.** The Agency has to step up its contribution in line with its unique institutional setting in the Treaty on the European Union and its mandate provided for in the Council Decision on EDA.
6. Based on the changing security and defence landscape, the required freedom of action, the different calls on making full use of the Agency’s potential, and the need for taking stock of the

Agency's priorities, output and way of working after twelve years of its existence, the following conclusions and recommendations are put to the consideration of Ministers.

I. REINFORCING THE AGENCY'S MISSION – SERVING A RENEWED AMBITION

7. The Treaty frames the potential and the remit of action of the "Agency in the field of defence capability development, research, acquisition and armaments", referred to as the European Defence Agency, including participation in defining a European capabilities and armaments policy. Within the EU institutional framework the Agency provides the intergovernmental platform of choice to enable Member States to cooperate in any phase of the lifecycle of a defence capability.
8. In line with Member States' renewed ambition and commitment, and in support of the effective implementation of its mission, the Agency is to be reinforced along the following paths, in accordance with established EDA rules and procedures:

- EDA as the major intergovernmental prioritisation instrument at EU level in support of capability development, coordinating with the EEAS (incl. EUMS) and EUMC in their respective areas of responsibility.
- EDA as the preferred cooperation forum and management support structure at EU level for participating Member States to engage in technology and capability development activities.
- EDA as facilitator towards the European Commission and EU Agencies, and as the interface upon Member States' request, exploiting wider EU policies to the benefit of Defence and acting as a central operator with regard to EU funded defence-related activities.

Intergovernmental Prioritisation

9. The Agency is to support Member States on the basis of their single set of forces, by providing for coherent prioritisation and proposing courses of action for multinational cooperation by Member States to guide and inform: (i) Member States' cooperative activities be they led multinationally, as an EDA ad-hoc project/programme, or within PESCO subject to the relevant decisions and modalities; and (ii) EU funded activities (subject to the relevant decisions and modalities). This will be pursued notably on the basis of the following elements:
 - a) Developing a more output-oriented Capability Development Plan (CDP) addressing the entire capability landscape of Member States and leading to the preparation of cooperative programmes and elaboration of technology roadmaps to be translated into collaborative projects;
 - b) Linking the Capability Development Plan (CDP) with the Overarching Strategic Research Agenda (OSRA) and Key Strategic Activities (KSA) at European level within a coherent framework, providing integrated guidance on capability development, including on related R&T and industrial aspects while nurturing innovation in the defence sector;
 - c) Operating the Coordinated Annual Review on Defence (CARD) in view of performing an overarching assessment of the European capability landscape, including progress on the implementation of CDP priorities. This could entail EDA making recommendations whenever a multinational project is being considered;

- d) Reinvigorating cooperation with EEAS (incl. EUMS) and EUMC towards the CDP and CARD.

Technology and Capability Development at EU Level

10. The Agency is to strengthen its support to Member States as the management support structure in preparation of activities across the lifecycle of capability development ranging from R&T and development to critical enablers, exercise and training as well as support to operations, including also the industrial dimension. EDA is the major forum at EU level to support multinational capability development activities of Member States, including those generated either on an ad-hoc basis within the Agency framework or under its Operational Budget, other multinational grouping of Member States, under the umbrella of Permanent Structured Cooperation or funded by the EU budget respectively subject to the relevant decisions and modalities. This will be pursued notably on the basis of the following elements:
 - a) Ensuring a capability-driven approach throughout all Agency activities, ensuring an integrated way of working among the capability, armaments and R&T communities;
 - b) Stepping up support in line with Member States' needs, in preparation of activities across the lifecycle of a capability project;
 - c) Reinforcing the number, size and impact of ad-hoc projects (including demonstrators and prototypes), taking benefit of incentives such as VAT exemption, possible EU funding contributions and of cooperation to be reinforced with actors such as OCCAR and ESA.

Interface towards the European Commission and EU Agencies

11. The Agency is to support Member States in ensuring consistency and coherence of approach on capability development taking into account other EU stakeholders contributions. It also is to support Member States in exploiting wider EU policies to the benefit of defence. This will be pursued notably on the basis of the following elements, without prejudice to direct contacts of Member States with the Commission and upon their request:
 - a) Pursuing close working relations with the European Commission and, based on Member States' prioritisation conducted within the CDP-OSRA-KSA framework, recommending the allocation of funding to projects and programmes foreseen in the EDAP on the basis of prioritisation conducted by member States in the EDA, and acting as a central operator for EU funded defence-related activities, notably by implementing the envisaged future European Defence Research Programme (EDRP) and by promoting the coherent uptake of R&T results into development activities;
 - b) Engaging in the assessment and definition of EU regulations or policies of relevance to defence capabilities;
 - c) Enhancing capability development by taking advantage of synergies with other EU Agencies as appropriate.

I. MAKING THE AGENCY FIT FOR PURPOSE – FIRST STEPS

12. In view of delivering on the renewed ambition and generating efficient and effective output, the Agency requires:
- a) increased efficacy in interacting with Member States, allowing for following their strategic guidance and ensuring their continuous buy-in;
 - b) effective relations with the Agency's stakeholders and partners;
 - c) more efficient and integrated way of working as ONE EDA, based on stronger prioritisation of activities with Member States;
 - d) resources allowing the Agency to fulfil the tasks given to it by Member States.

The implementing measures and principles highlighted hereunder serve one or more of those objectives and represent first steps whose implementation is to be assessed and complemented over time.

Towards Increased Efficacy in Interacting with Member States

13. Maintaining an EDA Interface at Strategic Level

Recognizing the benefit of the Long Term Review process in increasing ownership and transparency for Member States, maintaining a strategic-level interface with Ministers' senior representatives would help to facilitate strategic guidance, when needed, on cross-cutting EDA activities (including taking forward relevant LTR recommendations) and to facilitate consolidated national positions across the policy, capability, armaments and R&T dimensions. Relevant meetings would be held at least once a year, notably in view of discussing draft elements for the EDA Council guidelines so as to provide more consolidated input to Council working bodies.

14. Revising the sequence and format of meetings for more focused guidance while making enhanced use of written procedures, lowering the administrative burden for Member States and their Agency. The objective is to increase attendance by Capability Directors, R&T Directors and National Armament Directors of EDA Steering Boards to discuss key orientations to take the Agency's work forward. The objective would be to reduce the overall number of meetings while ensuring that each subsidiary composition would meet in a hybrid format with a formal part (prepared by a Prepcom) to take any necessary decision and an informal part for open and substantive discussions. This would be complemented by reinforcing the role of PoCs in implementing the guidance from CAP Directors (CAP PoCs), NADs (NAD PoCs), R&T Directors (R&T PoCs) and from meetings of strategic level representatives (Central PoCs) by following up on the results of these meetings in more frequent PoC meetings throughout the year, and by making use of Steering Board written procedure as required. As of 2018, the indicative annual cycle of meetings dealing with EDA matters would be structured along the following lines:
- February: R&T SB/Directors Meeting (preceded by PrepCom for decision items);
 - March: Capability SB/Directors Meeting (preceded by PrepCom for decision items);
 - April/May: SB MoDs (preceded by PrepCom);
 - September: NAD SB/Directors Meeting (preceded by PrepCom for decision items);
 - November: SB MoDs (preceded by PrepCom) – focusing on Resources, 3YPF, CARD when applicable.

Towards an Effective Relation with Stakeholders

15. **Based on EDA's commitment to pursuing close working relations with the European Commission** and EU Agencies regarding wider EU policies of relevance to defence (e.g. Research, Cyber, Energy, Space, SESAR), urging the European Commission to make full use of the existing structures and networks of expertise of the Agency and to acknowledge its enhanced relevance for the identification, prioritisation and development into technical specifications of overarching capability and R&T priorities as well as their implementation regarding EU funded activities.
16. As regards other stakeholders and partners:
 - a) Ensuring the seamless articulation with work performed by the EEAS (incl. EUMS) and EUMC in view of contributing to the CDP and CARD and feeding the full picture of operational requirements into capability development as well as with relevant funding mechanisms in support to operations;
 - b) **Acknowledging the potential of the EDA-OCCAR relations to further evolve into a more structured and reciprocal approach towards key European capability programmes, ensuring seamless coordination and coherence between both organisations. This could entail a review of the EDA-OCCAR Administrative Arrangement, leading over time to further rapprochement between EDA and OCCAR;**
 - c) Acknowledging the value of EDA engaging with multinational groupings of Member States, provided they are designed to bring about new capabilities for them.
 - d) Highlighting the coherence of output and timelines between EDA and NATO activities as regards capability development in support of the single set of forces, avoiding unnecessary duplication either way, in full respect of the decision-making autonomy of both organisations.
 - e) Acknowledging the rules and principles as regards the Agency's relations with Third States, highlighting that such relations should support EDA's overall mission in line with Member States' interest, supporting the development of capabilities and CSDP as an open project and be based on transparency, reciprocity, interface role of the Agency, flexibility and considering each case on its own merit.
17. **Setting up a structured dialogue and enhancing engagement with European industry** at all levels in support of innovative Pooling & Sharing solutions, longer-term capability development and underlying innovation, as a contribution for informed Member States' decisions.

Towards a More Efficient Output and Way of Working

18. Developing the Three-Year Planning Framework (3YPF) into a tool for increased prioritisation, output and impact: moving towards stronger top-down prioritisation and identification of activities with critical mass and impact (including in budgetary terms) which would serve primarily overarching policy objectives and Council taskings, be linked to the CDP-OSRA-KSA, have a strong catalytic and leverage effect with regard to future ad-hoc projects, reap synergies with other stakeholders and provide a sustainable path of development in the longer term. This entails concluding activities, either passed over to lead nations/Member States or ceased if no longer supported by Member States.
19. **While always striving for consensus among Member States, acknowledging , in line with the EDA Council Decision, the potential value of QMV in support of more effective decision- making. In full**

respect of the EDA Council Decision, there is full recognition that if a representative of a participating Member State in the Steering Board declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of a decision to be taken by qualified majority, a vote shall not be taken, and the appropriate procedures will be followed.

20. Moving towards a considerably enhanced Agency's integrated way of working, based on the development of integrated roadmaps (capability, R&T, armaments and industry, critical enablers, financial, legal) in support of identified priorities, backed by clearly identified and structured cross-Directorate teams.
21. Implementing enhanced Project Management throughout the Agency for enhanced steering and effective assessment of the Agency's project portfolio.

Adequate Resourcing

22. Recognizing the importance of ensuring that the Agency has the required resources and expertise at its disposal, keeping in mind the economies of scale generated by cooperative activities, the opportunities stemming from rising national defence budgets, and the future changes in EDA membership. Without prejudging the outcome of future annual approval cycles of the EDA General Budget, it is acknowledged that the renewed ambition and expectations towards the Agency may have resource implications.
23. While safeguarding the intergovernmental nature and decision-making of EDA, administrative costs for Agency activities derived from the EDAP are to be covered by the EU budget. It needs to be assessed further if and to what extent the EU budget should cover the Agency's administrative and operational expenditure.

KEEPING FLEXIBILITY IN ADAPTING TO A FAST-PACED ENVIRONMENT

24. Agreeing to revert by spring 2019 at Ministerial level in view of taking stock of the progress and assess the need for additional recommendations and further steps, including in view of the revision of the EDA Council Decision, the forthcoming Multiannual Financial Framework (MMF) and eventual change in membership.

ANNEXE 10

Les différents types de missions de la PSDC

Le Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2016 [14149/16] a adopté des conclusions sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, et dans lesquelles figure une « annexe à l'annexe » qui définit les « **Types de missions civiles et d'opérations militaires envisageables dans le cadre de la PSDC compte tenu du niveau d'ambition de l'UE** ». Les différents types de missions envisagés en 2017 sont définis comme suit :

« Pour être en mesure de lancer une action rapide et décisive correspondant au niveau d'ambition et à ses trois priorités stratégiques, dans toute la gamme des missions de gestion de crise visées à l'article 43 du TUE, la PSDC doit pouvoir s'appuyer sur des capacités civiles et militaires crédibles, déployables, interopérables, durables et multifonctionnelles. En tant que garante de la sécurité, l'UE devrait avoir un large champ d'action, tout en faisant porter ses efforts principalement sur les régions qui l'entourent. Elle agira avec ses partenaires, partout où cela est possible, et toujours dans le respect du droit international. Sur la base d'objectifs et d'engagements convenus au préalable²¹, l'UE devrait ainsi être en mesure d'entreprendre hors de l'Union, dans le cadre de la PSDC, les types de missions civiles et d'opérations militaires figurant ci-après, dont un certain nombre peuvent être menées simultanément, selon des scénarios différents²², y compris dans des situations présentant un risque élevé pour la sécurité et en présence d'infrastructures locales insuffisamment développées :

- Opérations conjointes de gestion de crise dans des situations présentant un risque élevé pour la sécurité dans les régions voisines de l'UE ;
- Opérations conjointes de stabilisation - opérations aériennes et spéciales notamment ;
- Réaction civile et militaire rapide - y compris des opérations militaires de réaction rapide pouvant notamment faire appel aux groupements tactiques de l'UE en tant que tels ou au sein d'un groupement de forces adapté aux besoins de la mission ;
- Missions civiles de substitution/d'exécution ;
- Opérations de sécurité aérienne - appui aérien rapproché et surveillance aérienne notamment ;
- Opérations de sûreté ou de surveillance maritime - y compris sur le long terme dans le voisinage de l'Europe ;
- Missions de renforcement des capacités civiles et de réforme du secteur de la sécurité (suivi, encadrement et conseil, formation) notamment dans les domaines de la police, de l'État de droit, de la gestion des frontières, de la lutte contre le terrorisme, de la résilience, de la réponse apportée aux menaces hybrides et de l'administration civile, ainsi que missions d'observation civiles ;
- Renforcement des capacités militaires au moyen de missions de conseil, de formation et d'encadrement - y compris une protection solide des forces, si nécessaire - et missions militaires de surveillance/d'observation.

« Cette liste non exhaustive constitue une base pour les travaux ultérieurs à entreprendre en vue de fixer des exigences fondées sur un examen des scénarios illustratifs, conformément aux procédures convenues dans le cadre du mécanisme de développement des capacités, sous le contrôle du Comité politique et de sécurité. »

²¹ Notamment l'objectif global pour 2010, l'objectif global civil pour 2010 ainsi que l'ambition approuvée par le Conseil européen en décembre 2008.

²² Le cas échéant, certaines de ces missions et opérations peuvent également être déployées afin de fournir une assistance dans le cadre d'une réaction globale à des catastrophes naturelles ou des pandémies à l'extérieur de l'UE, en particulier lorsque de telles situations sont susceptibles de provoquer une déstabilisation de grande ampleur.

ANNEXE 11

Dispositions des traités concernant la PESCO

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPEENNE

SECTION 2

DISPOSITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Article 42

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

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

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

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

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

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

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

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Article 43

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

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

Article 44

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

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

Article 45

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

- . a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ;
- . b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ;
- . c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ;

- . d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ;
- . e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

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

Article 46

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROTOCOLE N° 10 ANNEXÉ AUX TRAITÉS

SUR LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE ÉTABLIE PAR L'ARTICLE 42 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

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

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union européenne en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du «réservoir unique de forces»;

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

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

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique rénovée, en accord avec les arrangements dits de « Berlin plus »;

DÉTERMINÉES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale ;

RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en œuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies ;

RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités ;

CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés ;

RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article premier

La coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne :

- 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 du traité sur l'Union européenne, 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 1^{er} :

- 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.

ANNEXE 12

Abréviations

AED	Agence européenne de Défense
CDP	Capability Development Plan (Plan de développement des capacités)
PESCO	Coopération structurée permanente
HR/VP	Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne
LoI	Letter of Intent
MFF	Multiannual Financial Framework
NDPP	NATO Defence Planning Process
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PSDC	Politique de sécurité et défense commune
R.U.	Royaume-Uni

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

Affaires étrangères

Droits de l'homme

Sécurité et Défense

Développement

Commerce international

Documents

Visitez le site web du Parlement européen:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>



SOURCE PHOTO: iStock International, Inc.

ISBN 978-92-846-1258-1 (paper)

ISBN 978-92-846-1257-4 (pdf)

doi:10.2861/88815 (paper)

doi:10.2861/047351 (pdf)



Office des publications