

LA PESD APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le Traité de Lisbonne a – pour autant qu’il soit ratifié – également des répercussions sur la Politique européenne de sécurité et de défense. Il renferme toute une série de nouveautés censées améliorer la cohérence et l’efficacité de l’UE en tant qu’acteur de la sécurité. Outre plusieurs changements institutionnels, le traité introduit aussi de nouveaux concepts comme la «coopération structurée permanente». Mais, comme les principales caractéristiques de la PESD restent inchangées, les répercussions des réformes devraient être plutôt limitées dans l’ensemble.



Rencontre informelle des ministres de la défense de l’UE à Wiesbaden le 1 mars 2007 AA / Andrea Bienert

Les chefs d’Etat et de gouvernement européens ont signé le 13 décembre 2007 le Traité de Lisbonne qui entend améliorer la capacité d’agir et la transparence de l’UE élargie. Le traité renferme des réformes et des nouveautés institutionnelles de grande envergure dont beaucoup remontent au Traité constitutionnel non ratifié. Pour autant qu’il soit ratifié dans les délais par tous les Etats membres de l’UE, le Traité de Lisbonne peut entrer en vigueur avant les élections européennes de 2009. Il ne contient certes pas de termes évoquant un caractère étatique tels que «constitution» et «lois» ni de renvoi à des symboles de l’UE comme les drapeaux et hymnes européens qui caractérisaient le Traité constitutionnel, mais il assiera l’UE, dont le nombre de membres est passé de 12 en 1994 à 27, sur une base plus solide et représentera une étape-clé dans le processus d’intégration européenne.

La PESD n’était pas au cœur des controverses entourant la réforme de l’UE qui ont dominé l’agenda européen ces dernières années. Le Traité de Lisbonne renferme cependant toute une série d’innovations concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la PESD. Nous allons examiner dans la suite les principales continuités et modifications du Traité relativement à la PESD pour pouvoir évaluer l’importance de ce dispositif conventionnel quant à la politique de sécurité de l’UE.

Continuités

Le Traité laisse inchangée une caractéristique centrale de la PESC/PESD, à savoir son caractère interétatique. Le principe d’unanimité reste un pilier d’angle de la politique de sécurité de l’UE. Alors que les Etats votent dans certains rares cas à la majorité qualifiée au sein de la PESC, ce mode de

vote est d’emblée exclu dans la PESD. Le Traité de Lisbonne précise en outre expressément que la «sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre».

La PESC/PESD restera aussi un domaine spécial du point de vue juridique. Bien que la Communauté européenne (CE) et la structure à trois piliers soient abolies et que l’UE reçoive la personnalité juridique, des dispositions spéciales sont conservées pour la PESC/PESD. Le rôle de la Commission européenne et du Parlement européen continuera d’être très limité dans ce domaine. On peut même arguer que le rôle de la Commission en tant qu’organe collectif est amoindri, puisque son droit de proposition en politique étrangère et de sécurité sera transféré au poste nouvellement créé de «Haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité» (cf. ci-dessous).

Nouveautés institutionnelles

L’une des principales nouveautés institutionnelles concerne la création du poste de Haut représentant susmentionné. Ce poste réunit les positions et fonctions du Commissaire de l’UE aux relations extérieures et du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. En qualité de vice-président de la Commission européenne et de président du Conseil des ministres des Affaires étrangères, le Haut représentant occupera une fonction passerelle institutionnelle importante entre les éléments communautaires des relations étrangères de l’UE et la PESC.

Cette nouvelle institution a le potentiel de façonner de manière plus cohérente la formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité de l'UE et de conférer à l'Europe une présence internationale plus visible. Mais les défis restent de taille. L'harmonisation des cultures organisationnelles de la Commission et du Conseil dans le domaine des relations étrangères représentera une tâche énorme. Le Haut représentant devra en outre se bâtir une position forte par rapport à la Commission et au Conseil s'il veut éviter de devoir servir deux maîtres. Enfin, la position du Haut représentant vis-à-vis du «Président du Conseil Européen», qui est lui aussi une nouvelle institution du Traité de Lisbonne, est largement confuse. Le Président a également pour tâche de représenter l'UE. En tant que Président du Conseil, il aura en outre une influence considérable sur l'agenda du Haut représentant.

Une autre innovation est le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Le SEAE, prévu pour soutenir le Haut représentant, sera composé de fonctionnaires des Etats membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission. En tant que nouvelle unité dont les tâches et capacités ne sont pas encore clairement circonscrites, il devra d'abord revendiquer sa place dans le cadre institutionnel de l'UE et vis-à-vis des représentations des Etats membres. Le rôle de l'armée dans le SEAE est en outre encore en suspens. Le SEAE aura besoin du savoir spécialisé de cette dernière s'il est chargé en temps utile de questions touchant à la politique de sécurité. Malgré les questions complexes qui restent à éclaircir, le SEAE pourrait apporter une contribution non négligeable au dégraissage de la politique extérieure de l'UE.

Modifications spécifiques de la PESD

Le Traité de Lisbonne confirme l'intention de l'UE de définir graduellement une politique de défense commune. La PESD est davantage prise en considération dans le texte du nouveau traité que dans le traité existant de l'UE. Sa mission déclarée consiste à assurer à l'UE une capacité opérationnelle reposant sur des moyens civils et militaires. La liste élargie des tâches de Petersberg définit pour la première fois contractuellement l'éventail de missions. Elle mentionne désormais des actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire ainsi que le soutien de pays tiers dans la lutte contre le terrorisme en plus des missions humanitaires et d'éva-

Le Traité de Lisbonne: les principales modifications relatives à la PESD		
Article	Thème	Contenu
9E, 13A, 14, 19	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité	Nouvelles dispositions
27	Dispositions spécifiques pour la mise en œuvre de la politique commune de sécurité et de défense	Modifications considérables
188R	Clause de solidarité	Nouvelles dispositions
28A 7	Clause d'assistance mutuelle	Nouvelle disposition
28A-1, 28B	Tâches de Petersberg	Modification
28A 5, 28C	Réalisation d'une mission par un groupe d'Etats membres	Nouvelles dispositions
28D	Agence européenne de défense (AED)	Nouvelle disposition
27-6, 31, Protocole CSP	Coopération structurée permanente (CSP)	Nouvelles dispositions

uation, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Le traité fait aussi pour la première fois référence à l'Agence européenne de défense (AED), créée en 2004 par les Etats membres de l'UE. Il introduit en outre une clause de solidarité et une clause d'assistance mutuelle. Les deux clauses autorisent la mise en œuvre de moyens civils et militaires sur le territoire de l'UE à la demande d'un Etat membre et avec l'accord de l'UE. Leur importance est surtout de nature symbolique. La clause de solidarité engage les Etats membres à s'assister mutuellement en cas d'attentat terroriste ou de catastrophe. Mais les Etats individuels sont libres de définir leur moyen d'assistance. En vertu de la clause d'assistance mutuelle, les autres Etats membres sont tenus d'apporter aide et assistance à un Etat membre victime d'une agression armée sur son territoire souverain. Mais cela signifie expressément que le caractère spécifique de la politique de défense nationale des Etats membres reste intact, c.-à-d. que leur engagement n'affecte pas leur appartenance éventuelle à une alliance ni leur politique de neutralité. L'OTAN reste responsable de la défense collective.

Coopération structurée permanente

L'une des nouveautés spécifiques à la PESD les plus intéressantes est le protocole sur la «coopération structurée permanente» (CSP). Ce concept prévoit la possibilité d'une coopération plus étroite dans le domaine du développement de capacités militaires entre les Etats membres qui en ont la volonté et la capacité. La CSP a déclenché des controverses. Critiquée par les uns

comme doublon potentiel de l'OTAN, elle est louée par les autres comme une avancée qui permettra d'augmenter et d'améliorer les capacités de l'UE. Si l'on examine de plus près le protocole, on se demande cependant si l'importance effective de la CSP n'a pas parfois été surestimée.

De nombreuses dispositions relatives à la CSP sont vagues. C'est ainsi que ni les conditions préalables ni l'essence d'une telle coopération ne sont claires. En ce qui concerne les conditions préalables, citons deux critères déterminants pour la participation des Etats membres: premièrement leur volonté d'intensifier leurs capacités de défense en augmentant les contributions nationales et une participation à des forces armées multinationales, aux programmes d'armement européens et à l'AED; deuxièmement leur capacité à fournir, soit à titre national soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat pour la réaction rapide en cas de crise. La faiblesse du premier critère est l'absence de benchmark. Le second critère présuppose simplement une participation marginale à un groupement tactique de l'UE.

La CSP était en fait l'un des facteurs déterminants pour la participation d'Etats de petite taille aux groupements tactiques. D'une part, ces Etats ne voulaient pas sembler être des membres de seconde zone. Mais, d'autre part, ils ne voulaient pas non plus s'engager à des développements coûteux pour les groupements tactiques de l'UE. En réussissant à diluer les critères d'adhésion aux groupements tactiques, ils ont estompé simultanément les contours de la CSP conçue à l'origine comme un club exclusif.

En ce qui concerne l'essence de la CSP, l'article 2 du protocole en question ébauche des domaines potentiels de coopération

(cf. encadré). Ces clauses ne sont cependant pas très précises et les capitales nationales semblent avoir peu d'idées concrètes à ce sujet. On peut imaginer deux options: une intégration d'approches multinationales existantes dans le cadre de la CSP ou le développement de nouvelles initiatives. L'accord Lol (*Letter of Intent*) entre les gros Etats producteurs d'armes entre en ligne de compte en ce qui concerne la première option. Une intégration du *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE), créé en juillet 2007, serait aussi concevable pour coordonner l'utilisation des moyens de transport aériens, maritimes et terrestres entre les Etats participants – dont quelques-uns ne sont cependant pas membres de l'UE. Il se peut certes que certains Etats membres hésitent à incorporer ces programmes dans le cadre de la CSP, étant donné qu'une augmentation des membres pourrait, dans certaines conditions, entraver la coopération au lieu de la renforcer. Inversement, il sera tout aussi difficile de lancer de nouvelles initiatives pour la CSP sans susciter la résistance d'Etats individuels au sein de la PESD.

Le rôle de l'AED nécessite lui aussi une explication dans le cadre de la CSP. Selon le Traité de Lisbonne, sa tâche consiste à contribuer à l'«évaluation régulière des contributions des Etats membres participants en matière de capacités». La manière dont cela doit se faire reste en suspens. Comme les Etats membres font partie du comité directeur de l'AED, il est difficile d'imaginer comment l'AED pourrait les évaluer. Qui développera les critères d'évaluation? Seront-ils énumérés et rendus vérifiables? Quand l'AED doit faire des recommandations, comment peut-elle s'assurer qu'elles seront effectivement respectées par les Etats membres? Le thème paraît d'autant plus complexe que l'AED et certains Etats membres adoptent dans leur planification de défense une approche basée sur les capacités alors que d'autres Etats membres partent comme avant d'une méthode orientée menaces. Il est donc possible que les résultats des évaluations ne soient pas comparables.

Bilan

Le fait que la PESD ait été rebaptisée «Politique de sécurité et de défense commune» (PSDC) dans le Traité de Lisbonne indique un nouveau niveau d'ambition de l'UE dans ce domaine. Seule l'expérience pratique montrera dans quelle mesure les nouveautés ébauchées ci-dessus amélioreront effectivement l'efficacité de l'UE comme acteur de la sécurité. Il est clair que le Traité de Lisbonne ne va pas révolutionner la PESD. Le

Domaines potentiels de la coopération structurée permanente		
Article	Domaine de coopération	Options de coopération spécifiques selon le protocole
2A	Garantie du niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense	
2B	Synchronisation des appareils de défense nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation de l'identification des besoins militaires • Mise en commun ou spécialisation de rôles • Coopération dans les domaines de la formation et de la logistique
2C	Amélioration de la capacité de déploiement des forces	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la disponibilité, de l'interopérabilité, de la flexibilité et de la capacité de déploiement • Identification d'objectifs communs en matière de projection de forces • Réexamen des procédures de décision nationales
2D	Coopération bi- et multinationale pour combler les lacunes constatées dans le cadre du «Mécanisme de développement des capacités»	
2E	Programmes communs d'équipement dans le cadre de l'AED	

potentiel des nouveautés paraît dans l'ensemble trop restreint pour surmonter les limites de la capacité d'agir dues à la prise de décision restée unanime. Le Traité de Lisbonne ne montre en outre que très vaguement comment venir à bout des défis actuels de la PESD, comme par exemple le manque chronique de capacités adéquates.

Il faut en tout cas attirer l'attention sur le fait que la PESD a remarquablement évolué ces dernières années, même sans traité constitutionnel ou réformateur. Depuis le lancement opérationnel de la PESD en 2003, l'UE a réalisé quelque 20 missions de paix dans les Balkans occidentaux, dans le Caucase méridional, en Afrique, au Proche-Orient et en Asie. Des structures comme le Comité militaire de l'UE et l'Etat-major de l'UE (y compris une cellule opérationnelle et une cellule civilo-militaire) ont été créées à Bruxelles. La capacité de réaction rapide en cas de crise a été améliorée par les groupements tactiques de l'UE. Le succès de la PESD dépendra aussi considérablement à l'avenir de la volonté politique des Etats membres de développer des amorces de solution communes pour les défis communs de politique de sécurité et d'intensifier la coopération pragmatique en matière de sécurité.

La PESD et la Suisse

La Suisse fait bien de suivre attentivement l'évolution de la politique de sécurité de l'UE. Le Partenariat pour la paix de l'OTAN (PpP) a perdu de son importance ces dernières années. L'UE est simultanément devenue un acteur central de la promotion civile et militaire de la paix. Elle endossera une responsabilité de plus en plus grande dans la sta-

bilisation des crises aux marges de l'Europe. Le cadre de la PESD revêt par conséquent une importance croissante pour la mise en œuvre de la stratégie suisse de «sécurité par la coopération». Inversement, il faut aussi s'attendre à ce que l'UE multiplie ses demandes quant à une participation de la Suisse à ses missions de paix comme dans le cas récent de la mission au Tchad.

Deux facteurs font de la PESD une plateforme de coopération adéquate pour la politique de sécurité suisse. Premièrement, l'UE adopte une méthode de promotion de paix intégrale civilo-militaire qui correspond à la conception suisse de la sécurité. Deuxièmement, la PESD sera aussi empreinte de coopération interétatique après le Traité de Lisbonne. Comme dans le cas du PpP, un engagement de la Suisse dans le cadre de la PESD n'enfreint ni sa neutralité ni sa souveraineté. Et un tel engagement ne préjuge pas davantage d'une adhésion à l'UE que la coopération policière et judiciaire intense entre la Suisse et l'UE dans le cadre de Schengen.

Jusqu'à présent, la Suisse n'a participé que ponctuellement aux opérations de paix de la PESD. En concluant un accord sur la protection des informations et un accord-type relatif à la PESD, elle pourrait donner à sa coopération avec l'UE dans le domaine de la promotion de la paix civile et militaire une base solide.

- Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch