



Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale

DOCUMENT A/2074

16 juin 2010

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

La coopération structurée permanente selon le Traité de
Lisbonne - Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par
Lord Dundee, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe fédéré)

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

La coopération structurée permanente selon le
Traité de Lisbonne - Réponse au rapport annuel du
Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par
Lord Dundee, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe fédéré)

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*La coopération structurée permanente selon le Traité de Lisbonne –
réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission de défense
par Lord Dundee, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe fédéré)*

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RECOMMANDATION N° 861 | 2 |
| sur la coopération structurée permanente selon le Traité de Lisbonne – réponse au rapport annuel du Conseil | 2 |
| EXPOSÉ DES MOTIFS | 4 |
| présenté par Lord Dundee, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe fédéré) | 4 |
| I. Introduction | 4 |
| II. Le Traité de Lisbonne et la coopération structurée permanente | 5 |
| III. La situation début 2010 – Etat des réflexions | 5 |
| IV. Améliorer l'efficacité des efforts de défense | 6 |
| V. Les domaines de coopération envisageables | 7 |
| VI. Rôle de l'Agence européenne de défense | 7 |
| VII. Recommandations | 8 |
| ANNEXE I | 9 |
| Le Traité de Lisbonne et la coopération structurée permanente | 9 |
| ANNEXE II | 13 |
| Les coopérations envisageables | 13 |
| LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION | 16 |

¹ Adopté par la commission le 20 mai 2010.

RECOMMANDATION N° 861²

***sur la coopération structurée permanente selon le Traité de Lisbonne –
réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Consciente de l'intérêt de mettre en oeuvre la coopération structurée permanente (CSP) visée à l'Article 42.6 du Traité sur l'Union européenne et précisée à l'Article 46 de ce Traité ;
- (ii) Prenant en compte les dispositions du Protocole n° 10 annexé au Traité de Lisbonne, qui s'imposent aux Etats participant à la coopération structurée permanente ;
- (iii) Consciente de la nécessité de fixer, pour cette Coopération, des critères opérationnels et financiers ambitieux, mais adaptés et progressifs afin de permettre la participation d'un nombre suffisamment élevé d'Etats ;
- (iv) Estimant important que cette Coopération s'inscrive étroitement dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, tout en lui donnant de nouvelles possibilités ;
- (v) Considérant la nécessité de mettre à la disposition de l'Union des capacités opérationnelles de projection et d'intervention adaptées aux missions de combat les plus contraignantes ;
- (vi) Consciente de l'importance d'intensifier les efforts en matière de mutualisation des moyens en ce qui concerne le commandement, la logistique et les infrastructures de soutien et de formation ;
- (vii) Se réjouissant du succès des premières expériences associant certains Etats membres dans la mise en place de forces communes et des acquis que constitue la réalisation des objectifs globaux 2003 et 2010 fixés par l'Union européenne ;
- (viii) Profondément préoccupée par le coût exorbitant pour l'Europe d'une coopération insuffisante dans le domaine des armements ;
- (ix) Désirant remédier à cette lacune aux différentes étapes, qu'il s'agisse de l'identification des capacités, de la conception, du développement ou de l'achat des systèmes d'armes ;
- (x) Consciente de l'impérieuse nécessité de faire un effort substantiel en matière de R&T pour se préparer aux enjeux militaires futurs, en tenant compte des retombées potentielles très importantes d'un tel effort sur l'ensemble de l'économie européenne ;
- (xi) Considérant le rôle joué par les moyens spatiaux, notamment pour l'appréciation de situation, ainsi que le déficit dont souffrent l'Union européenne et ses Etats membres dans ce domaine ;
- (xii) Soulignant l'importance de faciliter l'ouverture du marché européen de la défense,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE, A

1. Mettre en place un groupe permanent de représentants des Etats membres de l'UE afin de préparer une déclaration commune des Etats souhaitant participer à la CSP ;
2. Définir la structure légère à mettre en place pour la coordination de la CSP : un Comité des ministres de la défense des Etats participants regroupés dans le cadre des réunions périodiques des ministres des 27 Etats membres de l'UE ;
3. Prévoir une organisation des travaux permanents de la CSP fondée sur un contrôle préalable exercé par un comité militaire regroupant les Etats participants ;
4. Prévoir deux domaines distincts de coopération structurée permanente :

² Adoptée par l'Assemblée le 16 juin 2010, au cours de sa 3^{ème} séance plénière.

- le premier portant sur « les coopérations opérationnelles », placé sous la présidence du Directeur général de l'Etat-major de l'UE ;
 - le second sur les « coopérations en matière de capacités/équipements », placé sous la présidence du Directeur de l'Agence européenne de défense ;
5. Donner toute la flexibilité nécessaire au processus de la CSP, notamment en encourageant l'établissement de coopérations renforcées au cas par cas ;
 6. Faire en sorte que tous les Etats membres désirant prendre part à la CSP puissent se joindre ne serait-ce qu'à une seule des coopérations mises en place ;
 7. S'assurer que l'Agence européenne de défense dispose des personnels et financements nécessaires pour assumer la fonction de coordination de la CSP « capacités/équipements » ;
 8. Inviter tous les Etats membres de l'UE à être pleinement coopératifs et transparents en matière de planification et de budgets de défense pour permettre à l'AED de proposer les domaines de coopération possibles ;
 9. Rechercher toutes les opportunités de coopération pour combler les lacunes capacitaires identifiées dans le cadre du Mécanisme de développement des capacités de l'UE (MDC) ;
 10. Etudier avec soin toutes les opportunités de coopération présentées à l'annexe II du présent rapport.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Lord Dundee, rapporteur (Royaume-Uni, Groupe fédéré)

I. Introduction

1. « Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE en réponse à des crises internationales. »

2. Par cette déclaration faite lors du Sommet d'Helsinki en décembre 1999 les Etats membres de l'UE ont jeté les bases de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) – devenue la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne – et défini leur objectif stratégique commun dans le domaine des capacités militaires de gestion de crise : autonomie et réactivité.

3. La phase de montée en puissance de la PESD de 1999 à 2003 a servi à mettre en place l'organisation et les procédures nécessaires à l'objectif global 2003 : être capable de réunir et de projeter en deux mois une force de 50 à 60 000 hommes, autonomes pour un an. Mais l'environnement stratégique de ces dernières années a montré la faiblesse de ce dispositif : le manque de réactivité. C'est pour cela que les Etats membres se sont fixé l'objectif global 2010 :

« La capacité de l'UE à déployer à bref délai, en réaction à une crise, des groupements de forces, en tant que force autonome ou en tant que composante d'une opération de grande envergure permettant des phases de suivi, constitue un élément clé de l'objectif global à l'horizon 2010. Ces groupements de forces minimaux doivent être efficaces, crédibles et cohérents sur le plan militaire et devraient être constitués largement sur la base du concept de Groupements tactiques (...)

Pour ce qui est de la prise de décision, l'UE a pour ambition d'être en mesure de prendre la décision de lancer une opération dans un délai de cinq jours à compter de l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil. En ce qui concerne le déploiement des forces, l'objectif est que les forces commencent à exécuter leur mission sur le terrain dans un délai de dix jours après que l'UE a pris la décision de lancer l'opération. »³

4. Constatant la quasi-impossibilité d'atteindre l'objectif global 2003, c'est au cours de la Convention réunie en 2003 pour préparer le nouveau Traité, devenu depuis le Traité de Lisbonne, qu'est apparu le concept de « coopération structurée permanente » (CSP), aujourd'hui formalisée dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) (Article 42).

5. Il s'agit donc désormais, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, de savoir comment ce concept peut être mis en oeuvre pratiquement.

6. Au premier abord, la coopération structurée permanente devrait regrouper certains Etats membres qui cherchent à se doter de capacités de gestion de crise efficaces pour les mettre à la disposition de l'UE et acceptent en conséquence de s'engager à en améliorer l'autonomie et la réactivité.

7. Cependant, depuis 2003, il y a un élément nouveau : l'Article 20 du TUE relatif aux « coopérations renforcées » est applicable au domaine de la PSDC (Article 329 du TUE).

³ Rapport de la présidence de l'UE du 15 juin 2004.

II. Le Traité de Lisbonne et la coopération structurée permanente⁴

1. Les dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la coopération structurée permanente

8. L'Article 42-6 du Traité sur l'Union européenne (TUE) est ainsi libellé :
- « Les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union... »
9. Les modalités concernant la coopération structurée permanente sont par ailleurs précisées par :
- l'Article 46 du TUE relatif à la procédure de mise en oeuvre ;
 - le Protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente qui est joint au TUE et qui fixe les conditions d'accès à ce mode de coopération.

2. La problématique de la mise en oeuvre de la CSP

10. Les conditions de participation à la CSP énoncées dans le Protocole n° 10 sont générales et très subjectives. Elles ne permettent pas de définir des critères de participation chiffrés.
11. L'application à la lettre des termes du Protocole conduirait à une démarche forcément discriminatoire à ses débuts en introduisant deux classes de participants à la PSDC : les Etats qui prennent part à la CSP et les autres. Or, cette CSP devrait jouer un rôle d'entraînement et non créer une UE à deux vitesses, où certains Etats pourraient se complaire dans une situation d'assistés en « cotisant » moins. Il est donc fondamental que la CSP exerce un effet attractif et offre un retour sur investissement encourageant pour inciter les Etats qui ne participent pas à la CSP à la rejoindre.
12. En pratique, il y a donc deux options :
- si on cherche à éviter de creuser un fossé entre deux catégories d'Etats membres, on fera en sorte que tous y participent. Cela implique de définir des critères peu exigeants et l'utilité de la CSP peut alors être mise en doute ;
 - une autre approche consiste à organiser une CSP recouvrant des coopérations « à la carte » : les Etats membres volontaires se regrouperaient au cas par cas pour coopérer dans le domaine de leur choix.

III. La situation début 2010 – Etat des réflexions

13. Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur au 1^{er} décembre 2009, mais sa mise en application n'avait pas été préparée dans le détail au préalable. Dans le domaine de la CSP, il n'y a pas eu de réflexion préliminaire approfondie et encore moins d'accord entre les Etats membres sur les conditions et critères de sa mise en oeuvre.
14. En fait, la rédaction des articles et du Protocole relatifs à la CSP remontent à la Conférence intergouvernementale de 2004 qui a préparé la première version du Traité refusée par le premier référendum irlandais le 13 juin 2008.
15. La présidence espagnole de l'UE (1^{er} janvier 2010) a donc organisé un séminaire d'experts de tous les Etats membres en mars 2010. Lors de la rencontre avec les membres de notre Assemblée (24 mars 2010), l'Ambassadeur représentant la présidence espagnole au Comité politique et de sécurité (COPS) a expliqué que cette conférence n'avait pas permis de faire beaucoup de progrès car elle a posé plus de questions qu'elle n'a permis d'en résoudre.
16. Il ressort de cette réunion sur la CSP que les représentants des Etats membres ont énoncé des principes déjà connus⁵ :

⁴ Voir annexe I.

⁵ Réf. CR du blog Bruxelles2 (l'Europe de la défense et de la sécurité).

- l’adaptabilité : la CSP – telle qu’inscrite dans le Traité de Lisbonne – doit être adaptée aux circonstances présentes (autrement dit : elle n’est peut-être plus tout à fait adaptée dans sa conception de départ) ;
- la valeur ajoutée : elle doit apporter une valeur ajoutée (donc pas question de refaire ce qui a déjà été fait au niveau national ou par d’autres organisations) ;
- un double objectif : la CSP a deux objectifs, l’amélioration de la disponibilité et de la durabilité des forces projetées en opération et le développement des capacités industrielles ;
- jouer collectif : la CSP est un cadre unifié pour la coopération dont les objectifs doivent être définis collectivement. C’est le Conseil des ministres des affaires étrangères, dans son format « défense », qui est l’instrument adéquat pour conduire la CSP (autrement dit, pas question de reconstruire d’autres structures) ;
- inclure tout le monde : certains « petits » Etats membres craignent d’être exclus de la CSP. Le concept à deux vitesses n’est pas désirable. Une approche « inclusive » est appropriée pour son développement ;
- la CSP devrait être suffisamment flexible pour s’adapter aux besoins de la PESC.

17. Les Espagnols font remarquer qu’il n’a pas été clairement précisé quels pays auraient la volonté de prendre en main et de pousser plus avant le processus. « Le moment ne peut pas être considéré comme suffisamment mûr pour prendre des décisions immédiates », reconnaissent-ils. Ils estiment nécessaire de continuer à travailler et de tenir d’autres réunions, si possible sous l’autorité de la Haute Représentante.

18. Seule initiative louable, plusieurs pays (France, Belgique, Hongrie) se sont concertés pour préparer un document commun – une initiative salubre car les points de vue des uns et des autres sont fort éloignés.

19. Il faut constater que parmi les critères de participation à la CSP parfois évoqués, certains sont de véritables « barrières » pour nombre d’Etats membres car trop exigeants et par là même irréalistes. Par exemple, dans la situation économique actuelle, la majorité des Etats membres ne pourrait consacrer 2% du PNB au budget de la défense. De même, définir un pourcentage de troupes projetables au sein des forces armées des Etats participants est trop exigeant car la situation diffère trop d’un pays à l’autre.

IV. Améliorer l’efficacité des efforts de défense

20. La crise économique a des conséquences très négatives pour les budgets de défense des Etats membres de l’UE et on peut se demander comment ils pourront financer leur politique de défense, notamment dans le cadre de la PSDC.

21. Donc, et même si les budgets restaient constants, la priorité est de faire des économies en recherchant des gains de « productivité », notamment en évitant les duplications inutiles entre Etats membres, essentiellement dans les programmes d’équipement.

22. On peut citer quelques exemples de duplication bien connus : peut-on éviter d’avoir 22 types de véhicules blindés différents en Europe ? Ne peut-on développer tous les missiles en commun en regroupant les industriels européens dans une compagnie unique comme MBDA ? etc.

23. Cependant, il faut être conscient des limites à ces types de regroupement, qui tiennent aux politiques de l’emploi : la concentration des capacités de construction navale en est un bon exemple. Par contre, on peut recourir à des coopérations sur des sous-ensembles (radar, sonar, missiles, etc.).

24. Parmi les coopérations qui pourraient jouer un rôle pertinent, les coopérations renforcées, telles que prévues par le Traité de Lisbonne, appartiennent aux choix possibles.⁶ Celles-ci pourraient, en effet, représenter l’opportunité de rapprocher les pays européens semblables en termes de capacités militaires, financement et objectif de défense nationale et européenne. A travers ces coopérations, les

⁶ Voir Annexe I.

pays membres pourraient progresser à leur rythme sur des questions de défense de leur choix. Ce qui n'exclurait pas que d'autres pays se joignent, sous condition, à cette coopération.

V. Les domaines de coopération envisageables

25. Le Protocole précise les domaines de coopération à développer entre Etats membres.

1. Domaine opérationnel

26. Tout d'abord le domaine opérationnel ; tout Etat membre s'engage à :

- développer ses capacités de défense en participant, le cas échéant, à des forces multinationales [...] ;
- avoir la capacité de fournir des unités de combat de type Groupements tactiques (GT1500) capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions de la PSDC, pour une durée prorogeable jusqu'à 120 jours. Il faut noter que cet objectif est nettement plus exigeant que la participation actuelle au tour d'alerte des GT 1500 (mise en alerte prévue plusieurs années à l'avance pour une durée de six mois).

27. Il est aussi précisé que les Etats participants à la CSP s'engagent à :

- contribuer au rapprochement des outils de défense des Etats participants en harmonisant les besoins militaires, en mettant en commun certaines capacités, en acceptant des spécialisations croisées entre membres, et en coopérant dans le domaine de la formation et de la logistique ;
- améliorer la disponibilité, la flexibilité, l'interopérabilité et la capacité de déploiement de leurs forces.

2. Domaine des équipements

28. Dans le domaine des équipements de défense, il est précisé que les Etats membres s'engagent à :

- combler les lacunes en matière de capacités de l'Union (référence au Mécanisme de développement des capacités) ;
- participer aux programmes d'équipements majeurs dans le cadre de l'AED.

29. En pratique, ceci conduit les Etats membres à prendre une part active aux travaux organisés par l'AED dans les divers domaines du processus d'acquisition des équipements : identification des capacités nécessaires, harmonisation des besoins exprimés par les états-majors, lancement de nouveaux développements, participation à des programmes en commun, notamment pour combler les lacunes et contribution au financement de la R&T mené par l'AED.

VI. Rôle de l'Agence européenne de défense

30. La mise en place de la CSP ne doit pas conduire à l'émergence d'une nouvelle bureaucratie. C'est pourquoi l'AED a un rôle primordial à jouer. D'ailleurs, l'Article 3 du Protocole spécifie : « l'AED contribue à l'évaluation régulière des contributions des Etats membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis [...] et en fait rapport au moins une fois par an. »

31. En pratique, pour que les Etats membres communiquent entre eux sur les capacités, il faut mettre en place au sein de l'AED un forum permanent d'échanges d'informations.

32. Au sein de ce forum, les Etats membres accepteraient :

- de passer en revue leur planification et leurs budgets de défense (excepté le nucléaire) ;
- d'organiser les mutualisations possibles, et
- d'analyser les participations communes aux programmes de développement/acquisition d'équipement en vue de combler les lacunes (Article 2d du Protocole).

33. Cela permettra de renforcer le rôle de l'AED grâce à une participation régulière des représentants des Etats membres aux travaux en cours, et d'inciter à une concentration des synergies recherchées en facilitant les regroupements à la carte sur divers projets.

34. Dans le domaine opérationnel, cela devrait conduire à des regroupements, voire à la formation d'unités multinationales. Les exemples les plus couramment cités sont le commandement de l'aviation de transport (Eindhoven/Pays-Bas), l'Eurocorps (Strasbourg/France) et les Groupements tactiques (GT 1500) multinationaux. Cette mutualisation serait facilitée par la mise en oeuvre d'équipements communs (exemple A400M) et devrait conduire à des décisions d'acquisition en commun et à des regroupements géographiques permettant des économies de structures.

VII. Recommandations

35. Compte tenu de la quasi-impossibilité pour la plus grande partie des Etats membres de mettre en place une coopération structurée permanente commune recouvrant tous les domaines de coopération possibles, le Conseil devrait recommander l'utilisation maximale de coopérations renforcées pouvant être instituées au cas par cas et dont la composition varie en fonction de l'intérêt porté par les Etats membres. La coopération renforcée formelle exigeant la participation de neuf Etats membres, il est proposé de mettre en place des coopérations au cas par cas, quel que soit le nombre de participants.

36. Dans un premier temps, il faut mettre en place un groupe permanent sous la présidence de l'AED afin de préparer une déclaration des pays voulant participer à la CSP.

37. Cette déclaration devra faire état de la mise en place d'un comité directeur pour la PSC au niveau des ministres de la défense des Etats participants. Il se réunirait lors des réunions des 27 ministres de l'UE pour éviter toute duplication. Les ministres des Etats non participants à la PSC seraient observateurs au cours de cette réunion.

38. Pour donner toute la flexibilité nécessaire à cette CSP, il faut bien préciser que les Etats membres ne sont pas obligés de participer à toutes les coopérations mises en place. Les Etats participants à une coopération peuvent s'organiser entre eux sous la forme d'une coopération renforcée.

39. Pour l'organisation pratique du travail préparatoire avant la prise de décisions au niveau ministériel, il importe de donner une responsabilité de contrôle préalable à un comité militaire (représentants des chefs d'état-major – CHOD) et de scinder les domaines de coopération en deux sous-groupes :

- le premier chargé des « coopérations opérationnelles » sous la présidence du Directeur général de l'Etat-major de l'UE ;
- le second chargé des « coopérations en matière de capacités/équipements » sous la présidence du Directeur de l'Agence européenne de défense (AED).

40. Pour assumer la mission d'organiser ces types de coopération, l'Agence européenne de défense doit être dotée des structures et des financements nécessaires à 27.

41. Par ailleurs, les Etats volontaires pour participer à ce type de coopération doivent être pleinement coopératifs et transparents avec l'AED en matière de planification et de budgets de défense pour lui permettre de proposer les domaines de coopération possibles.

ANNEXE I

*Le Traité de Lisbonne et la coopération structurée permanente***1. Les dispositions relatives à la coopération structurée permanente introduites dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne**

L'Article 42-6 du Traité sur l'Union européenne (TUE) est ainsi libellé :

« Les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union [...] »

Les modalités concernant la coopération structurée permanente sont par ailleurs précisées par :

- l'Article 46 du TUE relative à la procédure de mise en oeuvre ;
- le Protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente qui est joint au TUE et qui fixe les conditions d'accès à ce mode de coopération.

Il faut signaler en outre que l'Article 20 TUE relatif aux coopérations renforcées est applicable au domaine de la PESC [Article 329 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)].

2. La coopération structurée permanente : ce que prévoient les textes

Le TUE institue, pour chaque partie prenante de cette coopération en matière de défense et de sécurité, un engagement à mener dans la durée des actions en commun dans le cadre de règles et de structures bien précises.

Pour pouvoir entrer dans le processus, il faut satisfaire un certain nombre de critères en matière de capacités militaires et s'engager à remplir les missions les plus exigeantes, c'est-à-dire celles qui relèvent du rétablissement de la paix par un combat de haute intensité.

L'Article 46 TUE apporte les précisions suivantes pour la procédure de mise en oeuvre :

« 1. Les Etats membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'Article 42-6 du TUE, 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 Etats membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du Haut Représentant. »

La coopération structurée permanente constitue donc une « entité formelle » dont la composition relève d'une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée (55 % des pays participants, 65 % de leur population) après consultation du Haut Représentant.

L'adhésion ultérieure d'un nouveau membre qui satisferait aux conditions d'accès, ou la suspension d'un Etat membre qui ne remplirait plus les critères ou ne serait plus en mesure d'assumer ses engagements, est soumise au vote des membres du Conseil représentant les seuls Etats déjà membres de la coopération structurée permanente statuant à la majorité qualifiée.

Le retrait volontaire d'un Etat membre de la coopération structurée permanente ne peut être refusé par le Conseil.

Le Protocole n° 10 sur la coopération structurée permanente complète et précise les conditions d'accès :

« ARTICLE 1^{er}: La coopération structurée permanente visée à l'Article 42-6 du Traité sur l'Union européenne est ouverte à tout Etat membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur

du Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne :

(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 Etats 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 modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, 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 décisions 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. »

3. Les coopérations renforcées : ce que prévoient les textes

ARTICLE 20 TUE

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux Articles 326 à 334 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'Article 328 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'Article 329 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. Les modalités de vote sont prévues à l'Article 330 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les États candidats à l'adhésion à l'Union.

Article 42 TUE

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.

ARTICLE 44 TUE

1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'Article 43, le Conseil peut confier la mise en oeuvre 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 328 TFUE

1. Lors de leur instauration, les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les États membres, sous réserve de respecter les conditions éventuelles de participation fixées par la décision d'autorisation. Elles le sont également à tout autre moment, sous réserve de respecter, outre lesdites conditions, les actes déjà adoptés dans ce cadre.

La Commission et les États membres participant à une coopération renforcée veillent à promouvoir la participation du plus grand nombre possible d'États membres.

2. La Commission et, le cas échéant, le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité informent régulièrement le Parlement européen et le Conseil de l'évolution des coopérations renforcées.

ARTICLE 329 TFUE

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune est adressée au Conseil. Elle est transmise au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ainsi qu'à la Commission, qui donne son avis, notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. Elle est également transmise au Parlement européen pour information.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision du Conseil, statuant à l'unanimité.

ANNEXE II

Les coopérations envisageables

Pour améliorer l'autonomie et la réactivité des forces mises à la disposition de l'Union européenne, les Etats membres doivent mettre en place des coopérations tant dans le domaine opérationnel que dans celui des équipements de défense.

Coopérations dans le domaine opérationnel

(a) Chaîne de commandement militaire autonome et réactive

Pour conduire l'engagement des forces de l'Union avec l'efficacité et la rapidité nécessaires, les Etats membres volontaires peuvent mettre à la disposition de l'Union un « Etat-major d'opérations » préétabli de façon permanente et prêt à être complété par tous les Etats participant à l'opération.

(b) Les forces communes permanentes

Les Etats volontaires pour coopérer dans ce domaine doivent s'engager à participer au tour d'alerte des Groupements tactiques (GT 1500) et à organiser leurs forces pour pouvoir remplir les obligations découlant de l'objectif capacitaire d'Helsinki (objectif global 2003).

Au-delà de ces objectifs, les Etats membres devraient s'engager à participer à des forces multinationales européennes permanentes dès le temps de paix pour créer l'habitude de travailler au sein de ces unités dans un cadre multinational utilisant la langue anglaise.

Tirant parti du retour des expériences de coopérations bi- et multinationales comme les Euroforces, la brigade franco-allemande, l'Amiral Benelux, la formation de pilotes franco-belge, la préparation commune des infanteries de marine du Royaume-Uni et des Pays-Bas, les structures de commandement internationales des GT 1500 et autres, les Etats participants fixeront avec pragmatisme sur le moyen terme le niveau optimum d'intégration à retenir pour obtenir la meilleure efficacité opérationnelle dans l'emploi des forces permanentes qu'ils auront constituées en commun.

(c) Capacités de projection

Les Etats participant à ce type de coopération répondront en priorité aux objectifs fixés dans le Protocole n° 10 annexé au Traité sur l'Union européenne. Mais au-delà des objectifs 2003 et 2010 déjà acquis, ils se fixent l'objectif de préciser :

- les modalités de projection dans la durée d'une grande unité européenne du niveau corps d'armée, appuyée par des moyens navals et aériens adaptés ;
- la mise sur pied d'une force de réaction rapide à base d'unités type de GT 1500, organiques, intégrées dès le temps de paix et prêtes à intervenir sans délai.

La contribution de chaque Etat à l'activation de ces moyens ferait l'objet d'un engagement ferme à l'issue d'une période de trois ans.

(d) Contribution à l'ensemble des missions de l'UE

Pour remplir l'ensemble des missions dites de Petersberg, les capacités de la PESD doivent évoluer progressivement du « soft power » vers des capacités d'action plus coercitives.

Pour cela les Etats participants s'engageraient à mettre à la disposition de l'UE des volumes significatifs de forces (marquées à l'oreille) ayant des capacités opérationnelles et logistiques correspondant aux missions militaires de haute intensité. Cet engagement croissant dans le temps serait exprimé, au moins dans un premier temps, en pourcentage des forces existant dans chaque Etat.

Les objectifs chiffrés seraient finalisés à l'issue d'une période initiale de concertation et ne sauraient être inférieurs à 10 % des forces disponibles dans chacun des Etats participants à terme de trois ans et 20 % à terme de cinq ans. Au delà de ces objectifs quantitatifs les Etats participants prendraient les dispositions nécessaires pour doter ces forces des capacités opérationnelles et logistiques nécessaires pour les missions envisagées.

Ces objectifs devraient porter non seulement sur le volume des effectifs consentis, mais aussi sur celui des équipements et systèmes de défense servis par le personnel.

Les Etats participants pourraient ultérieurement transformer ces objectifs en fonction de critères objectifs liés par exemple à la population totale de chaque Etat.

Ces forces seraient disponibles pour les opérations menées par l'Union européenne seule ou conjointement avec l'OTAN, les Etats participants se réservant la possibilité d'examiner dans un deuxième temps la possibilité de proposer conjointement la mise à disposition des forces nécessaires dans le cadre d'opérations menées sous le commandement de l'OTAN ou des Nations unies.

(e) Mutualisation des moyens opérationnels et logistiques ainsi que de certaines infrastructures de formation et de soutien

Un objectif de mutualisation pourrait être recherché, notamment dans les domaines suivants : systèmes d'acquisition du renseignement, moyens de commandement et de communications, moyens de transport aériens, moyens de défense aérienne, moyens d'intervention aéronavals, approvisionnement en munitions de l'espace de bataille, moyens de soutien sanitaire et d'épuration des eaux, etc.

La définition des moyens prioritaires et les modalités de leur mutualisation seraient discutées dès la première année par l'ensemble des Etats volontaires et un calendrier de mise en oeuvre approuvé pour les années suivantes avec un objectif de réalisation dans les trois ans.

Parallèlement un recensement des autres moyens logistiques et des infrastructures de formation et de soutien, qu'il paraîtrait souhaitable de mutualiser, serait entrepris et des objectifs de mise en oeuvre seraient définis pour la deuxième phase de la coopération.

Coopération dans le domaine des équipements de défense

(f) Identification des capacités

L'identification des capacités nécessaires aux missions de Petersberg élargies, qui est en cours dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), doit être menée à son terme par l'Agence européenne de défense (AED) et recevra un soutien accru des Etats participant à ce type de coopération.

Ceux-ci devraient décider d'étendre l'exercice à l'ensemble des missions nécessaires à la sécurité et à la défense des pays de l'Union européenne, hors dissuasion nucléaire, et d'en confier la coordination à l'AED. Une étroite coopération avec l'OTAN et ses procédures de planification de défense dans ce domaine sera recherchée afin d'éviter toute duplication inutile. Les efforts tiendront compte du besoin de rationaliser les démarches capacitaires de l'OTAN et de l'UE. Un délai de trois ans pourrait être retenu pour atteindre cet objectif.

(g) Harmonisation des besoins exprimés par les Etats-majors

Les Etats participants s'engageraient à présenter l'ensemble des besoins en équipements nouveaux exprimés par leurs Etats-majors pour les dix ans à venir. A partir du recensement des besoins un travail d'harmonisation sera coordonné par l'AED en liaison avec le Comité des chefs d'état-major de l'UE.

S'agissant des besoins pour lesquels l'harmonisation aura été réussie, les Etats participants s'engageraient à fixer en commun les modalités d'approvisionnement qui pourront conduire :

- soit à un développement nouveau dont le calendrier sera optimisé en fonction des demandes des différents Etats concernés ;
- soit à un achat sur étagère en Europe ou à l'extérieur de l'Europe.

Ces travaux tiendront compte de ceux effectués dans le cadre de la Conférence des Directeurs nationaux de l'armement (CDNA) de l'OTAN.

(h) Procédure de lancement de développements nouveaux

Les Etats participants s'engageraient à tout mettre en oeuvre pour que tout développement nouveau soit effectué avec la participation de plusieurs d'entre eux et demeure ouvert aux autres pays de l'Union européenne.

Pour les programmes ayant fait l'objet d'une procédure réussie d'harmonisation, le développement sera entrepris par l'ensemble des Etats concernés et confié systématiquement à l'AED avec le concours éventuel de l'OCCAR pour les moyens conventionnels et de l'Agence spatiale européenne (ESA) pour les moyens en orbite.

Pour tout programme ne résultant pas de la procédure d'harmonisation, mais qu'un Etat estimerait cependant nécessaire de lancer, celui-ci adressera une offre complémentaire d'association aux autres Etats avec un préavis raisonnable et une date butoir. Si cette ultime tentative conduit à une coopération avec d'autres Etats, le développement pourra être confié à l'AED ou à une autre structure de management proposée par l'Etat initiateur.

Ces programmes tiendront compte des décisions prises dans le cadre de l'OTAN, qui sera tenue informée de leur lancement.

(i) Comblement des lacunes capacitaires

Si les procédures précédentes laissent insatisfaites certaines capacités nécessaires identifiées par l'AED, celle-ci proposera les mesures susceptibles d'y remédier.

Les Etats participants se concerteront pour examiner ces propositions et conviendront des modalités et du calendrier de leur mise en oeuvre compte tenu de leurs contraintes financières. Si des achats sur étagère permettent de répondre au besoin défini, ceux-ci pourront donner lieu à un achat commun proposé par l'AED en liaison avec l'OCCAR ou être répartis entre certains Etats en évitant des duplications inutiles.

Si des développements nouveaux sont nécessaires, ceux-ci seront entrepris en coopération et leur coordination confiée à l'AED.

(j) Financement du programme R&T de l'AED

Les Etats participants s'engageraient à porter leur contribution à l'effort de R&T mené par l'AED à un minimum de leur budget d'équipement de défense, hors dissuasion nucléaire, à terme de trois ans et à retenir un montant plus ambitieux à terme de six ans. Les études et pré-développements correspondants seront menés dans les Etats participants sans appliquer de règle rigoureuse de juste retour mais en veillant à une implication harmonieuse des laboratoires et industriels des différents Etats participants, basée sur leur compétence.

S'il s'avérait impossible d'impliquer les capacités industrielles et scientifiques de certains Etats de façon satisfaisante, l'AED proposerait à terme de trois ans des mesures correctives appropriées.

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

M. Doug HENDERSON, MP (UK) (Soc)

Vice-présidents

M. Pasquale NESSA (IT) (Fed)

M. Andrea RIGONI (IT) (Lib)

Membres titulaires

Mme Ine AASTED-MADSEN-van STIPHOUT (NL) (Fed)

M. Mircea Marius BANIAS (RO) (Fed)

Mme Maria de BELÉM ROSEIRA (PT) (Soc)

M. Tim BOSWELL, MP (UK) (Fed)

M. Federico BRICOLO (IT) (Fed)

M. Christopher CHOPE, MP (UK) (Fed)

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Michael GLOS, MdB (DE) (PPE/DC)

Mme Françoise HOSTALIER (FR) (Fed)

Mme Liana JANACKOVA (CZ) (Fed)

M. Reijo KALLIO (FI)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

M. Ertugrul KUMCUOGLU (TR) (Fed)

M. Raymond LUCA (RO)

M. Jovan MANASIJEVSKI (MK) (Lib)

M. Waclaw MARTYNIUK (PL)

M. Patrick MORIAU (BE) (Soc)

M. Alejandro MUNOZ ALONSO (ES) (PPE/DC)

Mme Tuija NURMI (FI) (PPE/DC)

M. Brian O'SHEA (IE) (Lib)

M. Florin-Costin PASLARU (RO) (Soc)

M. Stefan PRAEHAUSER (AT) (Soc)

M. René ROUQUET (FR) (Soc)

M. Marc SPAUTZ (LU) (PPE/DC)

Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)

Mme Elke TINDEMANS (BE) (Fed)

M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Ainars BASTIKS (LV)

M. Laurent BETEILLE (FR) (PPE/DC)

Dr. Marton BRAUN (HU) (PPE/DC)

M. Algirdas BUTKEVICIUS (LT) (Soc)

M. Andrzej CWIERZ (PL) (Fed)

M. Nikolaos DENDIAS (GR) (Fed)

M. Jozsef GEDEI (HU) (Soc)

M. Jim HOOD, MP (UK) (Soc)

M. Denis JACQUAT (FR) (Fed)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

Mme Birgen KELES (TR) (Soc)

M. Ante KOTROMANOVIC (HR)

M. Karel KRATOCHVILE (CZ)

M. Jean-Paul LECOQ (FR)

Mme Helena MALLOTOVA (CZ) (Fed)

M. Pietro MARCENARO (IT) (Soc)

M. Philippe MONFILS (BE) (Lib)

M. João Bosco MOTA AMARAL (PT) (PPE/DC)

M. Lars MYRAUNE (NO) (Fed)

M. Edward O'HARA, MP (UK) (Soc)

M. Evangelos PAPACHRISTOS (GR)

M. Johannes PFLUG, MdB (DE) (Soc)

M. Rudolf PUCIK (SK)

Mme Marina SCHUSTER, MdB (DE) (Lib)

M. Christoph STRÄSSER, MdB (DE) (Soc)

M. Mehmet TEKELIOGLU (TR) (Fed)

M. Luigi VITALI (IT) (PPE/DC)

Dr. Johann WADEPHUL, MdB (DE) (PPE/DC)

Membres remplaçants

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES) (PPE/DC)

M. Pedro AZPIAZU URIARTE (ES) (ni)

Mme Maryvonne BLONDIN (FR) (Soc)

Mme Anne BRASSEUR (LU) (Lib)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (PPE/DC)

M. Vannino CHITI (IT) (Soc)

M. Gianpaolo DOZZO (IT) (Fed)

Earl of DUNDEE (UK) (Fed)

M. Bernard FOURNIER (FR) (PPE/DC)

Mme Angelika GRAF, MdB (DE) (Soc)

Mme Sadije ILJAZI (MK) (Fed)

Mme Charoula KEFALIDOU (GR)

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. Jan BABOR (CZ) (Soc)

Mlle Juliette BOULET (BE)

M. Costica CANACHEU (RO) (Fed)

M. Behic CELIK (TR) (Fed)

Mme Claire CURTIS-THOMAS, MP (UK) (Soc)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

M. Paul FLYNN, MP (UK) (Soc)

M. Herbert FRANKENHAUSER, MdB (DE) (Fed)

M. Holger-Henrich HAIBACH, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Michail KATRINIS (GR)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

M. Jozef KOCHAN (CZ) (Fed)
M. Jean-Pierre KUCHEIDA (FR) (Soc)
M. Geert LAMBERT (BE) (Soc)
M. Gheorghe MARCU (RO)
M. Andrius MAZURONIS (LT)
Mme Federica MOGHERINI REBESANI (IT) (Soc)
M. Mark OATEN, MP (UK) (Lib)
Mme Sona PAUKRTOVA (CZ)
Mme Adoración QUESADA BRAVO (ES) (Soc)
M. François ROCHEBLOINE (FR) (PPE/DC)
M. Witold SITARZ (PL) (Fed)
M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)
M. Mustafa UNAL (TR) (Fed)
M. Emil VESTENICKY (SK)
M. Grzegorz WOJCIECHOWSKI (PL) (Fed)

M. Tiny KOX (NL) (Soc)
M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)
M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)
M. Krzysztof MATYJASZCZYK (PL)
M. Jean-Claude MIGNON (FR) (PPE/DC)
M. Thomas NORD, MdB (DE)
M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)
M. Lluís Maria de PUIG (ES) (Soc)
M. Neculai REBENCIUC (RO)
M. Giuseppe Ferruccio SARO (IT) (Fed)
M. Joachim SPATZ, MdB (DE) (Lib)
M. Noel TREACY (IE) (Soc)
M. Miltiadis VARVITSIOTIS (GR) (Fed)
M. Harm-Everta WAALKENS (NL) (Soc)

