

# La coopération structurée permanente. Implications d'un accord « *historique* »<sup>1</sup>

par Lydia LEBON

*Maître de conférences en droit public à l'Université Bordeaux*

Dans son *discours sur l'état de l'Union* de 2017, le président de la Commission européenne avait insisté sur la nécessité impérative de créer une véritable « *Union européenne de la défense d'ici à 2025* »<sup>2</sup>. Cette prise de position affirmée au sein de l'Union européenne (ci-après « *UE* »), a également été affichée dans d'autres enceintes internationales<sup>3</sup>. C'est à la résilience de l'Europe et à sa capacité d'autonomie qu'il est fait appel, l'objectif étant donc plus que jamais de renforcer l'« *autonomie stratégique européenne* »<sup>4</sup>, véritable serpent de mer de la construction européenne.

Alors que les États-Unis, la Chine et la Russie ont significativement augmenté leurs dépenses militaires, les Européens, dont la dépense militaire cumulée s'élève à 253 milliards de dollars, avaient relâché leurs efforts en la matière. Un virage a toutefois été amorcé depuis quelques années en raison d'une réelle volonté politique, notamment incarnée par la France. Cette volonté a également bénéficié d'un contexte propice à l'émergence d'une Europe de la défense : dégradation

1. Selon Federica Mogherini, haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères, l'annonce par 23 États de l'Union européenne, le 13 novembre 2017, de leur intention de s'engager dans une coopération militaire renforcée est « *un moment historique pour la défense européenne* ».

2. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm). Cet élément a été réitéré ultérieurement.

3. V. notamment, « Sommet de l'OTAN : dure journée pour les alliés face à Donald Trump », *Le Monde*, 12 juillet 2018.

4. Ce concept a été employé dans la « *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* ». L'UE ne veut pas se contenter d'être un *soft power*, mais une puissance complète, pouvant être autonome et libre de son action. V. N. Clinchamps et P.-Y. Monjal, *Europe(s), L'autonomie stratégique de l'Union européenne*, Paris, Larcier, 2015.



de la sécurité, terrorisme, cyberattaques, conflits à ses frontières avec l'Ukraine, incertitude quant à l'avenir de la relation transatlantique, *Brexit*... Lors de sa réunion des 22 et 23 juin 2017, le Conseil européen a convenu de lancer une coopération structurée permanente (PESCO ou ci-après « CSP ») dans le domaine de la défense, qualifiée d'« *inclusive et ambitieuse* ». L'objectif est de renforcer la sécurité et la défense de l'Europe afin de répondre précisément à cette dégradation de l'environnement stratégique. L'emphase n'a pas manqué pour qualifier cette avancée, face à l'un des « défis » identifiés de l'Union<sup>5</sup> : ainsi on a parlé tantôt du « réveil » de la « *Belle au bois dormant* »<sup>6</sup>, tantôt d'un véritable « *rêve devenu réalité* »<sup>7</sup>... Le *Brexit* a, par ailleurs, été perçu par certains comme une « *fenêtre d'opportunité* » de progresser dans la Constitution d'une défense pour les Européens et par les Européens.

C'est le traité de Lisbonne qui avait introduit la possibilité pour certains États membres de renforcer leur collaboration dans le domaine militaire en créant une CSP, selon l'article 42, paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne (ci-après TUE). Il s'agit d'un dispositif qui correspond à celui du mécanisme des coopérations renforcées<sup>8</sup> mais dans le cadre spécifique de la politique de sécurité et de défense commune<sup>9</sup>. Ce dispositif était cependant resté, jusqu'à présent, lettre morte<sup>10</sup>.

Le mécanisme est fondé sur l'article 44 § 2 du TUE qui vise, en effet les États membres « *qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* », en matière militaire. Autrement dit, il s'agit dans un premier temps, de s'appuyer sur un groupe « pionnier » pour assurer, dans un

5. T. Gomart, chronique parue dans la revue *Études*, <https://bit.ly/2VI79Ki>, juillet 2018.

6. Selon l'expression utilisée par J-C. Juncker, @JunckerEU “*I said in my 2014 election campaign we should wake Sleeping Beauty of enhanced cooperation on #defence. Now we do it*” #EUCO16 :45 – 22 juin 2017 cité par C. Prieto, « La “coopération structurée permanente”, début d'un nouveau cycle pour la politique de défense », *RTD eur.* 2018. 3, 26 avril 2018.

7. D. Tusk, *Renforcer la défense européenne*, Cérémonie organisée à l'occasion du lancement de la CSP, 14 déc. 2017, *Speech* 806/17.

8. Parmi une abondante bibliographie, sur ce mécanisme, v. C. Guillard, *Coopérations renforcées*, *JCl. Europe*, Fasc. N° 180 et les références citées.

9. Cette disposition s'accompagne d'un protocole n° 10 sur la CSP établie par l'article 42 TUE. Sur le mécanisme, v. l'étude réalisée pour le Parlement européen, F. Mauro et F. Santopinto, *La coopération structurée permanente : perspectives nationales et état d'avancement* EP/EXPO/B/SEDE/FWC/2013-08/LOT6/16 FR Juillet 2017 – PE 603.842. V., également D. Fiott, A. Missiroli et T. Tardy, *Permanent structured cooperation: what's in a name?*, Chaillot Papers, novembre 2017.

10. Au point qu'on aurait pu douter de son utilité : v. A. Hamonic, « La coopération structurée permanente : un dispositif procédural de trop ? », *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 269, et, depuis lors, du même auteur, « La coopération structurée permanente de l'article 42, paragraphe 6, TUE enfin établie ! », *RTD eur.* 26 avril 2018, p. 215 ; « La coopération structurée permanente se structure... », *RTD eur.* 26 octobre 2018, p. 641.



deuxième temps, la montée en puissance du mécanisme. Ces États pionniers recouvraient par exemple, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France qui sont à l'origine du concept de « *battlegroups* », groupements tactiques multinationaux et interarmes de réaction rapide visant à promouvoir l'interopérabilité entre États membres<sup>11</sup> ; le Royaume-Uni a, toutefois, depuis, annoncé sa décision de se retirer de l'UE<sup>12</sup>.

L'ambition était donc clairement affichée : celle de permettre aux États qui le souhaitent de renforcer leurs capacités en matière de défense et de réagir plus rapidement et plus efficacement face à des crises, y compris par le déploiement de missions militaires.

Le 11 décembre 2017, 25 États, parmi lesquels la France, ont approuvé le lancement du dispositif. Les États n'y participant pas sont le Royaume-Uni, pour cause de *Brexit*, le Danemark et Malte, ces deux États bénéficiant de possibilités d'*opting out*, en matière de défense.

Conformément à l'article 46 TUE, les États membres ont été chargés d'établir, dans un délai de trois mois, une liste commune de critères et d'engagements contraignants, assortie d'un calendrier précis et de mécanismes d'évaluation spécifiques permettant aux États qui le souhaitent de notifier leur intention de participer. La liste des projets et des participants à ceux-ci a été formellement adoptée dans une décision du Conseil du 6 mars 2018<sup>13</sup>. Une feuille de route pour la poursuite de la mise en œuvre de la CSP a ensuite été posée<sup>14</sup>. Le 25 juin 2018, les ministres de la Défense se sont accordés sur une série de règles communes. Ainsi, les différents projets seront gérés par différents groupes d'États membres participants. Les règles de gouvernance générales pour les projets CSP, ainsi que les conditions générales selon lesquelles des États tiers peuvent, à titre exceptionnel, être invités à participer à des projets, seront adoptées au niveau du Conseil<sup>15</sup>. Une seconde liste a, depuis, été annoncée en octobre 2018. Cette célérité soudaine dans l'avancée d'un processus habituellement plus long s'accorde avec d'autres illustrations concrètes de relance de la construction de la défense : au niveau de l'Union, la création d'une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) qui sera chargée, « *au niveau stratégique, de la planification et de la conduite opérationnelles de missions militaires à mandat non exécutif* »<sup>16</sup>

11. V. C. Prieto, préc.

12. Après l'activation de l'article 50 TUE, un projet d'accord définissant les relations entre l'UE et le Royaume-Uni pendant une période transitoire allant jusqu'à 2020 a été validé par le Conseil européen à l'issue du sommet du 25 novembre 2018 et doit encore être adopté par le Parlement britannique ainsi que par le Parlement européen, à l'heure où nous écrivons ces lignes.

13. Décision (PESC) 2018/340 du Conseil du 6 mars 2018 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, JO L 65, 8 mars 2018, p. 24-27.

14. JO C 88 du 8 mars 2018, p. 1-4.

15. V. *infra*, II. B.

16. Le 8 juin 2017, le Conseil a adopté la décision portant création de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) au sein de l'État-major de l'UE (EMUE) :

ou encore avec la création d'un Fonds européen de la défense annoncée en juin 2017<sup>17</sup>.

En dehors du cadre de l'UE cette fois, 9 pays se lancent, à l'instigation de la France, dans une « initiative européenne d'intervention » (IEI)<sup>18</sup>. L'objectif étant ici de renforcer les liens entre les différentes armées des pays signataires, de façon à pouvoir mener des opérations visant à protéger « *les intérêts stratégiques européens* » dans différentes régions. Enfin, au niveau national, la mise en œuvre du mécanisme de coopération structurée permanente coïncide avec la promulgation de la loi de programmation militaire (ci-après la LPM) couvrant la période 2019-2025, loi qui doit concrétiser la promesse d'allouer 2 % du PIB à ce domaine.

Un tel engouement pour la défense nous pousse à nous interroger quant à la place du mécanisme de CSP au sein de ces initiatives. Quelles sont les implications réelles d'un tel accord de coopération ? Comment concilier cette relance avec le fait que le premier budget militaire de l'Union s'apprête à quitter l'organisation ? On s'interroge également sur la concrétisation de ce dispositif, qualifié « *d'inclusif* » ainsi que sur ses implications théoriques et pratiques pour les États membres participants, pour ceux non inclus et pour les États tiers, ce que le Royaume-Uni s'apprête à devenir. Il faudra identifier le rôle de la France, très favorable à la CSP et qui a joué son rôle en termes d'impulsion car « *elle est peut-être le seul pays en Europe à avoir une vision stratégique développée et cohérente* »<sup>19</sup>.

Cependant, les modalités actuelles de la coopération ne correspondent pas à ce qui avait été envisagé initialement, ce qui explique probablement les initiatives de cette dernière y compris en dehors du cadre de l'UE. L'accord « *historique* » semble donc plutôt une nouvelle volonté de défense du projet européen que la constitution d'une véritable Europe de la défense<sup>20</sup>.

En dépit d'un accord à l'origine ambitieux, compte tenu de ses modalités concrètes, le mécanisme s'éloigne de la volonté initiale et traduit une approche beaucoup plus pragmatique et étroite de la défense européenne (I). En pratique, il se révèle difficile à concrétiser et semble déjà concurrencé (II).

---

v. la décision (UE) 2017/971 du Conseil du 8 juin 2017, JO L 146 du 9 juin 2017, p. 133-138.

17. <https://bit.ly/2rLZdX8>. V. depuis la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, COM/2018/476 final – 2018/0254 (COD) ; v., notamment, S. Rodrigues, « Le Fonds européen de défense : un tournant pour l'Union européenne ? », <https://bit.ly/2YaFgrZ>.

18. Le président Emmanuel Macron a proposé cette initiative pour la première fois dans son discours prononcé à la Sorbonne, le 15 septembre 2017.

19. C. Prieto, préc. V., en dernier lieu, la proposition du président Emmanuel Macron d'amorcer la constitution d'une véritable « *armée européenne* », relayée par la chancelière allemande.

20. Selon l'expression de J.-C. Juncker, lors de la conférence de haut niveau sur la défense, en juin 2017 : « *L'appel que je lance aujourd'hui n'est pas seulement un appel en faveur de l'Europe de la défense – c'est aussi un appel en faveur de la défense de l'Europe* ».



## I. Un mécanisme originellement ambitieux

Faire l'Europe de la défense par « *la mise en commun de nos intérêts et par des actions concrètes* », était l'objectif originel de cet accord. Ainsi, le champ d'action du mécanisme porte sur la réalisation d'actions concrètes (A), encadrées par des règles de gouvernance (B).

### A. La réalisation d'actions concrètes

Les objectifs annoncés consistent à développer conjointement les capacités de défense et de les mettre à disposition en vue d'opérations militaires de l'UE, ce qui permettra de renforcer les capacités de l'Union en tant que partenaire en matière de sécurité internationale, de contribuer à la protection des citoyens européens et d'optimiser l'efficacité des dépenses en matière de défense. La France aurait aimé que, conformément au Traité, les objectifs concernent aussi l'aspect opérationnel de la coopération de défense avec ceux des États désireux et capables de s'engager sur le terrain ; c'est plutôt la conception allemande qui a prévalu, une conception centrée sur les questions capacitaires. Les projets proposés portent sur des domaines tels que la formation, le développement des capacités et l'état de préparation opérationnelle en matière de défense. Par exemple, l'amélioration de la surveillance maritime ou encore l'amélioration de la mobilité militaire font partie de ces projets, ce dernier comprend d'ailleurs le plus de participants<sup>21</sup>.

L'une des caractéristiques de cette coopération est l'adaptabilité du mécanisme : ainsi, les suggestions qui seront régulièrement formulées par l'Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD) offriront un cadre pour une amélioration permanente du mécanisme, qui se veut dynamique. Le CARD est un mécanisme pour les États membres qui contribuera à assurer la disponibilité des capacités prioritaires, en renforçant la transparence entre les plans respectifs de défense nationale : il s'agit d'analyser les dépenses et les investissements nationaux afin d'identifier les opportunités potentielles de collaboration.

Le Conseil encourage d'ailleurs les États membres à « *faire d'autres propositions ambitieuses pour répondre aux besoins opérationnels de l'UE et aux priorités convenues en matière de développement des capacités* ». La liste des projets CSP sera ainsi réexaminée et mise à jour par le Conseil chaque année, et une fois par an, le Conseil sera informé par les participants aux projets de l'évolution des projets CSP respectifs. Depuis ces annonces, une nouvelle vague de projets a été effectivement adoptée<sup>22</sup>. En outre, le Conseil a adopté une recommandation, sur « *l'échelonnement de la mise en œuvre des engagements plus contraignants pris*

21. V. la décision (PESC) 2018/1797, JO L 294 du 21 novembre 2018, p. 18-22.

22. V. <https://bit.ly/2VfjAsW>, parmi lesquels l'ouverture d'un centre de formation pour les agents secrets.



par les États membres participants au programme CSP, ainsi que sur la définition d'objectifs plus précis »<sup>23</sup>.

## B. La définition des règles de gouvernance

Le Conseil de l'Union a adopté, le 25 juin 2018, l'ensemble commun de règles de gouvernance pour les projets développés dans le cadre de la CSP afin de « fournir un cadre » assurant « une mise en œuvre cohérente et compatible des projets CSP »<sup>24</sup>. La décision qui consacre ces règles clarifie notamment le rôle du secrétariat de la CSP : l'Agence européenne de défense (AED) et le Service européen pour l'action extérieure, y compris l'État-major de l'UE, doivent ainsi assurer conjointement les fonctions de secrétariat de la CSP et constituent un point de contact unique pour les États membres participants.

Concernant l'AED, et en vertu du protocole n° 10, elle doit « contribuer à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités des contributions fournies » ainsi qu'à « mettre en œuvre » des « programmes communs ou européens d'équipement majeurs »<sup>25</sup>. La décision PESC est venue également confirmer l'organisation interne des projets : « les participants au projet conviennent, à l'unanimité, des modalités et du champ de leur coopération, ainsi que des règles de gestion de ce projet ». C'est donc fondamentalement un système intergouvernemental qui s'applique.

Pour chacun des projets, les États membres peuvent souhaiter participer ou se limiter au statut d'observateur, voire exprimer le souhait de ne pas faire partie du projet. Cela offre ici une approche inédite : la participation est différenciée selon les projets, chaque groupe étant chargé de progresser dans son champ d'action. Pour le dire autrement, par une sorte de mise en abyme, le mécanisme introduit de la différenciation, à l'intérieur d'un mécanisme lui-même à participation différenciée !

Si l'accord est en principe ambitieux, les modalités concrètes témoignent de la difficulté de la mise en œuvre et expliquent certainement le développement d'initiatives censées être complémentaires, mais susceptibles de vider de sa substance l'intérêt du mécanisme de coopération.

## II. Un mécanisme difficile à mettre en œuvre et déjà concurrencé

La différence entre la CSP et d'autres formes de coopération réside en principe dans la nature contraignante des engagements pris par les participants. C'est le

23. ST/11001/2018/INIT, JO C 374 du 16 octobre 2018, p. 1-7.

24. Décision (PESC) 2018/909 du Conseil du 25 juin, JO L 161 du 26 juin 2018, p. 37-41.

25. Articles 2 et 3 du Protocole n° 10.



premier engagement véritablement juridique en ce sens. Selon l'article 46 TUE, toutefois, les États membres qui constituent la coopération en fixent les modalités. En réalité, cette coopération présente différentes limites inhérentes à sa nature juridique (A). En outre, le caractère inclusif du dispositif fait douter de sa viabilité, impression confirmée par la multiplication des initiatives similaires sans qu'il semble y avoir de véritable cohérence entre ces différentes actions (B).

## A. Les limites inhérentes au mécanisme de la coopération

Certaines limites sont classiques et découlent de la nature intergouvernementale des questions relatives à la défense au sein du droit de l'Union, héritage des anciens piliers de la construction communautaire<sup>26</sup>(1). D'autres incertitudes mélangent des aspects politiques et juridiques (2).

### 1. Les limites découlant de la nature de la coopération

Il existe des limites institutionnelles découlant du traité : traditionnellement, la politique étrangère ne fait en principe intervenir que les institutions intergouvernementales.

Le rôle des institutions européennes est toujours très limité, en dépit de progrès en la matière<sup>27</sup>. En outre, du point de vue de l'exercice des compétences, la défense restant une compétence nationale, l'unanimité sera la règle, tant pour déterminer la « *contribution nécessaire pour participer* », « *le processus de décision au sein du projet* », que les conditions pour quitter ou joindre ce dernier. La participation au mécanisme continue ainsi de se faire sur une base volontaire : tout État souhaitant se joindre à un projet devra également être accepté à l'unanimité par les autres participants. Il ne s'agit pas d'un obstacle insurmontable, cela dépend en réalité de la composition de cette coopération. Toutefois, la coopération comporte déjà 25 participants, ce qui est susceptible en pratique de multiplier les blocages : il semble difficile de considérer un groupe composé de pratiquement tous les États comme une véritable avant-garde...

L'AED a également été l'objet de critiques quant à sa gouvernance et son budget<sup>28</sup>. La prise de décision limitée à l'unanimité ainsi que le manque de

26. C. Schneider, « La PESC, miracle ou mirage de la construction communautaire ? », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 400.

27. Ainsi, la Cour de justice n'est pas compétente « *en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur le fondement de ces dispositions* ». V. toutefois les diverses « *irruptions du contrôle juridictionnel dans les domaines de la PESC* », citées par C. Schneider, dans son article précité, sp. note 26.

28. V. en dernier lieu, l'échec de l'adoption du budget de l'Agence pour 2019 : <https://bit.ly/2Vd0Bnr>.

moyens pour assurer l'évaluation du respect des engagements et la mise en œuvre des projets sont souvent pointés du doigt<sup>29</sup>.

De même, la question de l'articulation avec l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, (OCCAR) organisation internationale dont l'objectif est de renforcer la compétitivité de la défense européenne sur les plans technologique et industriel, peut se poser<sup>30</sup>. Enfin, si l'on se penche sur la nature des projets, ceux-ci ont plutôt un caractère programmatique or, comme cela a pu être souligné, « *des textes programmatiques fournissent peu de résultats* »<sup>31</sup>.

## 2. Les incertitudes politiques et les angles morts juridiques

Tout d'abord, la mise en œuvre des projets communs ne va pas de soi. La question du maintien de cette volonté politique dans une Europe de plus en plus désunie se pose : de fait, la Pologne, la Suède, la Roumanie et la République tchèque ont depuis poursuivi des projets d'acquisition d'armement américains<sup>32</sup>. En matière d'armement, la problématique peut être formulée en termes de préférence européenne, ce que pourrait prescrire le Fonds européen de défense<sup>33</sup> et qui est souhaité par certains acteurs de la défense européenne<sup>34</sup>.

Du point de vue des incertitudes juridiques, il faut également évoquer la question du retrait d'un État des projets engagés au titre de la coopération. Ce retrait est possible selon des formalités très simplifiées : selon l'article 46 alinéa 5 TUE, « *Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin* ».

La consécration de cette possibilité de retrait est indéniablement un signe de flexibilité du mécanisme, qui repose fondamentalement sur une base volontaire<sup>35</sup>. En revanche, il n'y a pas véritablement d'encadrement des modalités de

29. V. F. Mauro et F. Santopinto, préc., sp. p. 7 et l'annexe 9.

30. Sur les liens entre UE et OCCAR, v., notamment, A. Hamonic, *RTDE* 2013, p. 130.

31. C. Prieto, préc. *ibid.*

32. V. les missiles Patriot acquis par la Pologne en mars 2018, suivie par la Suède en août 2018 et la confirmation de l'achat de chasseurs F-35 par la Belgique, qui rejoint, ainsi, 4 autres États européens ayant opéré ce choix : à ce sujet, notamment, <https://lemonde.fr/2PNLJWL>.

33. V. par exemple, <https://bit.ly/2H1a4pp>.

34. Certains évoquent la nécessité d'un *Buy European Act* : v. l'étude pour le Parlement, préc., sp. p. 37.

35. Également, en ce sens, E. Lopez-Jacoiste Diaz, « La nueva Cooperacion Estructurada Permanente: impulso definitivo para una verdadera Politica Comun de Seguridad y Defensa en Europa? », *Anuario espanol de derecho internacional*, vol. 34, 2018, sp. p. 1 086 et v., également J. L. De Castro Ruano, « Hacia una Union Europea de la Defensa o como Hacer de la Necesidad Virtud », p. 1 045.





retrait : le Conseil prend note de la notification de l'intention de retrait, mais les dispositions du traité ne fournissent pas de précisions quant aux modalités selon lesquelles la participation de l'État prend fin. Un État pourrait-il du jour au lendemain retirer ses capacités engagées sans que des modalités de transition soient organisées ? Il est également permis de s'interroger sur les effets de ce retrait quant à la cohérence et la stabilité des opérations menées dans le cadre de la coopération.

Enfin, la nécessaire complémentarité de ces interventions avec l'OTAN a pu être rappelée par différents interlocuteurs, obligeant ainsi à un rappel de la répartition des compétences entre les acteurs<sup>36</sup> : complémentarité signifie donc également éviter les doublons dans les opérations menées au titre de la coopération structurée et dans le cadre de l'OTAN.

Au-delà des limites inhérentes au mécanisme de la CSP, la volonté politique qui a été exprimée d'en faire un mécanisme inclusif interroge quant à la conciliation avec la finalité même du mécanisme.

## B. Les implications du caractère inclusif de la CSP

La CSP annonce la concrétisation d'une Europe de la défense à géométrie variable.

Le caractère inclusif est en effet contraire au mécanisme de la coopération renforcée, qui est précisément, et ontologiquement, de nature exclusive. Dans le dilemme intégration / capacité d'intervention c'est clairement la première voie qui a été choisie. Cela soulève des questions quant à l'articulation en interne de la coopération mais aussi quant à l'articulation avec les États tiers (1). Ce dernier élément tend d'ailleurs à révéler le caractère incomplet de ce mécanisme et entraîne ainsi des doutes quant à son efficacité (2).

### 1. L'articulation de la coopération

D'une part, cette articulation dépend d'une certaine harmonisation entre les politiques et cultures de défense des États membres participants à la coopération. Or, à cet égard, c'est plutôt la dispersion et la diversité qu'il faut relever. On a d'ailleurs pu observer une augmentation variable des budgets de défense<sup>37</sup>. En

36. Le secrétaire général de l'OTAN a rappelé que la défense de l'UE « (...) ne vise pas à se substituer à l'OTAN. Cela doit se faire en complémentarité avec l'OTAN, car c'est bien l'OTAN qui est chargée de la défense collective des Alliés européens », v. <https://bit.ly/2Lo5p4V>.

37. V. J.-D. Giuliani, « Défense : Le réveil de l'Europe », *Question d'Europe* n° 474, 22 mai 2018, Fondation Robert Schuman sur l'état de l'Union 2018, p 142, Paris, Éditions Marie B, 2018.



outre, il existe des cultures stratégiques hétérogènes entre les États de l'UE, ce qui explique l'absence de vision commune de la politique étrangère. Enfin, l'Union doit en quelque sorte se doter d'une « *grammaire des équipements* »<sup>38</sup>.

D'autre part, il faudra également prendre en considération les États membres de l'Union, non inclus dans le dispositif : ainsi, pour le Danemark qui bénéficie d'un *opting out* en matière de défense, c'est dans le cadre de l'OTAN que s'établit l'avenir de la défense danoise. Cette organisation demeure en effet l'enceinte privilégiée pour le Danemark. Toutefois, cet acteur devra probablement revoir sa vision et se positionner face au développement de l'action de l'Union. Cet État n'exclut pas d'apporter sa contribution pour favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne<sup>39</sup> : il soutient le Fonds européen de défense, mais, également l'IEI<sup>40</sup>, en dehors de l'Union.

Enfin, au-delà de l'hétérogénéité intrinsèque à la coopération, le caractère inclusif du dispositif soulève la question de l'articulation avec les États tiers<sup>41</sup>. La participation « *exceptionnelle* » d'États tiers à des projets de la CSP devait faire l'objet d'une décision « *en principe* » en novembre<sup>42</sup>. Cet élément est évidemment intéressant, car susceptible d'intéresser le Royaume-Uni, prochainement État tiers, qui pourrait être favorable à une participation flexible. En effet, en dépit des atermoiements dans le processus de retrait, le pays semble souhaiter continuer à participer aux programmes de défense de l'UE<sup>43</sup>.

38. L'expression est celle de Florence Parly, ministre des Armées : <https://bit.ly/2ZXI6ly>. L'UE compte actuellement 178 systèmes d'armes différents contre 30, seulement, aux États-Unis.

39. V. la déclaration franco-danoise à l'issue de la visite d'Emmanuel Macron du 28 août 2018 à Copenhague. V. sur cet aspect T. Caron, « Le Danemark, nouvel acteur stratégique pour la défense européenne ? », *Revue de la défense nationale*, 29 novembre 2018.

40. V. *infra* B.

41. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, point g), et à l'article 9, paragraphe 1, de la décision (PESC) 2017/2 315, le Conseil adoptera une décision établissant, en temps utile, les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets donnés ; et il déterminera, conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la décision (PESC) 2017/2 315, si un État tiers donné satisfait à ces conditions.

42. À l'heure où nous finalisons ces lignes, les États semblent être parvenus à un accord sur la participation des pays tiers à la coopération structurée permanente (PESCO). Il reste à le formaliser. V. « Exit, le Royaume-Uni pourra participer à la PESCO. Vers un accord sur la participation des pays tiers », 14 décembre 2018, Bruxelles 2.

43. Dans un rapport *Foreign policy, defence and development: a future partnership* (septembre 2017), le gouvernement britannique proposait à l'UE de continuer à entretenir des relations étroites sur le plan de la défense. Le négociateur en chef du Brexit pour l'UE, Michel Barnier, a, toutefois, indiqué qu'un « *État tiers, aussi proche soit-il de l'Union, ne peut prétendre à un statut équivalent ou supérieur à un membre de l'Union* » : v. C. Guyot, 26 juin 2018, EurActiv.fr.

## 2. Un accord nécessairement incomplet

Compte tenu de ces difficultés pratiques et des incertitudes, la CSP peut n'être qu'un mécanisme parmi d'autres de la défense de l'Europe : ainsi, plutôt que de parler de l'Europe de la défense, c'est donc plutôt de la défense de l'Europe, qu'il nous semble devoir parler. C'est même le pluriel qui paraît s'imposer à travers l'émergence de différents mécanismes de la défense de l'Europe.

Tout d'abord, une forme de coopération spécifique, réservant une place privilégiée au Royaume-Uni pourrait voir le jour : en effet, cet État dispose d'accords bilatéraux, notamment avec la France, ce qui s'apparente à une forme de coopération structurée<sup>44</sup>.

Ensuite, à l'initiative de la France, 9 pays ont annoncé la création d'un groupe européen d'intervention (IEI). Une lettre d'intention a été signée à Luxembourg par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie, la France, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. Le groupe a été ultérieurement rejoint par la Finlande<sup>45</sup>. L'IEI se veut être une contribution très concrète pour s'approprier une culture stratégique commune, pour que les forces armées apprennent à agir ensemble grâce à des échanges entre les états-majors et des exercices communs. La structure est donc censée compléter ou « épauler » la CSP, mais en réalité, elle semble avoir été conçue pour remédier aux défauts de celle-ci : c'est une initiative pragmatique, non inclusive, plus ambitieuse et « opérationnelle »<sup>46</sup>. Pour certains, l'IEI présente l'avantage de pouvoir maintenir le Royaume-Uni à bord de la défense européenne malgré le *Brexit* ou encore d'intégrer le Danemark<sup>47</sup>. Il reste à l'incarner, les états-majors étant chargés de « planifier à froid » des scénarios de crise et partager des retours d'expériences opérationnelles<sup>48</sup>. Le fait de proposer la création d'une IEI, alors même que le mécanisme de la CSP en est à ses balbutiements, atteste donc de l'insuffisance du mécanisme des coopérations renforcées : même la France, qui incite aux avancées de l'Union en matière de défense<sup>49</sup>, ne conçoit pas exclusivement une défense communautaire.

44. Les traités de Londres, signés par ces deux États en 2010, portent sur le nucléaire militaire et visent à développer un centre commun dédié à des tests sur la sûreté des têtes nucléaires.

45. <https://bit.ly/2Scihdv>.

46. « *Il s'agit clairement d'une initiative qui permet d'associer certains États hors UE* », v. l'entretien de Florence Parly, ministre des Armées, accordé au journal *Le Figaro*, 25 juin 2018.

47. « *Le Royaume-Uni s'est montré très allant, car ce pays est désireux de maintenir des coopérations avec l'Europe au-delà des liens bilatéraux* », Euractiv 25 juin 2018.

48. V. « Défense européenne : Florence Parly et ses homologues planchent sur "l'initiative d'intervention" », *Le Monde*, 8 novembre 2018 : <https://lemde.fr/2ZXmwc8>.

49. V. W. Leday, « L'Europe, enfin armée ? », *Libération*, Politique(s), 3 décembre 2018 ; I. Lasserre, « Louis Gautier : 2019 sera une année cruciale pour la défense européenne », *Le Figaro*, 22 novembre 2018.

**En définitive**, alors qu'on pouvait penser que le départ du Royaume-Uni rimerait avec plus d'unité au sein de l'UE, c'est la diversité des mécanismes nécessaires pour relever le défi sécuritaire en Europe qui est relevée. Si bien que pour certains observateurs autorisés de l'UE, la défense commune « *risque de demeurer un mirage pour de nombreuses années* »<sup>50</sup>. Les promoteurs d'une défense commune pourront toutefois rétorquer que les mirages, à la différence des illusions d'optique, sont des perceptions d'un phénomène qui existe en réalité...

---

50. V. C. Blumann, « Quelques interrogations sur un avenir hasardeux », *Revue de l'Union européenne*, 5 décembre 2018. 665.