

Le traité de Lisbonne et la politique de défense : la coopération structurée permanente

Par Aurore BRUNET

Lex electronica, vol. 15.3 (printemps/Spring 2011)

Résumé

La coopération structurée permanente (CSP) est un « élément » introduit par le traité de Lisbonne en matière de défense. Cette nouvelle coopération est difficile de compréhension, c'est l'une des raisons pour laquelle elle est passée inaperçue jusqu'à présent. La CSP s'adresse aux pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* » et qui entendent s'unir sur la base d'« *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense* ».

La structure du contenu de la CSP est floue et reste encore à être défini. Cependant, la CSP présente trois caractéristiques étonnantes pour une initiative qui concerne la défense. Tout d'abord, la CSP est unique et permanente. Ensuite, la CSP sera instituée à la majorité qualifiée. Cela s'applique aussi en cas d'exclusion d'un participant. Enfin, le traité n'établit aucun quota minimum relatif au nombre d'adhérents.

De façon générale, ces trois particularités semblent avoir été mises en œuvre dans le but de créer un mécanisme encourageant les Etats membres à augmenter leurs dépenses dans le domaine militaire, au moins en ce qui concerne les investissements et la recherche. La CSP aura donc pour objectif de créer une Europe à deux vitesses.

Cependant, plusieurs Etats ont critiqué cette hypothèse. Ceci a donné lieu à un débat sur le niveau d'inclusivité de la CSP et sur ses paramètres d'adhésion. Il y a une réelle confusion autour de la CSP. Les dispositions qui la définissent semblent être le fruit d'une bataille diplomatique.

A première vue, une CSP trop inclusive risquerait d'alourdir la machine administrative de la politique de sécurité et de défense, déjà complexe, sans y apporter de nouvelles perspectives. A l'inverse, un projet plus exclusif pourrait offrir une réelle valeur à l'Union européenne, à la condition qu'il ne reste pas enfermé dans un domaine simplement capacitaire. Par exemple, si l'on confère à la CSP une dimension opérationnelle, par conséquent une

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

dimension politique. Pour mettre en application ce projet plus exclusif, il faudrait surmonter certains dogmes qui planent sur le politique de sécurité et de défense.

Sommaire

Résumé

Sommaire

Introduction

Chapitre préliminaire : Le projet initial

Chapitre 1 : Les particularités de la Coopération structurée permanente

A/ Les trois particularités de la CSP

B/ Le système de contrôle de la CSP

Chapitre 2 : Un nouvel objectif pour la Coopération structurée permanente ?

A/ Le critère budgétaire

B/ Des critères spécifiques ?

Chapitre 3 : L'apport de la Coopération structurée permanente au sein de la politique de défense de l'Union européenne

A/ La dimension opérationnelle de la CSP

B/ Une réelle mise en œuvre pour une meilleure intégration

Conclusion

Bibliographie

Webographie

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

Introduction

Le débat sur la politique européenne de sécurité et de défense n'a pas su évoluer au cours de ces dernières années. Cela est dû aux manques de volonté commune, aux carences capacitaires, à l'absence d'un quartier général européen, ces problèmes sont restés intacts, ce qui a paralysé le développement de la politique de défense. Sven Biscop énonce clairement le besoin d'un renouveau efficace au sein de la politique de sécurité et de défense : "If no action is taken, one cannot even hope for a standstill. Things will get worse, because of the economic and financial crisis. The challenge is to provide the Union with more effective military capabilities notwithstanding the budgetary hurdles. This will require much greater alignment of defence planning and much deeper cooperation. CSDP needs a new stimulus therefore."¹

La ratification du traité de Lisbonne devait permettre la relance de la défense européenne. La principale nouveauté introduite par Lisbonne en matière de défense est la « Coopération structurée permanente » (CSP), dont le but est de relancer le processus d'intégration militaire parmi les Etats les plus volontaires de l'Union européenne. Lorsque les dispositions sur la CSP ont été élaborées dans le traité de Lisbonne, elles n'ont marqué que l'aboutissement de la première étape de la négociation en matière de défense. La CSP a permis de contourner l'interdiction d'inapplicabilité des coopérations renforcées au sein de la politique européenne de sécurité et de défense. Les coopérations structurées sont donc un compromis avantageux entre l'extension hypothétique des coopérations renforcées aux questions militaires et le statu quo de leur exclusion.

La CSP introduit la possibilité de créer une Europe à « deux vitesses » dans le domaine de la défense. L'on constate qu'elle s'inspire des « Coopérations renforcées », cela permet alors aux Etats de prendre des initiatives auxquelles d'autres Etats ne voudraient pas souscrire. L'on constate d'autre part, qu'elle dispose de mécanismes permettant, aux Etats qui le souhaitent, d'intensifier leur collaboration dans le domaine militaire (sans pour autant impliquer l'ensemble des Etats membres). Cependant le contenu de ces mécanismes n'est pas clairement défini, comme le démontre l'article 42 du TUE² : « *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,*

¹ Article de Sven Biscop à paraître dans le courant du mois d'avril 2011 dans l'European Foreign Affairs Review.

² Art.42.6 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

établissent une CSP dans le cadre de l'Union ». De plus, ces mécanismes mentionnent notamment la nécessité d'atteindre des objectifs agréés en matière d'équipement et de développer des programmes communs d'armement³, afin d'harmoniser les capacités des États participants, en évitant les doublons. Le troisième article du Protocole confère à l'Agence européenne de défense le rôle de gardienne de la CSP, cependant toute décisions relative à la CSP relève directement des Etats participants à celle-ci. Ce Protocole constitue une réelle avancée au sein de la politique européenne de sécurité et de défense. La CSP présente deux caractéristiques qui la rendent ambiguë, voir même peu fiable. La CSP est définie en des termes assez vagues, il reste alors tout à définir. Et elle représente un sujet litigieux, susceptible d'être à l'origine de nombreuses négociations, pour les Etats membres. La capacité de la CSP de relancer la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) n'est pas un automatisme acquis. Cependant, il est envisageable d'attribuer une troisième caractéristiques à la CSP (ignorée par les médias et par le public). Dans l'hypothèse où les Etats membres voulant participer à la CSP, ceux-ci devront s'engager à respecter un objectif budgétaire fixé à 2% du PIB pour les budgets de défense. Cette hypothèse semble cependant ne pas être appliquée.

La CSP se présente donc comme un outil de fonctionnement institutionnel dont le but est de renforcer les capacités militaires des Etats membres. Cependant, il faut se demander si la CSP aura une réelle valeur ajoutée au sein de la politique de sécurité et de défense commune ? Et par conséquent savoir si l'existence de la CSP est pertinente au sein de la politique de défense de l'Union européenne ?

Pour répondre à ces différents problèmes, nous analyserons les intentions premières lors de l'instauration de la CSP au sein du traité de Lisbonne (chapitre préliminaire). Cependant, pour mieux comprendre la CSP nous expliciterons les différentes particularités que celle-ci comporte (chapitre I). Du fait de ces différentes spécificités, le débat autour de la CSP est toujours d'actualité, il est alors intéressant d'étudier les nouveaux objectifs mis en avant (chapitre II). Nous terminerons par analyser l'apport de la CSP au sein de l'Union européenne (chapitre III).

³ Protocole 10 sur la Coopération structurée permanente annexé au traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Chapitre préliminaire : Le projet initial

La consécration de la CSP par le traité de Lisbonne a été laborieuse. Elle s'appuie à la fois sur l'existence de points communs avec les coopérations renforcées, déjà existante au sein de la politique européenne de sécurité et de défense, mais la CSP a aussi le reflet de la prise en compte de la spécificité des questions de défense.

A l'origine, les modalités de fonctionnement de la CSP devaient pousser les Etats membres à augmenter leurs investissements dans le domaine de la défense, cela passer aussi par l'accroissement des budgets militaires. Ces diverses modalités peuvent se comprendre si l'on se pose la question de savoir qui a voulu créer la CSP, quand et pourquoi. Il semblerait que la France (sous la Présidence de Jacques Chirac) ait été parmi les promoteurs de l'initiative. La France a toujours soutenu qu'il était nécessaire d'homogénéiser le niveau des budgets de la défense des Etats, c'est-à-dire qu'il faut partager le poids du fardeau. Par ailleurs, on constate que les dispositions relatives à la CSP étaient présentes dans la Constitution pour l'Europe, elles ont donc été pensées dès 2002. L'on constate qu'en 2002, il y avait une forte volonté d'harmoniser vers le haut les budgets militaires européens. Dans un premier temps, la CSP avait pour objectif de créer un cercle restreint et prédéfini d'Etats en matière de défense. Le projet initial soumis à la Convention proposait d'annexer aux traités une déclaration, celle-ci aurait indiqué les Etats participants et les conditions strictes pour y adhérer. La CSP aurait dû alors se baser sur un groupe d'Etats auto-désignés⁴. Par ailleurs, l'on peut affirmer que la CSP ait été animée par une ambition opérationnelle. Dans le Rapport final du Groupe de travail VII de la Convention sur l'action extérieure de l'UE, la CSP était présentée comme une « *coopération opérationnelle* »⁵. Les Etats participants auraient pu intervenir par le biais d'opérations militaires tout en excluant les représentants des Etats non participants. Ces interventions auraient dû être autorisées par le Conseil⁶. La CSP était initialement très ambitieuse. Cette version de la CSP fut fortement contestée, lors de la Convention, par certains gouvernements comme l'Irlande, la Suède, la Finlande. Ces pays se sont interrogés sur le bien-fondé⁷ de l'existence même d'une politique de défense, certains ont

⁴ G. Grevi, *The Common Foreign, Security and Defense Policy of the European Union : Ever-Closer cooperation. Dynamics of Regime Deepening*, 2007, p.239.

⁵ CONV 459/02

⁶ CONV 685/03, commentaire à l'art 20 de la deuxième partie du projet de Constitution pour l'Europe

⁷ Amendements de la Convention n°4 Seppanen, 23 Hain, 27 Hololei, CON 707/03 p25.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

souhaité le rejet⁸ pur et simple des propositions formulées. Par opposition à la France, la Belgique et l'Allemagne voulaient faire de la CSP le point de départ d'une Union européenne de sécurité et de défense. Après de longues négociations, le projet d'établir une CSP exclusive a été remanié et est devenu flou. De plus, a été abandonné la déclaration annexée aux traités indiquant les critères d'adhésion et l'identité des Etats participants. De plus aucune trace d'une possible dimension opérationnelle de la CSP n'apparaît dans les nouveaux traités. Force est de constater que si les intentions initiales ont été adoucies lors de la conférence intergouvernementale, les critères d'adhésion restent encore à définir. Les débats sur la CSP, lors de la Convention et de la conférence intergouvernementale, n'ont pas abouti à un vrai compromis. La CSP s'est révélée être un sujet très délicat.

Cependant, si la CSP est un sujet délicat, il n'en reste pas moins un sujet innovant en matière de défense du fait de ces particularités (chapitre 1).

⁸ D. HEATHCOAT-AMORY, *L'UE et la défense : un aspect de la nation européenne*, CONV 745/03 du 16 mai 2003, p 3.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Chapitre I : Les particularités de la Coopération structurée permanente

On peut différencier les Coopérations renforcées de la CSP car cette dernière possède trois particularités (A). Ces différentes particularités doivent être contrôlées pour permettre à la CSP de s'appliquer au sein de la politique de défense et de sécurité européenne (B).

A/ Les trois particularités de la CSP

Premièrement, la CSP est unique et permanente, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une collaboration de circonstance. Au contraire, les Etats membres peuvent établir autant de Coopérations renforcées qu'ils le désirent dans les domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union. Le principe de l'unicité fera de la CSP une initiative sans aucune autre alternative.

Deuxièmement, pour créer la CSP les critères prévus sont moins contraignants que ceux des Coopérations renforcées. Il revient au Conseil, après consultation du Haut Représentant d'adopter la décision européenne instaurant la CSP et la liste des Etats membres participants. Les critères prévus pour créer la CSP nécessite un vote à la majorité qualifiée. Cette règle sera également appliquée lorsque les Etats participants décideront d'inclure un nouveau membre. De plus, le Conseil, toujours à la majorité qualifiée, pourra suspendre un Etat participant s'il ne remplit pas les critères établis, si l'Etat concerné ne respecte plus les critères d'adhésion à la CSP ou ne peut plus assumer ses engagements capacitaires. Un Etat participant peut être à l'origine de la demande de décision de suspension⁹. Il s'agit là d'un élément de flexibilité non négligeable mais qui risque de perturber le fonctionnement régulier de la CSP en cas d'usages répétés ou conjoncturels. La règle de la majorité qualifiée pour la création de la CSP et pour la suspension de l'un des Etats participant peut suspendre. Elle est la traduction technique de la recherche de flexibilité (en pratique il n'est pas certain que cette flexibilité se réalise) et doit être vue comme une exception dans le domaine de la politique européenne de la sécurité et de la défense. En effet, la PESC a toujours reposée sur un fonctionnement intergouvernemental, basé sur la règle de l'unanimité. De plus, un Etat membre sera poussé à participer à la CSP étant donné qu'il ne dispose pas du droit de veto. Une fois la CSP mise sur pied tout fonctionnera à l'unanimité.

⁹ Article 46§4 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.
Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Troisièmement, si la création des Coopérations renforcées requiert la participation d'au moins un tiers des Etats membres, à l'inverse le traité ne prévoit pas de quota minimum d'Etats participants à la CSP. Cette absence de quota minimum facilitera la création d'une CSP pour les Etats les plus volontaires.

Avec ces caractéristiques, la CSP a pour but de voir une augmentation des budgets militaires, au moins en ce qui concerne les investissements en matière d'équipement de défense¹⁰. Cela semble être le point fort de la CSP.

Par ailleurs, le Protocole annexé au traité sur la CSP semble avoir été pensé dans le but de renforcer le mécanisme d'harmonisation des investissements militaires européens. Certes, le Protocole ne mentionne pas explicitement l'augmentation des dépenses militaires, ni l'augmentation des investissements militaires, mais les traités évoquent une coopération entre les Etats qui remplissent « des critères plus élevés de capacités militaires ». Force est de constater que les objectifs mentionnés dans le Protocole devraient être au-dessus de la moyenne actuelle des Etats membres.

B/ Le système de contrôle de la CSP

L'on constate que la CSP prévoit un système de contrôle, voire de sanction, quand à ses objectifs. Une première évaluation des contributions de chaque pays sera faite par l'Agence européenne de défense, cette dernière rédigera des rapports sur le comportement des Etats participants et sur le respect des critères établis. Cependant, toutes les décisions sont soumises au Conseil. Ce contrôle prévu par la CSP est un excellent moyen de réfléchir sur les problèmes que cette dernière peut rencontrer pour lui permettre d'être réellement efficace. De plus, ce système est essentiel si l'on laisse une pleine dimension capacitaire à la CSP. Force est de constater, que la CSP cherche à mettre en œuvre toutes les dimensions qui lui permettront de s'appliquer sur le long terme. Ces différents systèmes vont permettre à la CSP d'être une réelle valeur ajoutée au sein de la politique de défense et de sécurité de l'Union européenne.

Par ces particularités et ce contrôle quant aux respects des critères établis, l'on comprend la volonté pour la CSP d'établir de nouveaux concepts, de nouveaux objectifs (Chapitre 2)

¹⁰ Article 2 du Protocole.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Chapitre II : Un nouvel objectif pour la CSP ?

Pour mettre en place le système d'accès à la CSP de nombreuses idées ont surgi. L'une d'entre elle était l'accès par le biais d'un budget militaire de 2% du PIB (A). Cependant, le but de la CSP n'est pas d'être fermé sur elle-même, c'est pourquoi il a fallu réfléchir sur de nouveaux critères plus spécifiques (B).

A/ Le critère budgétaire

Force est de constater que l'une des causes fondamentales des problèmes d'efficacité militaire de l'UE réside dans la perspective quasi exclusivement nationale des planifications budgétaires de défense, ignorant les déficits capacitaires agrégés au niveau de l'UE ou de l'OTAN.

L'idée première était d'établir l'accès à la CSP par le biais d'un budget militaire de 2% du PIB. Actuellement, cette hypothèse présente de vive réaction de la part de la Belgique ou encore de l'Autriche, qui veulent se positionner à la pointe du processus d'intégration européenne, mais dont les dépenses militaires sont nettement en dessous de la moyenne. Cette crainte vient du fait que si les critères sont trop élevés alors ces pays seront marginalisés. De plus, cette crainte s'accroît puisque le traité de Lisbonne ne prévoit pas le droit pour les Etats non participants à la CSP d'assister aux délibérations des Etats participants. La Belgique et l'Autriche lors du colloque du 28 avril 2008 à Bruxelles se sont exprimées en faveur d'une CSP inclusive¹¹. Ces pays ont proposé un ensemble de coopération à géométrie variable, avec des critères souples. Cela se comprend car ces pays ont un budget de défense sous la moyenne européenne mais ces pays peuvent disposer d'une capacité dans plusieurs domaines, tels que le nucléaire, le déminage, les forces spéciales etc... Paradoxalement, des mutualisations bien conçues pourraient accroître la souveraineté des Etats associés (en particulier les plus petits), permettant de lever certaines hypothèques politiques a priori difficiles. Dans ce cadre institutionnel évolutif et souple, par des accords précis entre Etats volontaires, l'efficacité des budgets nationaux serait démultipliée de façon significative, permettant à certains Etats des bénéfices comme les économies d'échelle et de série, acquisition collective de capacités critiques.... Ce cadre permettrait également aux Etats participants de rester actifs dans un spectre capacitaire plus vaste, en dépit de la diversité des ressources consacrées. C'est-à-dire

¹¹ G. COMBARIEU, *Coopération structure permanente*, Défense européenne n°24, septembre 2008. Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

que pour les plus « petits » Etats, c'est avant tout la perspective d'opérer à des niveaux souvent incompatibles avec leurs moyens strictement nationaux.

B/ Des critères spécifiques ?

Force est de constater qu'il serait absurde de proposer une CSP trop ambitieuse d'un point de vue budgétaire, ce qui rendrait la CSP « exclusive »¹². C'est-à-dire que si les critères sont quantitatifs alors les Etats ne pourraient sans doute pas les respecter. Il est sans doute plus judicieux de mettre en œuvre des critères spécifiques, cela aboutirait sans doute sur des résultats plus concrets. Pour Sven Biscop, les critères fixés dans le cadre de la CSP ne devraient pas se baser sur les capacités existantes actuelles, mais sur des objectifs à poursuivre dans le temps (comme cela a été fait pour l'euro), donc sur des engagements de la part des participants sur la base d'un calendrier établi. Chaque Etat membre pourrait choisir le critère qu'il souhaite poursuivre et en quoi contribuer. A terme, la CSP permettrait d'améliorer ces capacités militaires. Le défi doit être relevé, car si tous les Etats devraient avoir accès à la CSP, un effort sera alors demandé en terme capacitaire. Le critère de la participation d'un Etat est précisé dans l'article 2 du Protocoles. Ces critères visent des conditions capacitaires élevées reposant sur des moyens civils et militaires nationaux, sur la possible participation à des forces multinationales et à des programmes européens d'équipements encadrés par l'Agence européenne de défense, ainsi que sur des objectifs de service de la fonction opérationnelle de l'UE. Il faut dès lors admettre que les Etats membres participants seront ceux qui auront fait un effort financier en accroissant de manière substantielle leur budget national de défense. Il s'agit donc de combiner « inclusivité » et engagement.

Dans le cadre du débat sur la CSP, le leitmotiv est de mettre en place une restructuration des budgets de la défense, sans les augmenter. L'objectif le plus pertinent serait de rééquilibrer le rapport entre les dépenses en personnel, les dépenses opérationnelles, celles en équipement et le budget pour la recherche et le développement. Le traité de Lisbonne évoque cet objectif lorsqu'il statue que la CSP doit se baser sur « *des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipement de la défense...* ».

¹² S. BISCOP, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESD : Transformation and Integration*, *European Foreign Affairs Review*, vol 13, n°14, hiver 2008.
Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Malgré les difficultés rencontrées par la CSP dans sa mise en œuvre ou encore dans son accès pour les Etats membres, il est important de comprendre le bienfait de cette coopération au sein d'une politique d'une politique de défense déjà existante dans l'Union européenne (Chapitre 3).

Chapitre III : L'apport de la CSP au sein de la politique de défense de l'Union européenne

Il est important de donner à la CSP une dimension opérationnelle (A). Cependant, il est nécessaire de bien définir les contours de la CSP pour que sa mise en œuvre puisse être une véritable avancée pour la politique de défense de l'Union européenne (B).

A/ La dimension opérationnelle de la CSP

Tout d'abord, il faut rappeler que le renforcement des capacités militaires européennes à travers l'interopérabilité, ce qui signifie la capacité de plusieurs systèmes, unités ou organismes dont les structures, les procédures et les relations respectives autorisent une aide mutuelle qui les rend aptes à opérer de conserve, et la complémentarité sont des objectifs déjà poursuivis par la politique de défense et de sécurité. De plus, l'extension au domaine militaire des Coopérations renforcées qui doivent être le plus inclusive possible remet en question l'apport de la CSP. Par ailleurs, au regard de ce qui est déjà mise en œuvre en matière de défense, une initiative trop inclusive n'aurait aucun sens. Cela reviendrait à la mise en œuvre d'une « deuxième » PSDC, du fait qu'une fois instituée la CSP fonctionne à l'unanimité.

Cependant, lors du projet initial, l'apport de la CSP était très clairement affirmé. La CSP instaurait une Europe à deux vitesses avec les Etats les plus volontaires, et la CSP avaient une ambition opérationnelle.

Aujourd'hui, l'idée que la CSP puisse être à l'origine des missions de gestion de crises semble avoir été abandonnée. Et pour cause cela n'apparaît dans aucune disposition du traité. Si le traité passe sous silence la dimension opérationnelle de la CSP, il ne l'interdit pas. Cette dimension opérationnelle serait une véritable avancée pour la PSDC. Cette éventualité reste cependant très délicate. Par ailleurs, le fait que la CSP puisse être créée à la majorité qualifiée ne semble pas constituer de réel problème pour des pays eurosceptique tel que le Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

Royaume-Uni. Puisque Londres serait en mesure de bloquer toute initiative trop ambitieuse grâce à ses alliés d'Europe centrale.

Force est de constater que le contexte politique de l'Union européenne est en constante évolution. La décision du président des États-Unis, Barak Obama, d'abandonner le projet de bouclier anti-missile qui devait être situé en Pologne et en République tchèque au profit d'un projet moins ambitieux, a froissé plusieurs capitales d'Europe centrale. Celles-ci, en effet, voyaient dans le bouclier anti-missile une garantie non pas contre l'Iran, mais contre la Russie. Il n'est pas à exclure que l'abandon du projet américain suscite un regain d'intérêt, de la part de Varsovie et de Prague, pour l'Europe de la défense. Dans ce cas, la majorité qualifiée pourrait suffire. Londres se trouverait en effet plus isolée et se verrait contrainte de faire davantage de concessions, sous peine d'une éventuelle exclusion. Concernant essentiellement les structures de commandement, de soutien et de formation, ces mises en commun préservent la base nationale des unités de combat, donnant alors la flexibilité politique nécessaire, tout en permettant la mise en place de capacités européennes plus déployables. Comme le souligne Sven Biscop¹³, ce mécanisme permet, dans la continuité des Groupements Tactiques 1500¹⁴, de créer de fait des pré-arrangements facilitant la mise sur pied de Force packages, compatibles à la fois avec les engagements de la PESD et ceux de l'OTAN. Les déclarations récentes de Victoria Nuland semblent indiquer que cette perspective est accueillie favorablement par Washington¹⁵.

B/ Une réelle mise en œuvre pour une meilleure intégration

Par conséquent, il ne faut pas omettre que l'intégration européenne dans les domaines de la défense et de la politique étrangère comporte de nombreux inconvénients. Les inconvénients d'une non-intégration seraient toutefois bien plus grands dans le long terme. Trop souvent les transferts de compétences vers Bruxelles sont présentés comme une perte de souveraineté pour les États et les citoyens de l'Union. L'Union Européenne est perçue comme une bureaucratie de plus en plus compliquée et froide, qui ne passionne plus. La CSP ne doit

¹³ S.BISCOP, Permanent Structured Cooperations » as a « EU-Nato neutral project ».

¹⁴ Élément de réaction rapide mis en place par les États membres de l'UE, sur le principe de contributions nationales avec des prises d'alerte de six mois. Une nation assure le commandement avec des compléments internationaux fournis par les partenaires.

¹⁵ Cité par Sven Biscop, Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP, op. cit.. Victoria Nuland (Représentante permanente des États-Unis auprès de l'OTAN), discours à la London School of Economics, 25 février 2008. Elle avait prononcé le même discours au Press Club, à Paris, le 22 février.

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

pas alimenter davantage cette dynamique. Elle n'aura de sens que si, au contraire, elle réussit à l'enrayer, en réincarnant l'idéal européen avec un peu plus d'audace.

Certes, attribuer une âme politique à la CSP peut paraître une option irréaliste et velléitaire, outre que conflictuelle. Pourtant, c'est seulement à cette condition qu'elle pourra offrir un réel apport aux mécanismes de coopération militaire déjà existants, sans alourdir inutilement le fonctionnement bureaucratique, déjà trop compliqué, de la PSDC. Si les conditions pour un tel projet ne sont pas au rendez-vous, il serait peut-être plus judicieux de mettre cette initiative de côté, en renonçant à la créer dans l'immédiat, plutôt que de lancer un projet bâclé, au risque de gâcher les quelques potentialités qu'il pourrait offrir. Il ne faut pas oublier que la CSP est censée rester unique et permanente. Une fois créée, sa physionomie sera difficile à modifier.

Conclusion

Une des causes fondamentales des problèmes d'efficacité militaire de l'Union européenne réside dans la perspective « quasi » exclusivement nationale des planifications budgétaires de défense, ignorant les déficits capacitaires agrégés au niveau de l'UE ou de l'OTAN.

C'est pourquoi, face aux conséquences que la CSP aura sur l'Europe de la défense, il est intéressant de souligner les conséquences de cette réforme. En effet, on pourrait penser que la règle de la majorité qualifiée retenue pour instituer la CSP a le mérite de permettre aux Etats les plus volontaires de contourner la règle du veto qui paralyse la politique étrangère et de défense européenne. Pourtant la majorité qualifiée ne s'appliquera que pour instituer la CSP et pour inclure un nouveau membre ou le suspendre. En effet, une fois instituée la CSP fonctionnera sur la base de l'unanimité, seuls les Etats qui y participeront pourront voter. Cependant, il est important de souligner que si la CSP peut éventuellement couvrir la préparation et la conduite des opérations de gestion de crises, la décision politique d'engagement de l'Union restera du ressort des 27 membres du Conseil européen, statuant à l'unanimité.

L'on peut souligner sans conteste la véritable révolution qu'est la CSP au sein de l'édifice institutionnel européen dans la très délicate matière de la défense. Pour la première

Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Droits d'auteur et droits de reproduction. Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec (reproduction papier) – (514) 288-1664 – 1(800) 717-2022

fois, les Etats membres de l'UE consentaient à ce qu'un groupe plus petit d'Etats puisse avancer en matière de défense. C'est-à-dire que la CSP repose sur l'idée selon laquelle les Etats peuvent avoir des vitesses d'intégration différentes.

Cependant, des zones d'ombres sont bien présentes autour de la CSP. C'est pourquoi, il faut s'interroger sur les raisons qui poussent les Etats membres à repousser la mise en œuvre de la CSP. L'une des principales faiblesses de la CSP demeure dans le fait que ce concept n'a pas suffisamment insisté sur la question des forces politiques au moment de l'élaboration de la CSP. De plus, la CSP n'est pas au cœur d'un « espace de jugement », c'est-à-dire qu'il n'est pas possible d'en construire l'utilité, puisque l'utilité de la CSP ne découle pas de sa substance mais elle doit être fabriquée par les Etats qui ont souhaité son apparition et sa mise en œuvre. Hors comme le constate Yves Formion¹⁶, un grand nombre d'Etats ont découvert la CSP au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, par conséquent cet état de fait pose un réel problème quant à l'avenir même de la CSP dans sa mise en application.

L'on peut dire sans crainte que la CSP représente certes un véritable progrès. Cependant ce progrès se révèle très limité en matière d'intégration européenne et en particulier en matière de politique étrangère européenne. La CSP pourrait inciter les Etats membres à accroître leurs dépenses militaires, mais ne transformera pas la PESD en une politique mieux intégrée et plus dynamique. C'est-à-dire que la CSP ne résoudra pas le problème qui est de créer des capacités militaires sans parallèlement créer des capacités politiques européennes.

¹⁶ Y.FROMION, rapport parlementaire sur les conséquences du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d'armement de l'Union européenne.
Lex electronica, vol. 15 n.3 (printemps/Spring 2011)

Bibliographie

TABLE DE LEGISLATION

Textes législatifs

- Protocole sur la Coopération structurée permanente annexé au traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.
- Traité de Lisbonne.
- Traité sur l'Union européenne

DOCTRINE

Monographies et ouvrages collectifs

- S. BISCOP, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESD: Transformation and Integration*, European Foreign Affairs Review, 2008.
- A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la politique de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Editions TEC and DOC, 2010.
- G. COMBARIEU, *Coopération structure permanente*, Défense européenne n°24, septembre 2008.
- G. Grevi, *The Common Foreign, Security and Defense Policy of the European Union : Ever-Closer cooperation*, Dynamics of Regime Deepening, 2007.

Webographie

- <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001283.pdf>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.senat.fr/rap/r04-340/r04-3402.html>