

Groupe de Travail EURODEFENSE n° 16

Développement de la PSDC

P.J. : Mandat approuvé par le Conseil des Présidents – Bruxelles - 21 octobre 2011.

Document de travail n°1
(12 janvier 2012)

Au cours des RIEs de Bruxelles, un atelier s'est penché sur la question du développement de la PSDC. L'intérêt suscité par les travaux menés au sein de cet atelier a conduit le Conseil des Présidents des EuroDéfense à décider la création d'un nouveau Groupe de Travail EuroDéfense – GTE 16 -, et à lui confier le mandat dont le texte est joint à ce document.

EuroDéfense-France a reçu mission d'assumer le pilotage de ce GTE qui va impliquer le réseau EURODEFENSE de façon de plus en plus significative dans des propositions visant à la mise en œuvre des dispositions en matière de Défense inscrites dans le Traité de Lisbonne.

Ce premier document de travail a pour but de lancer la discussion à l'intérieur du réseau en proposant une ébauche de réponse aux questions du mandat confié par le Conseil des Présidents.

Les dispositions prévues par le Traité de Lisbonne, et dont les plus significatives sont rappelées dans le mandat du GTE, ont fait l'objet de nombreuses études, notamment au sein d'EURODEFENSE ; elles sont maintenant bien connues. Il est désormais bien clair que l'UE pourrait progresser en direction d'une Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) en empruntant une ou plusieurs des voies qui sont ouvertes par le Traité. A ce propos, la confusion entre *Coopération Structurée Permanente* (CSP) et *Coopérations Renforcées* (CR), qui s'est parfois manifestée dans les milieux peu familiers des questions de défense, est désormais levée, ce qui devrait faciliter la prise de décision politique.

La CSP, rappelons-le, se propose de rassembler dans un même objectif de meilleure efficacité opérationnelle et industrielle les Etats Membres qui souhaitent et qui peuvent, en l'état actuel de leur situation économique et financière, aller plus vite et plus loin dans l'intégration de leurs moyens de défense. Cette opportunité est offerte à tous les partenaires de l'UE, la CSP ayant vocation inclusive à réunir le plus possible d'Etats membres dans la mesure où ils sont décidés à faire effort en direction d'une véritable défense commune.

Les Coopérations Renforcées offrent pour leur part des possibilités de coopération ciblées sur tel ou tel domaine d'application et constituent des opportunités concrètes de progrès, contribuant ainsi à l'avancée en direction de l'objectif de défense commune.

Les deux voies de coopération ainsi ouvertes sont complémentaires. Il faut toutefois souligner que la définition de critères d'éligibilité à la Coopération Structurée Permanente et sa nature structurelle, dont l'inclusivité n'est pas toujours perçue, rendent sa mise en œuvre relativement difficile au plan politique. Il en est de même des Coopérations Renforcées pour lesquelles le Traité de Lisbonne impose un nombre minimum de participants, qui est de 9 en l'état actuel du nombre de membres de l'UE, alors que le nombre de partenaires que la CSP pourrait réunir est totalement libre.

Ces précisions étant rappelées, force est de constater qu'aucune de ces 2 voies n'a été empruntée à ce jour, alors que la crise fait peser sur chacun des Etats membres de lourdes contraintes budgétaires et limite de plus en plus la marge de manoeuvre de chacun d'entre eux.

C'est la raison pour laquelle plusieurs pays, en l'occurrence les 3 pays du Triangle de Weimar, bientôt suivis par l'Espagne et l'Italie, ont tiré le signal d'alarme auprès de la Haute Représentante aux Affaires Etrangères et à la Politique de Sécurité de l'Union Européenne. L'initiative ainsi lancée fin 2010, et réaffirmée de façon pressante le 2 septembre 2011 par la lettre dite « *des cinq* », demande clairement l'avènement rapide de mesures significatives pour développer la PSDC. Cette initiative s'appuie sur les termes mêmes du traité de Lisbonne et sa satisfaction permettrait de faire face à une situation de plus en plus critique en matière de capacités européennes de défense, que celles-ci soient à mettre à la disposition de l'OTAN dans le cadre de l'Article 5 du Traité de Washington ou qu'elles soient mises à disposition de l'UE pour les missions de Petersberg.

Rappelons les termes mêmes de la lettre « *des cinq* » qui se termine ainsi : « *We encourage you (HR) to examine all institutional and legal options available to member states, including Permanent Structured Cooperation, to develop critical CSDP capabilities, notably a permanent planning and conduct capability* ».

Le mandat confié au GTE prescrit à celui-ci de proposer des solutions *innovantes* pour faire progresser la PSDC. En fait, c'est paradoxalement par référence au passé que le GTE propose d'innover.

Constatant que la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne en matière de défense évoquées ci-dessus requiert un accord unanime des chefs d'Etat et de Gouvernement au sein du Conseil Européen, et que cet accord ne s'est pas encore concrétisé pour des raisons propres à chacun des Etats Membres, le GTE suggère de procéder par accord intergouvernemental, à l'image de la procédure utilisée dans la décennie 90 pour la mise sur pied des EuroForces.

A l'époque, la PSDC n'avait pas encore de réalité. C'est seulement après l'accord Franco-Britannique de St Malo en 1998 que les dispositions des traités de Maastricht et d'Amsterdam ont reçu un début de concrétisation. Or les engagements pris quelques années auparavant par certains pays de l'Union pour mettre sur pied l'EuroCorps, EuroFor ou EuroMarFor s'apparentent à ce type d'accord multilatéral. Il en est du reste de même des traités Franco-Britanniques de Lancaster House qui sont strictement bilatéraux et ne relèvent pas de l'Union Européenne en tant que telle, tout en contribuant cependant à la capacité de défense de l'Union de façon très significative. De tels accords constituent en fait pour leurs parties prenantes un excellent exemple de partage (*sharing*) et de mise en commun (*pooling*) des moyens.

Il s'agirait donc pour les pays signataires de la lettre des 5 de proposer aux autres Etats Membres un accord multilatéral pour promouvoir une PSDC plus efficace et plus ambitieuse en mettant en oeuvre sans attendre la Coopération Structurée Permanente au sein de l'Agence Européenne de Défense, en utilisant au cas par cas des opportunités de Coopérations Renforcées et en comblant les lacunes de la chaîne de commandement de l'UE afin que celle-ci soit en mesure de planifier et de conduire des opérations militaires ou civilo-militaires sous sa propre responsabilité, dès lors que l'OTAN ou les USA ne souhaitent pas s'engager.

L'accord ainsi proposé serait ouvert à tous les Etats Membres de l'UE. Sa nature serait donc clairement inclusive tout en conservant un caractère intergouvernemental.

Pour surmonter les réticences qui ont freiné la progression de la PSDC au cours des dernières années, il semble opportun de promouvoir une mise en œuvre pragmatique et progressive des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne en contournant la lettre du traité pour mieux en satisfaire l'esprit. A quelques mois du Sommet de l'OTAN à Chicago, promouvoir l'idée d'un tel accord multilatéral et inciter chacun des 27 Etats Membres à y adhérer, cela serait pour EURODEFENSE contribuer à donner au sein de l'Alliance une plus grande efficacité à sa composante Européenne.