

## Champ libre pour la militarisation de l'Europe

Regard critique sur la « Constitution » et l'Agence européenne de défense

Luc Mampaey \*

13 juin 2005

Compromis bancal, parfois au seuil de l'illisibilité pour le lecteur non initié au jargon communautaire, le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe »<sup>1</sup> sur lequel se sont finalement entendu les 25 chefs d'États et de gouvernements réunis à Rome le 24 octobre 2004 révèle, en matière de sécurité, de défense et d'armement, quelques innovations. Le moins que l'on puisse dire est que l'idée très en vogue d'une « Europe, puissance tranquille » empruntée à Tzvetan Todorov<sup>2</sup> est plutôt malmenée. Les nouvelles dispositions de ce traité « constitutionnel » fournissent au renforcement du militarisme européen le cadre favorable qu'attendaient beaucoup d'États et d'industries. Il libère résolument les ambitions de puissance militaire des entraves qu'avaient maintenues Maastricht, Amsterdam et Nice.

Pour mémoire, le Conseil européen réuni à Thessalonique les 19 et 20 juin 2003, avait chargé *les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l'année 2004 une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*. Celle-ci a été officiellement créée le 12 juillet 2004 par l'adoption de l'« Action commune 2004/551/PESC du Conseil concernant la création de l'Agence européenne de défense »<sup>3</sup>. Le 30 juillet 2004, le Britannique Nick Witney, qui avait dirigé l'équipe chargée de planifier la mise en œuvre de l'Agence, et l'Allemand Hilmar Linnenkamp étaient nommés respectivement directeur et directeur-adjoint par le conseil d'administration de l'Agence, sur proposition de Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les décisions et déclarations relatives à l'armement de l'Union européenne se sont donc multipliées ces douze derniers mois, trop vite sans doute pour qu'on puisse en

---

\* Attaché de recherche au GRIP, ingénieur commercial, doctorant à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (C3ED).

1. JO C 310 du 16 décembre 2004. Le texte intégral et ses annexes sont disponibles sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1559.pdf>. Pour simplifier nous parlerons dans cet article du traité « constitutionnel ».

2. Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial*, Robert Laffont, Paris, 2003.

3. Le texte de l'Action commune est disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1558.pdf>

mesurer la véritable portée. Le coup d'accélérateur donné à la création de l'Agence européenne de défense (AED) et le rôle qu'entend confier à cette AED le traité établissant la « Constitution » auront des conséquences importantes tant sur le niveau des budgets d'armements des pays membres que sur le partage du leadership militaire au sein de l'UE. « Auront », car le conditionnel est inutile : même si une ratification du traité semble désormais improbable, les normes en matières de politique étrangère, de sécurité et de défense (PESC et PESD) reposent sur un consensus suffisamment large entre les gouvernements pour leur permettre, par la pirouette du « plan B » qui se dessine à mesure que se succèdent les « non », de les intégrer simplement dans les traités actuels sans se préoccuper cette fois d'une opinion publique récalcitrante<sup>4</sup>.

## **La coopération structurée permanente, locomotive de la PESD**

L'Article I-41 du traité « constitutionnel »<sup>5</sup> fixant des *dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune* prévoit en son paragraphe 6 que *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* (nous soulignons). La « coopération structurée permanente » est une notion nouvelle. A première lecture, on pourrait comprendre que la « coopération structurée permanente » est à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ce que les coopérations renforcées sont à toutes les autres matières non exclusivement de la compétence de l'Union. Ce n'est cependant pas aussi simple.

Contrairement aux coopérations renforcées (CR) qui sont multiples et visent à mettre en œuvre une mission donnée pour une matière et/ou pour une durée déterminée, la « coopération structurée permanente » (CSP) – terme qui figure toujours au singulier dans le traité – sera instaurée une fois pour toutes<sup>6</sup>. Comme son nom l'indique elle est « permanente » (adjectif qui n'existait pas dans les projets de la Convention européenne) et consiste en la constitution d'un groupe, unique, stable, prêt à assumer des missions qui ne sont pas définies par avance, et qui dispose d'un droit explicite de cooptation des nouveaux adhérents<sup>7</sup>. C'est donc erronément que certains commentateurs parlent « des coopérations structurées » (au pluriel) pour la défense au même titre que « des coopérations renforcées » dans d'autres domaines.

---

4. Voir à ce sujet l'article de Federico Santopinto, *Ce n'était pas une « Constitution »...*, Nouvelles du GRIP 02/2005, <http://www.grip.org>

5. Nous insistons sur le fait, même si cela peut paraître évident, que la numérotation des articles mentionnés ici est celle de la version définitive du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » adoptée à Rome le 24 octobre 2004. En effet, cette numérotation a plusieurs fois été modifiée, entre les premiers projets de la Convention européenne, le projet de la CIG 86/04 du 18 juin 2004, et enfin la version définitive. Cela ne facilite évidemment pas les exercices de comparaison des différentes versions.

6. Pour une interprétation identique, voir le rapport français du Commissariat général du plan, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, mars 2004. Disponible sur le site du GRIP : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1560.pdf>

7. En effet, l'article III-312 paragraphe 3 prévoit que si un nouvel État membre souhaite à un stade ultérieur se joindre à la CSP, le Conseil adopte à cet effet, après consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union, une décision européenne en statuant à la majorité qualifiée, mais que seuls les États membres participant déjà à la CSP prennent part au vote.

Deuxièmement, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) étant partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), on pourrait se demander si des coopérations renforcées (CR) sont désormais possibles – parallèlement à la coopération structurée permanente (CSP) – dans le domaine militaire et de la défense. Il semble que cela soit en effet possible. Les CR dans le domaine de la PESC sont explicitement prévues par l'Article III-420 paragraphe 2 du traité « constitutionnel ». Contrairement aux versions préliminaires du traité formulées par la Convention européenne qui excluaient explicitement la PESD du champ des coopérations renforcées<sup>8</sup>, plus rien ne semble s'opposer dans le traité soumis à ratification aujourd'hui à ce que certains États membres (et a fortiori ceux qui ne participent pas à la CSP) puissent instaurer des CR dans le domaine de la sécurité et de la défense. Cette possibilité est d'ailleurs implicitement contenue dans l'Article III-422 paragraphe 3 : en effet, ce paragraphe exclu *les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* du champ des paragraphes 1 et 2 du même article. Ceci n'exclut nullement la PESD du champ des CR, mais indique seulement que pour cette matière le Conseil n'a pas la possibilité d'adopter une décision prévoyant qu'il statuera à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité, ou qu'il adoptera une loi ou loi-cadre conformément à une procédure législative ordinaire plutôt que spéciale : pour les CR portant sur le militaire et la défense, ce sera toujours l'unanimité ou la procédure spéciale. Contrairement au traité de Nice<sup>9</sup> et aux moutures successives de la « Constitution », le champ des coopérations renforcées est donc bien étendu sans exception au domaine militaire et de la défense.

Troisièmement, les mises en œuvre de ces deux formes de coopération (CR ou CSP) répondent à des règles différentes (tableau 1). La règle générale pour les CR est la suivante : à la condition qu'au moins un tiers des États membres y participent (Art. I-44), l'autorisation de procéder à une CR est accordée par une décision européenne du Conseil qui statue (à l'unanimité ou à la majorité qualifiée selon les matières) sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen (Art. III-419 paragraphe 1).

Si des États membres souhaitent instaurer une CR dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la demande est transmise au ministre des Affaires étrangères de l'Union (qui donne son avis sur la cohérence avec la PESC de l'Union) et à la Commission (qui donne son avis sur la cohérence avec les autres politiques de l'Union). La demande est également transmise au Parlement, mais cette fois pour *information* seulement. L'autorisation de procéder à une CR est

---

8. L'article I-40 de la version CONV 797/03 du 10 juin 2003 parle de « coopération structurée » (on ne dit pas encore « permanente »), ou de « coopération plus étroite » pour la PESD. Mais l'article III-318 introduisant le chapitre des coopérations renforcées dans la version CONV 802/03 du 12 juin 2003 précise d'entrée de jeu que les dispositions sur les coopérations renforcées ne s'appliquent pas aux nouvelles formes de coopérations prévues dans le domaine de la défense par l'article I-40. Les documents préparatoires sont disponibles sur le site de la Convention : <http://european-convention.eu.int/>

9. L'article 27B du Traité de Nice indique explicitement que les coopérations renforcées *ne peuvent pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* : [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_FR.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_FR.pdf)

accordée par une décision européenne du Conseil qui statue toujours à l'unanimité<sup>10</sup> (Art. III-419 paragraphe 2).

En ce qui concerne la coopération structurée permanente, qui rappelons-le concerne uniquement la PESD (Art. I-41), la « Constitution » est beaucoup plus souple : La décision européenne établissant la CSP est adoptée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée<sup>11</sup> après la seule consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Aucun nombre minimum d'États membres participants n'est requis, et tant la Commission que le Parlement européen sont totalement maintenus à l'écart du processus, ce dernier ne devant même pas être informé (Art. III-312).

*Tableau 1. Adoption d'une décision européenne autorisant une CR ou la CSP*

<p><b><u>Compétences partagées de l'Union</u></b></p> <p><b>COOPÉRATIONS RENFORCÉES</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Minimum un tiers des États membres</li><li>• Le Conseil statue sur proposition de la Commission, après <u>approbation</u> du Parlement européen</li></ul>
<p><b><u>Coopération entre États membres</u></b></p> <p><b>PESC :</b></p> <p><b>COOPÉRATIONS RENFORCÉES</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Minimum un tiers des États membres</li><li>• Le Conseil statue à <u>l'unanimité</u> sur proposition de la Commission et du ministre des Affaires étrangères de l'Union</li><li>• Le Parlement européen est seulement <u>informé</u></li></ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"><p><b>PESD :</b></p><p><b>COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE</b></p><ul style="list-style-type: none"><li>• Pas de nombre minimum d'États membres</li><li>• Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du ministre des Affaires étrangères de l'Union</li><li>• La Commission et le Parlement ne participent pas à la décision, même à titre informel</li></ul></div>

Par conséquent, la CSP bénéficie, tant pour son instauration que dans son fonctionnement, d'une procédure de décision bien plus souple que les CR, sans entraves d'aucune sorte, mais aussi sans aucun contrôle parlementaire démocratique de son action. C'est un groupe fermé dont les futurs membres seront cooptés (Art. 312 paragraphe 3, cfr. note 7 de ce texte). Dans les faits, toutes les décisions relatives à la définition progressive de la politique de défense commune de l'Union risquent d'être confisquées par quelques grands pays membres de la CSP.

10. Cette règle de l'unanimité pour la PESC pouvant toutefois être tempérée par le principe de l'abstention constructive prévu à l'article III-300.

11. La majorité qualifiée se définit comme au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union.

Bien que des CR dans le domaine de la PESD seraient techniquement et juridiquement possibles, elles auraient vraisemblablement peu de chance de recevoir à la fois un avis favorable du ministre des Affaires étrangères de l'Union et le vote positif de tous les États participant déjà à la CSP, celle-ci apparaissant clairement comme l'instrument privilégié pour la *définition progressive d'une politique de défense commune* (Art. I-41). Rien n'empêche évidemment aucun État membre, y compris les plus petits, d'adhérer à la CSP rétorqueront certains. Soit, mais voyons alors quelles seront les conditions à remplir pour être admis à bord de cette locomotive de la PESD.

### **Des « critères de convergence » pour l'armement ?**

Au même titre que le traité de Maastricht avait conditionné la participation des États membres à la monnaie unique au respect de critères de convergence<sup>12</sup>, le traité « constitutionnel » soumet le ticket d'entrée dans l'« Europe de la défense » à des critères que seule une hausse substantielle des dépenses militaires permettra d'atteindre.

L'Article III-312 indique en son premier paragraphe que *les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente définie à l'article I-41, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au ministre des Affaires étrangères.*

Les critères à remplir par les États membres pour participer à la coopération structurée permanente sont fixés dans un protocole additionnel<sup>13</sup>. Selon ce protocole, la CSP est ouverte à tout État membre qui s'engage (Article 1<sup>er</sup>) :

- *à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense), et*
- *à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2007, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, [...] capables d'entreprendre dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article III-309, en particulier pour*

---

12. Un petit rappel n'est pas superflu. Ces critères de convergence étaient au nombre de cinq : (1) le taux d'inflation ne pouvait dépasser de plus de 1,5% la moyenne des taux d'inflation des trois États membres présentant les taux d'inflation les plus faibles ; (2) les taux d'intérêt à long terme ne pouvaient dépasser de plus de 2% la moyenne des taux d'intérêt des trois États membres présentant les taux d'inflation les plus faibles ; (3) le déficit budgétaire, c'est-à-dire le besoin de financement des administrations publiques en % du PIB ne pouvait excéder 3% du PIB ; (4) la dette publique, c'est-à-dire la dette brute consolidée des administrations publiques en % du PIB ne pouvaient dépasser 60% du PIB ; et enfin, (5) un taux de change devant respecter les marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du Système monétaire européen (plus ou moins 15%) pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre .

13. Protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article I-41, paragraphe 6, et par l'article III-312 de la Constitution, pages 371-373. Disponible sur le site Internet du GRIP, <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1559.pdf>

*répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours.*

Pour remplir cet objectif, les États membres participant à la coopération structurée permanente s'engagent notamment, sur le plan budgétaire, à *coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense et à réexaminer régulièrement ces objectifs, à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union* (Article 2, § a, nous soulignons).

Le protocole reste muet sur les critères et indicateurs qui seront retenus pour mesurer le respect des « objectifs agréés » de dépenses militaires par les États membres participants. On peut cependant supposer que ce soit une fois encore la dictature du PIB chère à l'économie néoclassique qui s'impose. L'utilisation de cette sorte d'étalon universel nous paraît cependant hautement discutable, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de justifier ou d'imposer un niveau de dépenses militaires. Les dépenses militaires sont la représentation budgétaire d'une interprétation politique de l'environnement de sécurité et de la menace perçue. Or, imposer un seuil minimum au rapport « dépenses militaires/PIB » revient implicitement à légitimer un lien mécanique entre le taux de croissance de l'économie en général et celui des dépenses militaires : plus on a de richesses, et plus on serait en droit de dépenser pour les défendre. Si ce lien mathématique est parfaitement défendable pour les dépenses publiques de santé, d'éducation ou encore d'environnement – plus nous sommes riches, et plus nous avons la possibilité de dépenser pour améliorer notre bien-être, notre savoir, notre environnement – il n'a évidemment aucun sens pour les dépenses publiques militaires. Quoiqu'il en soit, les « objectifs agréés » prévus par le protocole ne pourront aller que dans le sens d'un accroissement des dépenses, excluant *de facto* de la CSP bon nombre de pays, notamment parmi les plus petits et les nouveaux membres de l'Union (voir tableau 2).

### **L'agence européenne de défense, gendarme de l'orthodoxie budgétaire**

L'Action commune du 12 juillet 2004 assigne à l'*agence intergouvernementale dans le domaine des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement*, qu'il semble désormais convenu d'appeler *agence européenne de défense* (AED), quatre tâches principales (article 5 de l'Action commune) :

- *développer des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises ;*
- *promouvoir et améliorer la coopération européenne dans le domaine de l'armement ;*
- *œuvrer au renforcement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et à la création d'un marché européen des équipements de défense qui soit concurrentiel sur le plan international ;*
- *accroître l'efficacité de la recherche et technologie (R&T) européenne dans le domaine de la défense.*

Le troisième et dernier article du protocole relatif à la CSP lui en assigne une cinquième : l'Agence contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis notamment sur la base de l'article 2, et

en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation pourra servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article III-312 de la Constitution. En d'autres termes, l'AED se voit attribuer une fonction de gendarme chargé de veiller au respect des critères fixés en vue d'atteindre les « objectifs agréés » par les États membres participants à la CSP. C'est à l'agence qu'il reviendra d'alerter le Conseil si un État membre participant ne respecte pas ses engagements, notamment budgétaires.

Il découle des modes opératoires de la CSP et l'AED que ces deux organes deviendront des lieux d'une grande importance stratégique pour les industriels de la défense. Il ne fait aucun doute qu'ils seront à l'avenir les vecteurs d'un entrisme et d'un lobbying permanent et plus agressif des milieux industriels et financiers de l'armement auprès des institutions européennes et des gouvernements. Que les patrons des trois premiers groupes européens de l'armement – BAE Systems, EADS et Thales – se soient offert une pleine page du quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, le 15 juin 2004, à deux jours du Sommet de Bruxelles, pour réclamer que l'AED soit dotée de *l'autorité et des ressources nécessaires pour remplir ses missions* tout en insistant sur le fait que *les budgets nationaux de défense doivent refléter les réalités*, est révélateur de l'offensive qui se prépare. A défaut de correspondre à un véritable projet stratégique, toujours inexistant, pour l'Union européenne, les mécanismes de la coopération structurée permanente et de l'agence européenne de défense sont au moins parfaitement en phase avec les attentes du nouveau « bloc social »<sup>14</sup> que constitue désormais l'alliance de la finance et de l'armement. ■

**Documents de référence disponibles sur le site du GRIP (<http://www.grip.org/>)**

- **Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense**  
<http://www.grip.org/bdq/pdf/q1558.pdf>
- **Traité établissant une Constitution pour l'Europe** (JO C 310 du 16 décembre 2004)  
texte complet du traité, des protocoles et des déclarations :  
<http://www.grip.org/bdq/pdf/q1559.pdf>
- **Federico Santopinto, Recueil des articles concernant les relations extérieures de l'UE dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe**  
[http://www.grip.org/bdq/pdf/const\\_ue\\_articles\\_politique.pdf](http://www.grip.org/bdq/pdf/const_ue_articles_politique.pdf)
- **Federico Santopinto, La Constitution européenne et la politique étrangère : quelles avancées ?**, Note d'Analyse du GRIP, 5 août 2004  
<http://www.grip.org/bdq/q4549.html>
- **Luc Mampaey, L'armement de l'UE : bientôt un marché commun, à quand une politique ?**, Note d'Analyse du GRIP, 24 juin 2004  
<http://www.grip.org/bdq/q1043.html>

14. Sur cette notion, voir : Luc MAMPAEY et Claude SERFATI, Les groupes de l'armements et les marchés financiers : vers une convention « guerre sans limites » ?, dans *La finance mondialisée*, sous la direction de François Chesnais, aux éditions La Découverte, Paris, 2004. Disponible sur le site du GRIP, <http://www.grip.org/bdq/pdf/q1014.pdf>

Tableau 2. Population et dépenses militaires des 25 membres de l'UE

	Population	Devise nationale	Dépenses militaires en 2003		Dépense militaires en % du PIB en 2002
	<i>en millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003</i>		<i>en millions* devise nationale</i>	<i>en millions Euros</i>	
			<i>prix courants</i>	<i>prix et taux de change de 2000</i>	
Allemagne	82,5	euro	30.928	29.423	1,5
France	59,6	euro	40.212	37.936	2,5
Royaume-Uni	59,3	pounds	26.097	40.218	2,4
Italie	57,3	euro	24.421	22.537	2,1
Espagne	40,7	euro	8.751	7.933	1,2
Pologne	38,2	zlotys	15.185	3.503	1,9
Pays-Bas	16,2	euro	7.265	6.557	1,6
Grèce	11,0	euro	6.309	5.676	4,3
Belgique	10,4	euro	3.452	3.254	1,3
Portugal	10,4	euro	2.792	2.494	2,1
Rép. Tchèque	10,2	korunas	52.352	1.380	2,1
Hongrie	10,1	forints	341.310	1.086	1,8
Suède	8,9	kronor	42.659	4.725	1,9
Autriche	8,1	euro	1.740	1.639	0,8
Danemark	5,4	kroner	21.935	2.744	1,6
Slovaquie	5,4	korunas	21.675	423	1,9
Finlande	5,2	euro	1.722	1.653	1,2
Irlande	4,0	euro	874	781	0,7
Lettonie	3,5	lats	111	184	1,8
Lituanie	2,3	litai	1.077	290	1,8
Slovénie	2,0	tolars	88.720	351	1,5
Estonie	1,4	kroons	2.324	133	1,9
Chypre	0,7	pounds	100	159	1,6
Luxembourg	0,4	euro	205	191	0,9
Malte	0,4	lire	15.058	35	0,9
<b>Total</b>	<b>453,6</b>			<b>175.305</b>	

sources : sur base du SIPRI Yearbook 2004 et de Eurostat. Italique = estimations du SIPRI.