



### Quand les projets PESCO prennent la mer

**Dexine SHEN & Kurt ENGELEN**

La lieutenant de vaisseau de première classe Dexine SHEN a une longue expérience en tant qu'officier acheteur et officier synthèse à la direction générale Material Resources (DGMR). Elle a également exercé la fonction de gestionnaire budgétaire et financière au sein d'ACOS Ops & Trg. Depuis toujours intéressée par les affaires internationales, elle a obtenu son master complémentaire en études européennes en 2016 et travaille actuellement comme officier analyste à ACOS Strat.

Le capitaine de frégate Kurt ENGELEN est conseiller militaire de l'Ambassadeur de Belgique auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne et délégué belge auprès du Groupe politico-militaire.

*Sinds 2017 hebben vijftientig lidstaten van de Europese Unie zich bij de Permanent Gestructureerde Samenwerking op het gebied van defensie (PESCO) aangesloten. Hierdoor verbinden deze landen zich ertoe hun ambitieniveau op vlak van defensie te verhogen door twintig dwingende verbintenissen na te komen. Voor de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten biedt PESCO o.m. een samenwerkingsverband in de vorm van multinationale projecten die als doel hebben de kosten te drukken en het aantal verschillende systemen te beperken. De bedoeling is dat deze PESCO-projecten zich vooral zouden richten op prioritaire behoeften en tekortkomingen.*

*Naast de EU die deze behoeften in een Europees capaciteitsontwikkelingsplan (Capability Development Plan – CDP) bepaalt, beschikt de NAVO ook over een defensieplanningsproces (NATO Defence Planning Process – NDPP). Terwijl de NAVO haar objectieven in functie van haar operationeel ambitieniveau bepaalt, is het EU-proces meer gericht op alle capaciteiten die de EU-lidstaten nodig hebben om hun militaire verbintenissen na te komen, niet enkel in de EU, maar ook op nationaal vlak of binnen andere internationale organisaties, zoals de NAVO. Hierdoor vinden we binnen PESCO-projecten ook veel capaciteiten terug die ook op de prioriteitenlijst van de NAVO staan.*

*In het maritieme domein heeft het EU-capacitair ontwikkelingsplan twee prioriteiten bepaald: de beheersing van onderwatermiddelen en de ontplooiing van marineschepen. Beide prioriteiten zijn ook van groot belang voor de NAVO: een aantal recente analyses hebben aangetoond dat de organisatie haar capaciteit om oorlog te voeren tegen onderzeeërs moet versterken. De acht PESCO-projecten, waaronder het door België geleide project MAS MCM (The Maritime (semi-)Autonomous Systems for Mine Countermeasures) op het gebied van mijnenbestrijding, zullen dus niet alleen een meerwaarde betekenen voor de EU, maar zullen ook ingezet kunnen worden voor de NAVO.*

## **Quand les projets PESCO prennent la mer**

La coopération entre les États membres de l'UE en matière de défense a revêtu différentes formes dans le passé. Au sein de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) notamment, le Comité permanent des armements, créé en 1955, avait déjà pour mission d'améliorer la coopération entre pays membres en vue de répondre aux besoins en matériel militaire.

La Coopération structurée permanente – PESCO en anglais – lancée en 2017, constitue une grande avancée dans la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et a pour objectif de relever le niveau d'ambition militaire européen. Les projets PESCO revêtent deux aspects : le soutien au développement des capacités et le soutien aux opérations et missions de la PSDC. Les propositions de projets sont évaluées par le secrétariat PESCO<sup>1</sup> en fonction de ces aspects.

Deux initiatives européennes récentes complètent le tableau :

- l'examen annuel coordonné en matière de défense (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*), qui aide les États membres à identifier de nouvelles opportunités de collaboration en matière de développement des capacités ;
- le soutien financier de certains projets par le Fonds européen de la défense (FED).

---

<sup>1</sup> Le secrétariat PESCO compte du personnel de l'état-major militaire de l'Union européenne (EUMS) et de l'Agence européenne de défense (AED).

Ces initiatives doivent être compatibles, d'une part, avec les objectifs définis dans le cadre de la PESCO et, d'autre part, avec les priorités établies dans le cadre du Plan de développement des capacités (*Capability Development Plan* – CDP) de l'UE. Le but est de rendre les capacités de défense européennes plus cohérentes et de disposer d'un ensemble de forces à spectre complet utilisables tant pour les opérations et les missions de la PSDC que dans d'autres formats multilatéraux comme l'OTAN.

La Belgique participe à dix projets et assume la direction du projet de développement de moyens futurs de lutte contre les mines marines : MAS MCM. Elle a un statut d'observateur dans cinq autres projets.

## **Base juridique**

La principale différence entre la PESCO et d'autres formes de coopération internationale réside dans la nature juridiquement contraignante des engagements pris par les États membres participants. La décision de participer a été prise volontairement par chaque État membre et les décisions resteront entre les mains des États membres participants au sein du Conseil de l'Union européenne.

La possibilité de s'engager – sur une base volontaire – dans une coopération structurée permanente en matière de sécurité et de défense a été introduite dans l'article 42 du traité de Lisbonne. Dans ses annexes, le protocole n° 10 stipule que la PESCO est ouverte à tout État membre qui dispose de capacités supérieures et s'engage « 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 [européenne de défense] dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement »<sup>2</sup>.

Prévue à l'origine pour être lancée rapidement après la ratification du traité de Lisbonne de 2007, la PESCO, avec vingt-cinq États membres participants, ne sera finalement activée que par la décision du Conseil du 11 décembre 2017. Depuis lors, la PESCO établit à la fois les structures et le cadre juridique pour l'augmentation

---

<sup>2</sup> Version consolidée du traité de l'Union européenne, Protocole (n° 10) sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne, JO C 326, 26.10.2012, p. 275–277 (EUR-Lex - 12012M/PRO/10 - EN - EUR-Lex (europa.eu)).

du niveau d'ambition et pour planifier et développer conjointement des capacités partagées afin d'améliorer la préparation opérationnelle et la contribution des forces armées.

## **Principe de la PESCO**

Les États membres participants se sont engagés à respecter vingt engagements contraignants répartis dans cinq domaines<sup>3</sup> :

1. coopération, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs approuvés concernant le niveau des dépenses d'investissement en équipements de défense, et réexamen régulier de ces objectifs, à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ;
2. rapprochement, dans la mesure du possible, de leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification de leurs 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 ;
3. prises de mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, en particulier en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris éventuellement en revoyant leurs procédures de prise de décision nationales ;
4. coopération pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements pris à cet égard au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du « mécanisme de développement des capacités » ;
5. participation, le cas échéant, à l'élaboration de grands programmes d'équipements communs ou européens dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Chaque année, les États membres participants à la PESCO doivent soumettre au secrétariat PESCO leur Plan national de mise en œuvre (*National Implementation Plan – NIP*), dans lequel ils exposent en détail la manière dont ils entendent respecter

---

<sup>3</sup> Rectificatif à la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants (JO L 331 du 14.12.2017), JO L 12, 17.1.2018, p. 63–80 (EUR-Lex - 32017D2315R(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu)).

les engagements, y compris les objectifs associés pour chaque période. Les NIP et leurs actualisations sont mis à la disposition de tous les États membres participants, ce qui garantit une transparence et permet d'exercer une pression visant à encourager les États à respecter leurs engagements.

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente un rapport annuel sur la PESCO au Conseil. Ce rapport décrit l'état de la mise en œuvre de la PESCO, y compris le respect par chaque État membre participant de ses engagements, conformément à son Plan national de mise en œuvre.

Lorsqu'un État membre ne remplit plus les conditions de participation à la PESCO, le Conseil peut décider, conformément à l'article 46, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (TUE), de suspendre cet État membre. Cette décision est prise à la majorité qualifiée des autres États membres participants après avoir donné à l'État membre concerné un délai pour remédier à ses lacunes.

Pour la Défense belge, la participation à la PESCO est primordiale. Elle fournit un cadre politiquement et juridiquement contraignant pour une nécessaire remise à niveau de ses moyens après des décennies de désinvestissement et offre également de nouvelles opportunités de collaboration en matière de recherche et développement que notre pays ne pourrait envisager de manière isolée. La PESCO offre également la possibilité de mettre en avant, vis-à-vis de nos partenaires, nos compétences et – plus spécifiquement dans le domaine maritime – notre expertise en matière de lutte contre les mines.

## **Les projets PESCO**

La raison d'être des projets PESCO est de fournir un cadre qui puisse stimuler la collaboration entre États membres participants dans les domaines de développement capacitaire ou opérationnel. Un projet PESCO doit être porté par deux pays membres au moins et faire l'objet d'une sélection par le secrétariat PESCO en fonction de critères objectifs prédéfinis. Tous les deux ans, le Conseil adopte la liste des nouveaux projets. L'objectif ultime est de fournir, conjointement, un éventail complet et cohérent de capacités de défense à la disposition des États membres pour leurs missions et opérations tant nationales que multinationales (UE, OTAN, ONU, etc.). Cela permettra de renforcer la capacité de l'UE en tant qu'acteur de la sécurité internationale tout en maximisant l'efficacité des dépenses de défense.

Dans le domaine du développement capacitaire, le secrétariat PESCO évalue dans quelle mesure le projet répond aux priorités exprimées par le Plan de développement des capacités de l'UE et quel sera son impact sur le paysage des capacités de défense des États membres de l'UE. D'autres éléments entrant en ligne de compte sont la maturité du projet, son potentiel de croissance, sa cohérence avec les besoins exprimés par l'OTAN et son éventuelle éligibilité pour bénéficier d'un financement dans le cadre du Fonds européen de la défense. Les projets dans le domaine opérationnel doivent, quant à eux, avant tout remédier aux lacunes entravant les déploiements opérationnels et permettre d'atteindre le niveau d'ambition de l'UE. Dans cette évaluation, il est tenu compte du retour d'expérience des opérations dans le cadre de la PSDC mais aussi d'autres opérations nationales ou multilatérales.

La Politique de sécurité et de défense commune étant intergouvernementale, le contrôle politique est assumé par les représentants des États membres participants au sein du Conseil et de ses comités. Le Conseil statue donc sur les aspects de la gouvernance de la PESCO, comme, par exemple, la participation exceptionnelle de pays tiers qui peuvent apporter une valeur ajoutée à un projet en particulier. L'implication du niveau politique est également primordiale pour garantir la cohérence avec les plans d'investissement nationaux et le relais vers la base industrielle. Le rapprochement entre les acteurs industriels de plusieurs États membres doit ainsi permettre la création d'une base industrielle et technologique de défense européenne (EDTIB).

## **Synergie et complémentarité entre l'UE et l'OTAN**

En 2008, l'UE a mis en place un Plan de développement des capacités cyclique. Le processus recense les lacunes en matière de capacités militaires des États membres pour l'ensemble de leurs besoins, fait l'inventaire de leurs plans de développement existants et intègre les tendances technologiques à long terme ainsi que le retour d'expérience des théâtres d'opérations. Ces différentes étapes conduisent à l'établissement de priorités que les États membres sont invités à inclure dans leurs plans futurs. Deux des onze priorités définies par le CDP en 2018 concernent le domaine maritime : la capacité de manœuvrabilité navale et la maîtrise des moyens sous-marins contribuant à la résilience en mer.

L'OTAN dispose d'un processus de planification de défense (NDPP) assez analogue à celui de la CDP de l'Union européenne. À l'OTAN, l'établissement des besoins procède d'une logique opérationnelle guidée par le niveau d'ambition spécifique

des missions de l'Alliance. La différence majeure réside dans l'attribution directe d'objectifs capacitaires aux Alliés.

À quelques différences marginales près, les lacunes et besoins répertoriés sont toutefois largement identiques. Ainsi, dans le domaine maritime, plusieurs études, dont celle émanant de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, constatent le caractère obsolète de la stratégie maritime de l'Alliance et mettent en avant l'urgence de développer des moyens de lutte anti-sous-marine, domaine qui fait également partie des priorités du CDP de l'UE.

C'est précisément au niveau du développement et de la production des capacités que la synergie entre l'OTAN et l'UE est la plus évidente. Alors que l'OTAN formule les exigences les plus élevées en matière de moyens que les Alliés doivent pouvoir mettre à disposition, c'est plutôt l'UE qui est la plus à même de créer un environnement favorable pour leur production. L'UE, par ses mécanismes économiques et ses incitatifs financiers, peut rationaliser et consolider l'industrie européenne de la défense, la rendant plus compétitive par rapport aux pays tiers, ce qui est de nature à stimuler les investissements de défense des États membres. La consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne est, en effet, indispensable pour améliorer la compétitivité des entreprises européennes. Cette évolution promet, certes, des discussions animées entre partenaires transatlantiques, mais profitera, en fin de compte, à un meilleur partage du fardeau entre Alliés européens et nord-américains.

La PESCO incarne donc à la fois l'objectif et le moyen. La nécessaire augmentation de l'effort de défense ne se réalisera que par la rationalisation et le développement collaboratif des moyens et des capacités. Un modèle économique plus attractif pour les investisseurs privés mais aussi pour les gouvernements pourrait faire évoluer les mentalités d'une logique de coût budgétaire vers une logique d'investissement dans un cadre macro-économique rentable.

## **Les projets maritimes de la PESCO et leur importance pour l'OTAN et l'UE**

Au gré des générations de projets successives, huit projets capacitaires ont vu le jour dans le domaine maritime :

- Systèmes maritimes (semi-)autonomes de lutte contre les mines (MAS MCM) ;

- Surveillance et protection portuaire et maritime (HARMSPRO) ;
- Mise à niveau des moyens de surveillance maritime (UMS) ;
- Dispositif de capacité d'intervention sous-marine modulaire déployable (DIVEPACK) ;
- Système maritime sans équipage de lutte anti-sous-marine (MUSAS) ;
- Corvette de patrouille européenne (EPC) ;
- Éléments essentiels d'un navire d'escorte européen (4E) ;
- Engin de surface semi-autonome de taille moyenne (M-SASV).

Tous constituent des réponses aux deux priorités définies par le Plan de développement des capacités de l'Union européenne, à savoir la maîtrise des moyens sous-marins contribuant à la résilience en mer et la capacité de manœuvrabilité navale. Ces priorités sont très analogues à celles de l'OTAN, même si la mise en œuvre des moyens sert des politiques différentes. La stratégie et la posture maritimes de l'OTAN s'articulent surtout autour de la suprématie navale dans le haut du spectre de la violence, et plus particulièrement la lutte anti-sous-marine. Ces capacités sont indispensables pour l'acheminement du matériel militaire par voie maritime vers l'Europe dans le cadre de la mission de défense collective et pour la protection des câbles sous-marins de télécommunication. La stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, quant à elle, couvre aussi d'autres domaines parmi lesquels le plus important, pour la sécurité économique de l'Union européenne, est la liberté de navigation, dont dépendent plus de 80 % des approvisionnements de notre activité économique.

Le développement capacitaire étant une prérogative des États, il revient à chaque pays de décider de son plan d'investissement et des modes d'acquisition de ses moyens militaires. L'inventaire des besoins dépend donc à la fois des objectifs qu'un État se voit attribuer par l'OTAN, des moyens dont il doit se doter pour respecter ses engagements en tant que participant à la PESCO et des moyens dont il souhaite disposer pour d'autres missions dans un cadre national, bilatéral ou multinational. Tandis que les objectifs fixés par l'OTAN visent plutôt les capacités pour la guerre de haute intensité et que les missions et opérations de la PSDC s'axent plus sur la projection de force pour le maintien ou la restauration de la paix dans le voisinage européen, les capacités développées par les États constituent un seul et même ensemble de forces (*single set of forces*) susceptibles d'être mises en œuvre dans différents formats nationaux, bilatéraux ou multilatéraux. C'est particulièrement

le cas pour les moyens navals qui, en raison du nombre relativement limité de plateformes, sont mis en œuvre tant dans le cadre de l'OTAN que pour les opérations de l'Union européenne ou les missions nationales. Les programmes capacitaires des États membres tiennent donc compte de l'ensemble de leurs besoins en capacités navales pour l'exécution de toutes leurs missions. La PESCO leur offre un cadre collaboratif qui permet de mutualiser les coûts de recherche et de développement et de disposer, le cas échéant, d'un support financier via le Fonds européen de la défense lorsque des moyens sont produits par un groupe d'entreprises de plusieurs États membres. La mise en œuvre, par plusieurs États membres, de plateformes identiques permet aussi de réduire le nombre de systèmes différents et de mutualiser l'entretien, les pièces détachées et la formation du personnel. Une analyse des spécificités des projets maritimes de la PESCO révèle que les moyens développés s'articulent surtout autour de la lutte contre les mines et la lutte anti-sous-marine, deux capacités particulièrement importantes pour la stratégie maritime de l'OTAN. Des huit projets actuellement en chantier, seul le projet de corvette de patrouille européenne mené par l'Italie, en coopération avec la France, la Grèce et l'Espagne, répond plus spécifiquement à un besoin typiquement européen de sécurisation des lignes de communication maritimes et des flottes marchandes en temps de paix.

On peut donc conclure qu'il n'y a pas de duplication des moyens entre l'OTAN et l'Union européenne. La PESCO, tant dans son objectif d'élever le niveau d'ambition en matière de défense européenne que dans le cadre collaboratif qu'elle offre pour développer les capacités nécessaires, sert à la fois l'ambition d'autonomie stratégique de l'Union européenne et une plus grande prise de responsabilité des Alliés européens au sein de l'OTAN. Les moyens navals développés dans le cadre de la PESCO permettront tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne de garantir la sécurité en mer au bénéfice des Alliés et des États membres.

**Mots-clés : PESCO, projets maritimes de la PESCO,  
complémentarité entre l'UE et l'OTAN**