

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE

## L'INCAPACITÉ A DÉPASSER LES CAPACITÉS

PAR

JEAN FÉLIX DELILE (\*)

Un événement « historique » (1) s'est produit le 11 décembre 2017, l'Europe de la défense semble s'être soudainement éveillée lors de la mise en place de la coopération structurée permanente (CSP ou PESCO pour Permanent Structured Cooperation). L'établissement de la CSP a suscité l'enthousiasme de nombreux hauts responsables politiques européens, qui se sont dits témoins d'un « *rêve devenu réalité* » (2), à la suite de l'éveil de « *la belle au bois dormant* » (3). Il est vrai que le développement de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la défense est un excellent moyen de répondre aux appels à « *une Europe qui protège* » (4), qui se multiplient en des temps où celle-ci est frappée par de multiples crises géopolitiques. Pour autant, les caractéristiques fondamentales de la CSP ne permettent pas de l'envisager comme la force militaire commune que de nombreux Etats membres, au premier rang desquels la France, appelaient de leurs vœux. Bien moins ambitieuse et peu animée par un esprit de solidarité, la CSP doit davantage être envisagée comme un cadre souple de développement mutualisé des capacités militaires des différents Etats membres participants.

Il convient en tout état de cause de reconnaître que la CSP a sorti la défense européenne de la torpeur dans laquelle elle se trouvait plongée depuis que l'Assemblée nationale française a refusé en août 1954 de ratifier le Traité établissant la Communauté européenne de défense élaboré à la

(\*) Maître de conférences à la faculté de Droit de Nancy de l'Université de Lorraine (France), rattaché à l'Institut de recherches sur l'évolution de la nation et de l'Etat (IRENEE). Article achevé en août 2018.

(1) Jacopo BARIGAZZI, « Mogherini hails 'historic' EU Defense Pact », *Politico*, 13 nov. 2017.

(2) Donald TUSK, « Renforcer la défense européenne. Cérémonie organisée à l'occasion du lancement de la CSP », 14 déc. 2017, Speech 806/17.

(3) @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.

(4) Emmanuel MACRON, « Discours du Président de la République au Parlement européen », 17 avr. 2018, disponible à l'adresse [www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen/](http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen/) ; Jean-Claude JUNCKER, « Discours sur l'état de l'Union », 13 sept. 2017, disponible à l'adresse [europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm).

suite de l'invasion de la Corée du Nord par les forces armées de l'Union soviétique et de la Chine. Cette torpeur fut néanmoins quelque peu perturbée par la chute de l'URSS et les premiers heurts en ex-Yougoslavie qui motivèrent la création, en 1992, de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les Etats membres de l'Union européenne (UE) considéraient, à l'époque, que la PESC « *pourrait conduire à terme à une défense commune* » (5) au sein de l'Union européenne. A la suite de la guerre de Bosnie-Herzégovine, il fut indiqué de manière plus affirmative, dans le Traité d'Amsterdam, en 1997, que « *la définition progressive d'une politique de défense commune* » (6) serait opérée dans le cadre de la PESC. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fut ensuite formellement intégrée au droit primaire, d'abord comme une branche opérationnelle de la PESC, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Nice en 2003, puis comme une politique autonome au sein du Titre sur l'action extérieure de l'Union sous le nouvel intitulé de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009. C'est en définitive un contexte géopolitique particulièrement tendu qui a engagé l'Union européenne et ses Etats membres à mobiliser certaines potentialités de cette armature juridique, ce qui a donné lieu à l'établissement de la CSP.

Cette tension géopolitique est d'abord venue de Russie, dont la nouvelle politique expansionniste inquiète, les forces armées russes occupant désormais des territoires situés aux portes de l'Union européenne, la péninsule de Crimée se situant à moins de 200 km du littoral roumain (7). Au conflit ukrainien s'ajoute la multiplication des cyber-attaques, dont la responsabilité est imputée aux autorités russes (8). Dans ce contexte, de nombreux Etats européens ont fait part de la nécessité d'une défense solidaire face aux agissements inquiétants du voisin russe.

La situation s'est ensuite aggravée à la suite de l'élection de Donald Trump aux fonctions de président des Etats-Unis d'Amérique. Qualifiant l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) d'« *obsolète* » le 16 janvier 2017, il a brandi la menace d'un retrait des Etats-Unis si les Etats européens, au premier rang desquels l'Allemagne, ne venaient pas à accroître leur participation à son financement (9). L'inquiétude suscitée par cette prise de position du Président américain a été vive dans de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale. Elle n'a pas été modérée par la volte-

(5) Traité sur l'Union européenne, Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, JO C191, 29 juil. 1992, p. 105.

(6) Traité d'Amsterdam, Déclaration (n°3) relative à l'UEO (2 oct. 1997), art. J.7.

(7) Cf. le dossier « Post-Soviet frozen conflicts », Euractiv, 28 avr. 2016, qui démontre la stratégie russe consistant à développer par la force son influence sur des anciens Etats satellites de l'URSS manifestant des velléités de rapprochement avec l'Union européenne. Cf. le site Internet [www.euractiv.com/section/europe-s-east/linksdossier/post-soviet-frozen-conflicts](http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/linksdossier/post-soviet-frozen-conflicts).

(8) Martin UNTERSINGER, « Face aux cyberattaques, l'Union européenne se mobilise », *Le Monde*, 24 janv. 2018, et « L'Allemagne attaquée par des hackers russes », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> mars 2018.

(9) Michael R. GORDON / Niraj CHOKSHI, « Trump criticizes NATO and hopes for 'good deals' with Russia », *New York Times*, 16 janv. 2017.

face du Président américain, qui a déclaré, le 11 avril que l'OTAN n'était « *plus obsolète* », l'érigeant même en « *rempart à la paix internationale* » (10). L'instabilité des positions américaines a conduit Angela Merkel à appeler, le 28 mai 2017, au lendemain du G7 de Taormine, à une émancipation de la défense européenne : « [*les temps où nous pouvions totalement nous reposer sur d'autres sont en partie révolus. [...] Nous, Européens, devons prendre en main notre propre destin ; nous devons lutter nous-mêmes, en tant qu'Européens, pour notre avenir* » (11). Cette émancipation est apparue d'autant plus nécessaire que le conflit libyen a mis en évidence la dépendance des Etats européens à l'égard des capacités militaires d'un allié américain devenu imprévisible, notamment pour ce qui concerne l'approvisionnement en munitions « *intelligentes* » (12).

Le Brexit a également précipité la création de la CSP. D'abord, l'idée s'est rapidement imposée que le développement d'une défense commune serait un moyen efficace d'apporter de la cohésion entre des Etats membres qui pourraient être tentés de s'inspirer du retrait britannique. L'objectif était de « *ressouder les liens entre les Etats membres et [de] susciter l'adhésion de l'opinion publique* » pour éviter de voir un nouveau référendum « *faire voler l'Union en éclats* » (13). Ensuite, le Brexit provoque la sortie d'un Etat membre qui bloquait avec constance toutes les tentatives d'avancées dans le domaine de la défense européenne. En raison de ses positions traditionnellement atlantistes, le Royaume-Uni favorisait en effet l'OTAN par rapport à toute initiative de défense européenne autonome des Etats-Unis. Son veto était donc systématique lorsque étaient évoqués des dispositifs susceptibles de développer la PESD. Or le référendum de juin 2016 a ôté au Royaume-Uni sa capacité de blocage, ce qui a permis le développement d'actions dans le domaine de la défense (14).

Dans cet environnement géopolitique instable, trois dispositifs ont été déployés pour renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne dans le cadre du « *paquet défense* » (15). Annoncé par le Président de la Commission en septembre 2016 (16) et soutenu par le Conseil européen en décembre 2016 (17), le fonds européen de la défense a été lancé en juin 2017 pour coordonner et compléter les recherches des Etats membres en matière

(10) « Syrie, OTAN... Donald Trump, virtuose des volte-face », *L'Obs*, 13 avr. 2017.

(11) Cécile BOUTHELET, « Angela Merkel : 'Nous, les Européens, devons prendre en main notre propre destin' », *Le Monde*, 29 mai 2017.

(12) Karen DEYOUNG / Greg JAFFE, « NATO runs short on some munitions in Libya », *The Washington Post*, 15 avr. 2011.

(13) Catherine PRIETO, « La 'coopération structurée permanente', début d'un nouveau cycle pour la politique de défense », *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2018, p. 3.

(14) Niklas NOVÁKY, « The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: keeping Sleeping Beauty from snoozing », *European View*, 2018, p. 99.

(15) Pour une chronologie détaillée de l'action des institutions de l'Union dans le domaine de la défense au cours du second semestre 2017, cf. Nicolas GROS-VERHEYDE, « Le paquet défense 2017 : un nouveau cycle démarre », *B2 Pro*, Dossier n°52, 17 juin 2017, mis à jour le 13 juin 2018.

(16) Communiqué de presse de la Commission, « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure – Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », 14 sept. 2016.

(17) Conclusions du Conseil européen, 15 déc. 2016, EUCO 34/16, pts 10-15.

de défense, ainsi que pour acquérir des équipements et des technologies de défense (18). L'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD ou CARD pour Coordinated Annual Review on Defence) a vu ses modalités de mise en œuvre précisées par le Conseil sur la sécurité et la défense du 18 mars 2017 (19). Il se présentera comme un processus d'évaluation annuelle, coordonné par l'Agence européenne de défense, des capacités militaires des différents Etats membres volontaires afin d'identifier les insuffisances en la matière et d'établir une liste de préconisations en conséquence. Enfin, le 13 décembre 2017, « *le rêve devient réalité* » (20), lorsque le Conseil a donné suite au consensus des ministres de la Défense des Etats membres réunis en novembre (21) en adoptant une décision qui établit une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense (22).

La conception de la CSP n'est pas récente puisqu'elle est issue du groupe de travail n°8 de la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidé par Michel Barnier et chargé de rédiger le chapitre « Défense » du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE) (23). Le TECE comportait ainsi un article I-46§6 qui servira de modèle pour la rédaction des articles 42§6 et 46 TUE introduisant les bases juridiques nécessaires à la création d'une CSP. Pourtant, pendant huit ans, ce dispositif ambitieux permettant à des Etats membres de se doter de forces communes et de développer des capacités militaires communes ne restera qu'à l'état de « *virtualité* » (24) à défaut de consensus politique sur le degré d'« *inclusivité* » qu'il conviendrait de lui accorder (25). Les efforts combinés de la France et du Président de la Commission qui avait fait de la création de la CSP une promesse de campagne n'étaient alors pas suffisants pour réveiller « *la Belle au*

(18) Communiqué de presse de la Commission, « Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes », 7 juin 2017.

(19) Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, 18 mai 2017, 9 178/17, pts 18-22.

(20) Donald TUSK, « Renforcer la défense européenne – Cérémonie organisée à l'occasion du lancement de la CSP », *op. cit.*

(21) « Accord de 23 Etats pour avancer vers l'Europe de la défense », Revue de presse de touteurope.eu, disponible à l'adresse [www.touteurope.eu/revue-de-presse/accord-de-23-etats-pour-avancer-vers-l-europe-de-la-defense.html](http://www.touteurope.eu/revue-de-presse/accord-de-23-etats-pour-avancer-vers-l-europe-de-la-defense.html).

(22) Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants, *Journal officiel*, L 331, 14 déc. 2017, pp. 57–77.

(23) Nicolas GROS-VERHEYDE, « L'Union européenne de défense alias la Coopération structurée permanente », *B2 Pro*, Dossier n°58, 6 mars 2018.

(24) Anne HAMONIC, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne – La coopération structurée permanente de l'article 42, paragraphe 6, TUE enfin établie ! », *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2018, p. 215.

(25) Federico SANTOPINTO, « Le Traité de Lisbonne et la défense européenne : bataille diplomatique sur fond de coopération structurée permanente », Note d'analyse du GRIP, 4 nov. 2009, disponible à l'adresse [www.grip.org/en/node/188](http://www.grip.org/en/node/188).

*bois dormant* » (26). Il a été nécessaire que la « polycrise » géopolitique précédemment analysée survienne pour que la CSP soit mise en place.

La création de la CSP actée en décembre 2017, la question de son rôle et tout particulièrement de l'articulation de son action avec celle de l'OTAN s'est rapidement posée. Il était notamment nécessaire de préciser si la CSP devait être envisagée comme une alternative ou comme un complément à l'OTAN. Certains commentateurs se sont ainsi hâtés d'analyser la CSP comme une organisation concurrente à l'OTAN, dont l'émergence a été permise par une perte de confiance dans les Etats-Unis et qui aurait pour finalité de se substituer à l'Alliance atlantique (27). Cette approche peut néanmoins aisément être écartée dans la mesure où son objectif n'est pas de créer une force européenne autonome mais de développer les capacités militaires des Etats membres (28). Ces capacités militaires développées dans le cadre de la CSP resteront nationales et seront comme telles à la disposition de chacun des Etats membres qui sera libre de déterminer en toute autonomie la manière dont il entend les employer, notamment dans le cadre de l'OTAN (29).

La CSP doit pour cette raison être envisagée comme une structure coopérative complémentaire à l'OTAN, permettant aux Etats membres de répondre aux critiques des Etats-Unis s'agissant de leur trop faible participation au financement de l'Alliance atlantique (30). Cette mission est explicitée dans la décision du 13 décembre 2017 établissant la CSP, dont l'annexe indique que « *le développement des capacités de défense des Etats membres de l'Union sera également bénéfique à l'OTAN. Ces capacités renforceront le pilier européen de l'Alliance et répondront aux demandes réitérées d'un meilleur partage du fardeau de part et d'autre de l'Atlantique* » (31). Cela explique que le Secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg ait bien accueilli la création de la CSP en affirmant qu'elle devrait « *renforcer la défense européenne, ce qui est également bon pour l'OTAN* » (32).

Confrontée aux inquiétudes des Etats-Unis face à la création de la CSP, les porte-parole de l'UE se sont également montrés rassurants, en insistant sur le fait qu'elle n'entraîne en aucune façon en concurrence avec l'OTAN. Le 6 mars 2018, la Haute Représentante pour les Affaires

(26) @JunckerEU, « *I said in my 2014 election campaign we should wake Sleeping Beauty of enhanced cooperation on #defence. Now we do it* », *op. cit.*

(27) « NATO doesn't need a European rival », Bloomberg, 30 nov. 2017.

(28) Shannon TOGAWA MERCER, « No, Europe isn't ambushing NATO », *Foreign Policy*, 3 janv. 2018.

(29) Niklas NOVAKY, « The EU's Permanent Structured Cooperation in defence... », *op. cit.*, p. 99.

(30) Peter BAKER, « Trump says NATO allies don't pay their share. Is that true? », *New York Times*, 26 mai 2017.

(31) Décision établissant une coopération structurée permanente, *op. cit.*, Annexe 1 – Principes de la CSP.

(32) Discours du Secrétaire général prononcé le 13 novembre 2017, à l'occasion de la réunion des ministres de la Défense des Etats membres de l'UE ayant abouti à l'accord de principe sur la création de la CSP, disponible à l'adresse [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_148840.htm?selectedLocale=ru](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm?selectedLocale=ru) (traduction de l'auteur).

étrangères de l'Union européenne, Federica Mogherini, a ainsi soutenu que « *la coopération entre l'UE et l'OTAN n'a jamais été aussi bonne* », en soulignant l'existence « *d'une complémentarité et d'une cohérence totale entre les actions de l'OTAN et celles de l'UE en matière de défense* » (33). La Haute Représentante a de surcroît souhaité écarter les soupçons américains de protectionnisme dans le domaine de la défense, en soutenant que « *[l']UE n'a aucune politique protectionniste. Pas dans le domaine de la défense ni dans d'autres domaines* » (34). Les mesures protectionnistes des Etats-Unis impulsées par le président Trump en 2018 ne devraient ainsi pas les exposer à des contremesures européennes dans le domaine de l'industrie de la défense.

Les Etats-Unis n'en ont pas moins continué d'exprimer des réserves sur la création de la CSP. Le Secrétaire d'Etat adjoint pour les Affaires européennes et eurasiennes des Etats-Unis, Wess Mitchell, a ainsi réclamé, le 21 juin 2018, que tous les efforts dans le domaine de la défense soient dirigés vers le renforcement de l'OTAN, en évitant les doublons que pourraient engendrer les projets lancés dans le cadre de la CSP. La primauté de l'OTAN – pourtant qualifiée 18 mois plus tôt d'obsolète par D. Trump dans le maintien de la sécurité européenne – a ainsi été rappelée avec force par le Secrétaire d'Etat, qui a déclaré que « *la coopération structurée permanente ne peut garantir la sécurité de l'Europe que si elle est coordonnée et si elle renforce l'OTAN* » (35).

Encore une fois, l'Union européenne a en réponse tenu un discours d'apaisement, les chefs d'Etat et de gouvernement exprimant, dans leurs conclusions du Conseil européen du 28 juin, leur volonté d'approfondir la coopération entre l'UE et l'OTAN, notamment par le biais du développement de nouvelles actions communes, « *dans le plein respect des principes d'inclusion, de réciprocité et d'autonomie décisionnelle de l'UE* » (36). Le Président de la Commission européenne, le Président du Conseil européen, Donald Tusk, et le Secrétaire général de l'OTAN ont par la suite affirmé leur souhait de renforcer le partenariat entre l'UE et l'OTAN, dans une déclaration conjointe du 10 juillet 2018 (37). Les auteurs de la déclaration ont salué « *les efforts réalisés par l'Union européenne, notamment par le biais de la création de la CSP, pour renforcer la sécurité et la défense de ses citoyens et pour contribuer à la stabilité et au maintien de la paix à ses*

(33) « La coopération entre l'UE et l'OTAN n'a jamais été aussi bonne mais reste superficielle », *Bulletin quotidien Europe*, 8 mars 2018.

(34) *Id.*

(35) « Wess Mitchell appelle l'Union européenne à l'action », *Bulletin quotidien Europe*, 23 juin 2018.

(36) « Le Conseil européen donne une impulsion supplémentaire à l'Europe de la Défense », *Bulletin quotidien Europe*, 29 juin 2018.

(37) Déclaration conjointe du président du Conseil européen Donald Tusk, du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 juillet 2018, disponible à l'adresse [www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/).

*frontières et au-delà* » (38). Des signaux de bonne volonté sont également adressés aux Etats-Unis, la déclaration mentionnant que « *les efforts de l'UE, symbolisés par les 13 milliards d'euros affectés au fonds européen de défense dans le cadre du budget 2021-2027, consolident les forces de l'OTAN et équilibrent la répartition des charges financières supportées par les différents membres de l'OTAN* » (39). En l'état, il existe donc d'importantes dissensions entre les instances de l'OTAN, qui accueillent favorablement la création de la CSP, et le plus puissant de ses membres, qui s'en tient à émettre des réserves à l'égard de tout ce qui pourrait contribuer au développement de l'autonomie stratégique européenne.

Le contexte de la création de la CSP étant maintenant clairement posé, il convient d'en préciser le contenu. S'il est bien sûr nécessaire de laisser sa chance à une coopération récemment instituée, ses caractéristiques fondamentales inclinent à penser qu'elle n'a qu'un potentiel limité. La composition de la CSP est d'abord problématique pour sa gouvernance. Dans un mouvement de rejet d'une Europe de la défense « à deux vitesses », pratiquement tous les Etats membres ont intégré la CSP, ce qui laisse craindre la paralysie d'une coopération dans laquelle les décisions sont adoptées à l'unanimité. Le caractère modulaire de son fonctionnement empêche de surcroît d'envisager la CSP comme un espace de solidarité stratégique. Il s'agit bien davantage d'un forum de projets dans lequel les Etats membres s'adonnent déjà au *cherry picking*, délaissant le principe de solidarité pour ne participer qu'aux projets répondant à leurs intérêts stratégiques immédiats. L'indétermination des engagements souscrits par les Etats membres dans le cadre de la CSP et l'absence d'organe autonome des Etats membres chargé de superviser leur respect laissent en dernier lieu planer d'importants doutes sur leur potentialité de réalisation.

#### LA CRÉATION D'UNE CSP INCLUSIVE

Longtemps restées inemployées, les bases juridiques introduites par le Traité de Lisbonne pour permettre l'établissement de la CSP ont finalement été mobilisées à la demande du Conseil européen au cours de l'année 2017. La coopération ainsi établie a pour singularité d'être très « inclusive », ce qui signifie que la quasi-totalité des Etats membres de l'Union y ont été réunis, au risque de priver d'efficacité le dispositif.

#### ***Le processus de création***

##### *Les bases juridiques de la CSP*

La création d'une CSP a été rendue possible par le Traité de Lisbonne, qui a introduit, dans l'article 42§6 TUE les critères à satisfaire pour qu'un Etat membre y participe et, dans l'article 46 TUE, la procédure à respecter

(38) Point 7 de la déclaration, traduction de l'auteur.

(39) Point 9 de la déclaration, traduction de l'auteur.

pour l'établir. Il est ainsi indiqué à l'article 42§6 TUE que seuls les Etats membres qui remplissent « *des critères plus élevés de capacités militaires* » et ont « *souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* » peuvent participer à l'établissement d'une CSP dans le cadre de l'Union. Le contenu de ces « *critères plus élevés* » est précisé dans le protocole n°10 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il est ainsi indiqué que les Etats membres doivent s'engager dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne à « *procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense* » et à « *avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées* » (40). Selon Marise Cremona, la précision de ces objectifs, présentés comme des critères de participation à la CSP, permet de l'assimiler à une coopération renforcée dont les lignes directrices auraient singulièrement été définies par avance dans le droit primaire (41).

Conformément à l'article 46 TUE, la procédure de création de la CSP est ensuite lancée par les Etats membres qui, souhaitant y participer, notifient leur intention au Conseil et au Haut Représentant pour les affaires étrangères (42). Une décision doit ensuite être adoptée à la majorité qualifiée dans les 3 mois, par le Conseil, pour établir la CSP et une liste des participants (43). Tout comme une coopération renforcée, la CSP a une texture ouverte car tout Etat membre peut par la suite, sous condition d'acceptation du Conseil, la rejoindre (44) ou, au contraire la quitter, en notifiant sa décision au Conseil (45).

#### *La mobilisation du dispositif*

Il appartenait au Conseil européen de donner le coup d'envoi de la création de la CSP. C'est en effet à l'institution réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement qu'il revient de donner à l'Union « *les impulsions nécessaires à son développement* » (46) et d'identifier « *les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union* » (47). La crise géopolitique présentée à titre introductif a été nécessaire pour que le Conseil européen décide, dans ses conclusions du 23 juin 2017, qu'il était nécessaire de « *lancer une coopération structurée permanente qui soit inclusive et ambitieuse* » (48).

(40) Sept engagements sont listés au total. Cf. Protocole n°10 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du Traité sur l'Union européenne, *JO*, 26 oct. 2012, pp. 275-277.

(41) Marise CREMONA, « Enhanced cooperation and the common foreign and security and defence policy », *EUI Law Working Papers*, 2009/21, p. 14.

(42) Art 46§1 TUE.

(43) Art. 46§2 TUE.

(44) Art. 46§3 TUE.

(45) Art. 46§5 TUE.

(46) Art 15§1 TUE.

(47) Art. 22§1 TUE.

(48) Conclusions du Conseil européen, 23 juin 2017, EUCO 8/17, pt. 8, disponibles à l'adresse [www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/23/euco-conclusions/](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/23/euco-conclusions/).

Les institutions de l'Union ainsi que les représentants des Etats membres avaient alors la charge de prendre les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif, en respectant la procédure définie par l'article 46 TUE. Le 13 novembre 2017, 23 Etats membres (49), très vite rejoints le 7 décembre par l'Irlande et le Portugal, ont adressé au Conseil une notification signifiant leur volonté de participer à la CSP (50). Le 13 décembre, le Conseil a adopté la décision établissant la CSP et dressant la liste des Etats qui y participent (51). Mise en perspective avec la lenteur qui caractérise l'établissement des coopérations renforcées dans le domaine du brevet unitaire ou de la taxe sur les transactions financières, la célérité de la création de la CSP est frappante. Cela confirme l'autorité du Conseil européen dans le système politique de l'Union européenne (52), ses conclusions signifiant la nécessité de « lancer » la CSP ayant été mises en œuvre en moins de 6 mois.

### *Une CSP inclusive*

La CSP a été établie en 2017 pour souder et rassurer les Etats membres ainsi que leurs citoyens dans un contexte de « polycrisis » (53). Cette finalité a mené à la création d'une CSP de très grande envergure, ce qui n'est pas fidèle à l'esprit qui a présidé à sa conception et qui pourrait nuire à son fonctionnement.

Depuis le début de la modélisation de la CSP par la Convention pour l'avenir de l'Europe, un clivage existe entre un camp mené par la France, partisan d'une CSP d'ampleur réduite mais efficace et opérationnelle (54), et un camp mené par l'Allemagne, partisan d'une CSP dite inclusive, c'est-à-dire de grande envergure (55), dont l'ampleur laisse au contraire craindre un déficit d'efficacité. Pour rappel, la CSP avait originellement été conçue comme un dispositif « élitiste » (56) et opérationnel, peu après les guerres balkaniques qui avaient mis en évidence les carences de la défense européenne. L'objectif était alors de créer un « instrument d'action d'avant-garde » (57), dont la sélectivité garantirait l'efficacité et dans lequel se réunirait un nombre restreint d'Etats membres disposant d'importantes capacités militaires.

(49) Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.

(50) Notification relative à la coopération structurée permanente (CSP) au Conseil et au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, JO, L 331, p. 65.

(51) Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une Coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants, *op. cit.*

(52) Paul MAGNETTE, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po, 2017 (4<sup>e</sup> éd.), p. 283.

(53) *Cf. supra.*

(54) *Cf. la Lettre de la représentation militaire française auprès de l'UE*, n°69, 2017, p. 8.

(55) Jacopo BARIGAZZI, *Politico*, 12 oct. 2017, mis à jour 12 nov. 2017.

(56) Catherine PRIETO, « La 'coopération structurée permanente', début d'un nouveau cycle pour la politique de défense », *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2018, p. 3.

(57) *Ibid.*

La simple lecture des conclusions du Conseil européen du 23 juin 2017 qui appellent la création d'une CSP « *inclusive* » indique que l'approche allemande a triomphé, au détriment de l'esprit qui avait présidé à sa création, auquel la France était restée fidèle. A quelques mois de la création de la CSP, de nombreux Etats restaient pourtant réservés et le nombre de 10 à 15 participants était évoqué (58). Ces Etats se sont néanmoins laissé séduire par la perspective des économies d'échelle que permettrait la participation à certains projets initiés dans le cadre de la CSP (59). De sorte qu'il est devenu impossible d'envisager une coopération qui regroupe désormais 25 Etats membres comme un mécanisme de différenciation au sein de la PSDC (60).

En définitive ce n'est qu'au sens formel que la CSP instaurera un dispositif de coopération d'avant-garde entre certains Etats membres de l'Union puisque, après le retrait du Royaume-Uni, seuls deux d'entre eux ne participeront pas à celle-ci. Le Danemark est logiquement resté à l'écart de la CSP, dans la mesure où membre il ne participe pas à la politique de défense commune depuis 1992, préférant l'Alliance atlantique à une PSDC soupçonnée de devenir un instrument de domination aux mains des grands Etats membres de l'Union (61). La République de Malte a, pour sa part, considéré que certains aspects de la CSP seraient susceptibles d'entrer en conflit avec sa clause constitutionnelle de neutralité. Elle s'est toutefois dite ouverte à une révision de sa position si elle venait à constater que tel n'était pas le cas (62).

En pratique, cette CSP « *inclusive* » doit donc davantage être perçue comme une avancée de la PSDC que comme une coopération élitiste réunissant un petit groupe dynamique de pionniers avant-gardistes (63). Elle s'expose en tant que telle aux mêmes risques d'immobilisme que la PSDC. La procédure de prise de décisions au sein de la CSP est soumise au vote à l'unanimité (64), lequel sera difficile à réunir à 25 Etats participants.

(58) Nicoletta PIROZZI / Pier Domenico TORELLA / Lorenzo VAI, « Differentiated integration: a way forward for Europe », Istituto Affari Internazionali, 2017, p. 15.

(59) Le ministre des Affaires étrangères allemand Sigmar Gabriel a souligné que la PESCO permettrait de faire d'importantes économies budgétaires. Lors de la réunion du 13 novembre 2017, il soulignait ainsi que le budget total des Etats membres en matière de défense équivalait à 50% de celui des Etats-Unis, alors que la puissance de leurs armées combinées est estimée à 15% de celles de l'armée américaine. Cf. Jacopo BARIGAZZI, « Mogherini hails 'historic' EU defense pact », *op. cit.* Cf. dans le même sens les déclarations de Federica Mogherini, « La Facilité européenne pour la paix, un instrument hors budget pour couvrir les opérations extérieures militaires de l'UE », *Bulletin quotidien Europe*, 14 juin 2018.

(60) Anne HAMONIC, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne – La coopération structurée permanente de l'article 42, paragraphe 6, TUE enfin établie ! », *op. cit.*, p. 215.

(61) Henrik Boesen Lindbo LARSEN, « Le Danemark dans la politique européenne de sécurité et de défense : dérogation, autonomie et influence », *Stratégie*, 2008, p. 234.

(62) « Malta among three countries opting out of EU's new defence agreement », *Times of Malta*, 11 déc. 2017.

(63) Bruno DE WITTE, « An undivided Union? Undifferentiated integration in post-Brexit times », *Common Market Law Review*, 2018, p. 240.

(64) Cf. *infra*.

L'insatisfaction de la France face à l'orientation germanique de l'esprit de la CSP a rapidement été perceptible. La ministre française de la Défense Florence Parly a défendu dès le 5 mai 2018 la création d'une force commune d'intervention européenne par un nombre restreint d'Etats membres, en marge d'une CSP qui peine à convaincre les cercles militaires de l'Hexagone (65). Huit Etats membres, dont le Royaume-Uni, se sont joints à ce projet, lequel a rapidement donné lieu à la création de l'Initiative européenne d'intervention, en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne (66). Le volet opérationnel de la défense européenne se développe donc sous l'impulsion de la France, en marge de l'Union européenne et d'une CSP dont le rôle restera cantonné au volet capacitaire.

#### DES ENGAGEMENTS PEU CONTRAIGNANTS

L'établissement de la CSP a donné lieu à l'adoption d'une série d'engagements par les Etats membres qui ont souhaité y participer. Il est néanmoins à craindre qu'ils ne soient considérés que comme des déclarations d'intention, dans la mesure où leur formulation est marquée par une grande indétermination. La supervision de leur respect risque de surcroît de souffrir d'un certain déficit d'efficacité, dans la mesure où elle sera assurée par le Conseil, organe réticent à sanctionner les Etats membres de l'Union.

#### *L'indétermination des engagements*

Le 13 décembre 2017, Donald Tusk expliquait que, lors des travaux préparatoires de conception de la CSP, « *le principal dilemme consistait à savoir comment la CSP pourrait être à la fois inclusive et ambitieuse* ». Constatant la participation de 25 Etats à la CSP, il affirmait qu'elle est inclusive avant de préciser que « *si tous les engagements sont honorés, elle sera aussi ambitieuse* » (67). Sans engagements contraignants de la part des participants, en présence de règles à caractère seulement programmatiques, la CSP s'expose au risque de ne susciter que des déclarations d'intention et de ne pas fournir de résultats concrets.

Lors de l'établissement de la CSP, les Etats participants ont dû souscrire à une série de vingt engagements, « *plus contraignants* », listés dans la décision du 11 décembre 2017 (68). Cependant, ces engagements souffrent d'une grande indétermination et accordent de toute évidence une grande marge d'appréciation aux participants pour déterminer leur réelle

(65) « La France veut lancer un projet de force commune d'intervention européenne », *Bulletin quotidien Europe*, 9 mai 2018.

(66) Nicolas GROS-VERHEYDE, « Huit pays adhèrent à l'initiative européenne d'intervention d'Emmanuel Macron. La lettre d'intention signée », *Bruxelles2*, 25 juin 2018.

(67) D. TUSK, « Renforcer la défense européenne – Cérémonie organisée à l'occasion du lancement de la CSP », 14 déc. 2017, Speech 806/17.

(68) Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une Coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des Etats membres participants, *op. cit.*

portée : « réaliser à moyen terme des augmentations successives de leurs dépenses » (n°2) ; « soutenir la Revue annuelle coordonnée en matière de défense autant que possible » (n°7) ; « étudier la possibilité d'une utilisation commune des capacités existantes » (n°10) ; « veiller à intensifier les efforts de coopération en matière de cyberdéfense » (n°11) ; « les Etats membres participants sont résolus à » améliorer la capacité de déploiement des forces (n°12), ainsi que leur interopérabilité (n°13) ; « les Etats membres participants s'efforceront d'atteindre une approche ambitieuse du financement des opérations militaires en commun » (n°14) ; « veiller à ce que tous les projets capacitaires [...] viennent renforcer l'industrie européenne de la défense » (n°19).

Il sera évidemment très difficile d'alléguer qu'un Etat n'a pas respecté son engagement d'« étudier la possibilité » d'une utilisation commune de ses capacités existantes (n°10) ou qu'il n'a pas « veill[é] à intensifier ses efforts en matière de cyberdéfense » (n°11). Dans le même ordre d'idée, il sera difficile de déterminer le seuil à partir duquel il pourra être soutenu qu'un Etat membre n'a pas eu une « approche ambitieuse » du financement des opérations militaires PSDC (n°14).

A 25 participants, un nivellement par le bas du degré d'exigence de ces engagements est à craindre, dans la mesure où les Etats membres peu favorables aux dépenses militaires et/ou à la coopération dans ce domaine n'auront pas d'intérêt à en retenir une approche stricte. Or une approche *a minima* de tous les engagements contenus dans la décision de décembre 2017 ne permettra pas de faire de la CSP un outil efficace d'amélioration de la défense européenne.

### ***Une supervision à l'efficacité incertaine***

S'agissant du contrôle de la bonne exécution de ces engagements, il faut d'abord souligner que la Commission n'est pas investie du pouvoir d'effectuer le travail de *monitoring* qu'elle exerce traditionnellement dans le système juridique de l'Union en sa qualité de gardienne des Traités. En raison de la structure intergouvernementale de la CSP, le bon respect des engagements souscrits dans son cadre sera contrôlé par le Conseil.

L'article 3§2 de la décision 2017/2035 indique que « les Etats membres participants réexaminent chaque année et mettent à jour, le cas échéant, leurs plans nationaux de mise en œuvre, dans lesquels ils doivent indiquer dans les grandes lignes comment ils rempliront les engagements plus contraignants ». C'est sur la base de ces plans nationaux indiquant « dans les grandes lignes » les modalités de mise en œuvre des engagements « plus contraignants » que le Conseil s'assurera annuellement que lesdits engagements sont bien

respectés par les Etats membres (69). S'agissant des projets initiés dans le cadre de la CSP, les participants à un projet devront informer le Conseil de l'avancée de celui-ci. A cette fin, ils communiqueront des détails sur les progrès réalisés dans le cadre dudit projet au Secrétariat de la CSP, qui adressera un rapport au Conseil (70). Les participants devront également établir dans quelle mesure ils ont contribué financièrement au projet dans le cadre de leur plan national de mise en œuvre soumis à la supervision du Conseil (71). L'efficacité de cette supervision du respect des engagements et de l'avancée des projets reste très incertaine puisqu'elle sera effectuée sur le fondement de plans nationaux rédigés en termes généraux et non dans le cadre d'un examen approfondi de l'action concrète des participants.

Si le Conseil venait toutefois à considérer qu'un participant n'a pas respecté ses engagements, une suspension de la participation à la CSP serait envisageable, étant précisé que « [t]oute décision concernant la suspension de la participation d'un Etat membre est adoptée conformément à l'article 46, paragraphe 4, du TUE » (72), c'est-à-dire à la majorité qualifiée des Etats participants. Toutefois, la fébrilité dont fait actuellement preuve le Conseil pour sanctionner la Pologne en raison d'une violation systémique des principes de l'Etat de droit témoigne du fait que les Etats membres restent très réticents à sanctionner leurs partenaires. Il est pour cette raison très improbable que « *des actes diplomatiquement inamicaux* », tels que la suspension d'un Etat participant non respectueux de ses engagements, soient adoptés par le Conseil dans le cadre de la CSP (73).

Selon Niklas Novaky, le succès de la CSP sera subordonné à trois conditions : « *les Etats membres participants doivent aller au-delà d'une approche à minima de leurs engagements contraignants, en dépit de l'indétermination de ces derniers ; une supervision efficace de la mise en œuvre de leurs engagements doit être opérée au niveau national et européen ; le non-respect des engagements doit entraîner des sanctions concrètes* » (74). Il faut ici reconnaître que, sur ces trois points, nos analyses n'incitent pas à l'optimisme quant aux chances de succès de cette coopération.

(69) L'article 6§3 dispose que « *le Haut Représentant présente un rapport annuel sur la CSP au Conseil. [...] Il présente l'état de la mise en œuvre de la CSP, y compris le respect, par chaque Etat membre participant, de ses engagements, conformément à son plan national de mise en œuvre. [...] Sur la base du rapport annuel sur la CSP présenté par le Haut Représentant, le Conseil examine une fois par an si les Etats membres participants continuent de respecter les engagements plus contraignants visés à l'article 3* ».

(70) Council Decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects, 25 juin 2018, art. 2§2.

(71) Art. 2§4 de la Décision du 25 juin 2018.

(72) Art. 6§4 de la Décision 2017/2315.

(73) Steven BLOCKMANS, « Europe's defence train has left the station – speed and destination unknown », *CEPS Commentary*, 12 déc. 2017, p. 3.

(74) Niklas NOVAKY, « The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: keeping Sleeping Beauty from snoozing », *op. cit.*, p. 102.

## LA GOUVERNANCE COMPLEXE D'UNE CSP MODULAIRE

La gouvernance de la CSP sera d'une grande complexité en raison de la multiplicité des centres de décision. Envisagée dans son ensemble, la CSP sera dirigée par le Conseil, mais, dans le même temps, chaque projet sera piloté par les seuls Etats membres participants. La grande diversité des Etats participants aux différents projets annonce une atomisation de leur gouvernance, qui peut laisser craindre un manque de cohérence de l'action globale de la CSP.

*Une gouvernance multi-niveaux*

La CSP doit davantage être appréhendée comme un forum de projets initiés par des panels variables de participants que comme une structure monolithique investie de pouvoirs et de missions. Elle est un cadre « *modulaire* » (75), au sein duquel sont entrepris des projets susceptibles de participer à la réalisation des objectifs de la CSP qui tiennent principalement au développement des capacités militaires et de l'interopérabilité des forces armées des Etats membres. Le modèle sur lequel repose la CSP incite donc les Etats membres au *cherry-picking*, la participation aux projets CSP étant totalement à la carte (76) et impliquant une obligation de participer à son financement (77).

Le choix de ce modèle modulaire, opéré pour ne laisser à aucun Etat le sentiment d'être mis à l'écart, aboutit également à un système de gouvernance polycentrique d'une grande complexité. Le processus de prise de décision au niveau global de la CSP devra en effet être combiné avec celui au niveau de chaque projet CSP.

A l'étage du haut, celui de la CSP envisagé dans sa globalité, les décisions devront être adoptées à l'unanimité des 25 Etats membres participants (78). Selon l'article 4 de la Décision 2017/2315, le Conseil adopte en effet des décisions et des recommandations « *fournissant une direction et des orientations stratégiques à la CSP* », précise les modalités de réalisation et met à jour « *les engagements plus contraignants* ». Le rôle du Secrétariat de la CSP se réduira en revanche à la mise en réseau d'informations relatives à la coopération et à un travail d'assistance aux participants aux projets CSP. Cette assistance sera principalement administrative, dans la mesure où elle consistera à aider les participants à la rédaction des rapports

(75) La dimension modulaire de la CSP est mentionnée à trois reprises dans la Décision 2017/2315 l'établissant.

(76) Art. 5§1 de la Décision 2017/2315.

(77) Art. 8 de la Décision 2017/2315. Seules les dépenses administratives et une partie des dépenses de fonctionnement seront prises en charge par le budget général de l'Union. Le Fonds européen de défense pourra également être mobilisé pour un cofinancement d'un projet CSP à hauteur de 10% du financement global, lorsque ce projet implique une coopération transfrontalière entre des PME de différents Etats membres, (« Les grandes évolutions apportées par le Fonds européen de défense par rapport au programme EDIDP », *Bulletin quotidien Europe*, 14 juin 2018).

(78) Art. 46§6 TUE, « *Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité* ».

dans le cadre des procédures d'évaluation et de mise à jour des projets CSP (79). Le Secrétariat ne disposera en tout état de cause d'aucun pouvoir décisionnel, ce qui confirme le caractère intergouvernemental de la CSP.

A l'étage du bas, celui des projets CSP, il est prévu que les Etats qui participent à un projet pourront convenir « *des modalités et du champ de leur coopération, ainsi que des règles de gestion de ce projet* » (80). Comme le souligne Anne Hamonic, cette mosaïque de centres de décision aux procédures non harmonisées pourrait bien conduire à un « *patchwork peu lisible et peu prévisible* » (81). Certaines précisions ont à ce titre été apportées dans la décision du Conseil du 25 juin 2018 portant création d'un socle commun de règles relatives à la gouvernance des projets CSP (82). Il est ainsi prévu que les arrangements propres aux différents projets CSP seront adoptés à l'unanimité des participants (83), d'autres modalités de vote ne pouvant être choisies que pour la définition des règles d'administration des projets (84). Ces arrangements pourront détailler les contributions financières nécessaires à la réalisation du projet, les procédures relatives à la prise de décision ou à l'entrée et à la sortie dudit projet. Le rôle central de l'Etat désigné coordinateur du projet est par ailleurs mis en évidence. Il sera l'interlocuteur privilégié du Secrétariat de la CSP, qui pourra lui demander des informations relatives au projet, il coordonnera les efforts fournis par les différents participants et fera tout son possible pour que les engagements adoptés en son sein soient respectés pour réaliser avec le plus haut degré d'ambition les objectifs assignés au projet (85). Les Etats non coordinateurs devront pour leur part détailler leur mode de participation à un projet, en apportant des informations sur le personnel, les équipements et les financements alloués pour favoriser sa réalisation (86).

### ***La balkanisation des projets***

Le 6 mars 2018, le Conseil a adopté une décision PESC 2018/340 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP (87). Cette liste est appelée à évoluer puisque Federica Mogherini a d'ores et déjà annoncé que les Etats membres participants ont exprimé le souhait de créer de nouveaux projets auxquels pourraient participer des

(79) Article 3 de la Décision du Conseil du 25 juin 2018 portant création d'un socle commun de règles relatives à la gouvernance des projets CSP (ci-après, décision du Conseil du 25 juin 2018).

(80) Article 5, §3 de la Décision 2017/2315.

(81) Anne Hamonic, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne - La coopération structurée permanente de l'article 42, paragraphe 6, TUE enfin établie! », *préc.*, p. 215.

(82) Council decision establishing a common set of governance rules for PESCO projects, 25 juin 2018.

(83) Art. 4§2 de la Décision du Conseil du 25 juin 2018.

(84) Art. 2§2 de la Décision du Conseil du 25 juin 2018.

(85) Art. 5 de la Décision du Conseil du 25 juin 2018.

(86) Art. 4§5 de la décision du Conseil du 25 juin 2018.

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

Etats tiers (88). Par la suite, un appel à projet devrait être lancé tous les ans en mai et l'évaluation des propositions étatiques y répondant devrait être rendue publique par le Conseil au mois de novembre (89). Le risque d'aboutir à un ensemble décousu de projets dépourvus de complémentarité n'est pas ignoré par le Conseil, lequel a indiqué dans sa décision du 25 juin 2018 que chacun d'entre eux devra être modélisé de telle sorte que la cohérence avec les objectifs globaux de la CSP et la coordination avec les autres projets développés en son sein soient garanties (90). Pour l'heure, 17 projets, sur les 50 initialement envisagés (91), ont été mis sur pied :

– Facilités

1) Un commandement médical européen (7 participants : Allemagne\* (92), Espagne, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Suède) ;

2) Un logiciel de sécurisation des radiofréquences (7 participants : France\*, Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Finlande) ;

3) Un réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations (13 participants : Allemagne\*, Belgique, Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Hongrie, Pays-Bas, Slovénie, Slovaquie) ;

4) Une mobilité militaire : (23 participants : Pays-Bas\*, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande, Suède). Il est à noter que ce projet entre en concurrence avec deux projets similaires engagés dans le cadre de l'Union européenne (93). L'articulation et l'opportunité de créer une superposition de projets ayant le même objet pose question. En témoigne le fait que le Conseil Affaires étrangères a appelé l'ensemble des Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la mobilité militaire au sein de l'Union européenne « *dès que possible, mais au plus tard en 2024* », sans se référer au projet développé dans le cadre de la CSP (94) ;

5) Une fonction opérationnelle en matière d'énergie (4 participants : France\*, Belgique, Espagne, Italie) ;

6) Un système de commandement et contrôle stratégiques pour les missions et opérations PSDC ( participants : Espagne\*, Allemagne, Italie, Portugal).

(88) « De nouveaux projets seront adoptés d'ici fin 2018, selon Mme Mogherini », *Bulletin quotidien Europe*, 9 mai 2018.

(89) « Les ministres adoptent formellement les 17 premiers projets de la Coopération structurée permanente », *Bulletin quotidien Europe*, 7 mars 2018.

(90) Art 4§6 de la Décision du Conseil du 25 juin 2018.

(91) Jacopo BARIGAZZI, « EU unveils military pact project », *op. cit.*

(92) Les Etats présentés avec une étoile en tête de liste sont les Etats coordinateurs.

(93) Un plan d'action pour la militaire a ainsi été rendu public par la Commission le 28 mars 2018, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Il vise à adopter une série de mesures opérationnelles pour écarter les obstacles physiques, procéduraux et réglementaires qui entravent la mobilité militaire. Cf. Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility, 28 mars 2018.

(94) « Le Conseil invite les Etats membres à agir d'ici fin 2019 pour améliorer la mobilité militaire dans l'UE », *Bulletin quotidien Europe*, 26 juin 2018.

- Formation

7) Un centre de compétences des missions de formation de l'Union européenne (13 participants : Allemagne\*, Belgique, République tchèque, Irlande, Espagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Roumanie, Suède) ;

8) Un centre européen de certification des formations pour les armées européennes (3 participants : Italie\*, Grèce, Portugal).

- Maritime

9) Des systèmes maritimes semi-autonomes (drones) de lutte contre les mines (7 participants : Belgique\*, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie) ;

10) Une surveillance et protection portuaire et maritime *HARMSPRO* (4 participants : Italie\*, Grèce, Espagne, Portugal) ;

11) Une mise à niveau des moyens de surveillance maritime (7 participants : Grèce\*, Bulgarie, Irlande, Espagne, Croatie, Italie, Chypre).

- Cyber

12) Une plateforme de partage d'informations en matière de réaction aux menaces et incidents informatiques (8 participants : Grèce\*, Espagne, Italie, Irlande, Chypre, Hongrie, Autriche, Portugal) ;

13) Des équipes d'intervention rapide en cas d'incident informatique et assistance mutuelle dans le domaine de la cybersécurité (5 participants : Lituanie\*, Espagne, Hongrie, Pays-Bas, Finlande).

- Terrestre

14) Un véhicule blindé de combat d'infanterie/un véhicule d'assaut amphibie/un véhicule blindé léger *AIFV* (2 participants : Italie\*, Grèce) ;

15) Un appui-feu indirect *EuroArtillery* (2 participants : Slovaquie\*, Italie) ;

16) Un noyau opérationnel EUFOR de réaction aux crises (5 participants : Allemagne\*, Espagne, France, Italie, Chypre) ;

17) Un dispositif militaire permettant le déploiement de capacités de secours en cas de catastrophe (7 participants : Italie\*, Grèce, Espagne, Croatie, Hongrie, Portugal, Autriche).

L'examen de ces différents projets appelle quelques observations. D'abord, la dimension modulaire de la CSP est mise en évidence par le nombre variable des participants selon le projet concerné. Les plus réduits ont 2 participants (Véhicule blindé, *EuroArtillery*), tandis que le plus étendu en a 23 (Mobilité militaire). Le nombre moyen de participants se situe à 7,1 par projet, ce qui est très éloigné du nombre total de 25 participants à la CSP. Les réticences de la France à l'égard du modèle de CSP choisi est perceptible dans la mesure où, en dépit de son attachement revendiqué au principe d'une Europe de la défense, elle ne participe qu'à 5 des 17 projets. L'Allemagne

n'est pas beaucoup plus investie puisqu'elle s'est seulement jointe à 7 projets. Elle coordonne toutefois cinq projets, contre deux pour la France, ce qui pourrait traduire un certain manque d'influence de l'Hexagone au sein de cette CSP « *inclusive* ». L'Italie semblait être le pays le plus concerné avec 16 participations (4 en tant que coordinatrice), mais l'euroscépticisme du gouvernement de Giuseppe Conte pourrait mettre en péril son implication. Enfin, les Etats d'Europe centrale qui étaient initialement réticents à participer à la CSP en raison de leur fort attachement à l'OTAN confirment leur manque d'intérêt pour ce dispositif : la Pologne ne participe qu'à 2 projets et la République tchèque à 1.

S'agissant des objectifs des projets, il est évident que la dimension capacitaire domine (95), au détriment du volet opérationnel que la France et le président Juncker souhaitaient prépondérant dans la CSP (96). Il est à ce dernier égard notable que la France participe aux différents projets qui pourront permettre d'augmenter l'efficacité de son action opérationnelle : le réseau de plateformes logistiques et d'appui aux opérations, la fonction opérationnelle en matière d'énergie et la mobilité européenne. Plus globalement, l'examen des participants aux projets confirme que la CSP ne s'est pas développée dans un esprit de solidarité « un pour tous, tous pour un », les Etats prenant part aux seuls projets qui répondent à leurs intérêts stratégiques propres. En témoigne par exemple le fait que le projet de surveillance et protection portuaire et maritime ne regroupe que l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal, Etats particulièrement préoccupés par la problématique du contrôle portuaire dans le cadre de la crise migratoire. La « *souplesse* » exigée par l'« *inclusivité* » a donc eu pour prix l'abandon de l'ambition de la solidarité.

En tant que simple cadre souple de développement des capacités militaires nationales des Etats membres de l'Union, la CSP ne pourra pas créer l'espace de solidarité stratégique que l'établissement d'une force armée européenne aurait pu engendrer. Les caractéristiques fondamentales de la CSP reflètent des maux actuels de l'Union : la focalisation sur les intérêts isolés des Etats membres, la réticence à souscrire à des engagements contraignants et le rejet de toute forme de coopération avant-gardiste, donc la sélectivité serait justifiée par la recherche de l'efficacité. Un réveil brutal est à craindre lorsque la « montagne » CSP pourrait accoucher d'une souris en raison du refus opposé à l'idée de créer un dispositif opérationnel élitiste, apte à développer l'autonomie stratégique européenne. Pour l'heure, l'enjeu que constitue l'autonomie stratégique de l'Union est oublié et l'industrielle CSP œuvrera dans l'intérêt de l'OTAN et de ses membres les plus influents.

(95) Niklas NOVAKY, *op. cit.*, p. 98.

(96) *Cf. supra.*