

Le traité de Lisbonne et la défense européenne

Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente

Par **Federico Santopinto**, chercheur au GRIP
(basé sur l'article rédigé pour les Cahiers du CEREM n° 7 de février 2009)

4 novembre 2009

Résumé

La Coopération structurée permanente (CSP) est une énigme introduite par le traité de Lisbonne en matière de défense. Extrêmement technique et difficile à comprendre, elle est passée jusqu'à présent inaperçue. La CSP s'adresse aux pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* » et qui entendent s'unir sur la base, entre autre, d'« *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense* ».

Si son contenu reste entièrement à définir, la CSP présente néanmoins trois caractéristiques étonnantes pour une initiative qui concerne la défense. Premièrement, elle est au singulier : comme son nom l'indique, la CSP devra être unique et permanente. Deuxièmement, elle sera instituée à la majorité qualifiée. Cette même règle est prévue en cas d'exclusion d'un participant (mais son fonctionnement restera toutefois basé sur l'unanimité des participants). Troisièmement, le traité n'établit aucun quota minimum relatif au nombre d'États adhérents.

À première vue, ces trois particularités semblent avoir été pensées dans le but de créer un mécanisme encourageant les États membres à augmenter leurs dépenses dans le domaine militaire, au moins en ce qui concerne les investissements et la recherche. La CSP aurait donc l'ambition de créer une Europe de la défense à deux vitesses.

Plusieurs pays ont toutefois critiqué cette hypothèse, craignant d'être marginalisés. Ceci a donné lieu à un débat sur le niveau d'« inclusivité » de la CSP et sur ses paramètres d'adhésion. En réalité, la confusion règne autour de la CSP. Les dispositions qui la définissent semblent être le fruit d'une bataille diplomatique dont le compromis, arrêté dans les traités à l'époque de la Constitution, échappe aujourd'hui à tous, y compris aux négociateurs. Ainsi, le sens même de ce projet doit encore être clarifié.

Quelques conclusions peuvent être néanmoins tirées à ce stade. Une CSP trop inclusive risquerait d'alourdir inutilement la machine administrative de la PESC/PSDC, en soi déjà trop complexe, sans y apporter une réelle valeur ajoutée. Au contraire, un projet plus exclusif pourrait offrir une réelle valeur ajoutée à l'UE, à la condition qu'il ne reste pas confiné à un domaine purement capacitaire : par exemple en conférant à la CSP une dimension opérationnelle ... et donc politique. Mais pour cela, un peu d'audace est requise. Et il faudrait aussi surmonter certains dogmes qui planent sur la PSDC.

Mots clés : Union européenne, PESC, PESD, défense, militaire, politique étrangère, intégration européenne.



Abstract

Lisbon Treaty and European defense Diplomatic Battle behind Permanent Structured Cooperation

Permanent Structured Cooperation (PSC) is an enigma introduced by the Lisbon Treaty in the field of defence. Extremely technical and difficult to understand, it remained unperceived until now. The PSC is intended for *“those Member States whose military capabilities fulfill higher criteria (...)”*, which are willing to regroup on the basis, amongst other, of *“approved objectives concerning the level of investment expenditure on defense equipment”*.

If its contents still has to be entirely defined, the PSC nevertheless has three remarkable characteristics for an initiative related to defense. Firstly, it is singular: as its name indicates, the PSC will have to be unique and permanent. Secondly, it will be created through the qualified majority voting system. This same rule will be applied in case a participant is excluded (however it will usually work according to the unanimity principle). Thirdly, the treaty does not establish any minimum quota relating to the number of participating States.

At first sight, these three characteristics seem to have been conceived with the aim of creating a mechanism encouraging Member States to increase their military expenditure, at least with regard to investments and research. Thus, the PSC would have the ambition to create a two-speed Europe of defense.

Fearing to be marginalized, however, several countries criticized this option. This raised a debate on the level of *“inclusivity”* of the PSC and on its adhesion criteria. At present, confusion reigns around the PSC. The provisions which define it seem to be the fruit of a diplomatic battle whose compromise, settled in the treaties at the time of the Constitution, remains a mystery to anyone, including to the negotiators. So, the essential meaning of this project has still to be clarified.

Some conclusions can nevertheless be drawn at this stage. A too inclusive PSC would be likely to burden the already too complex CFSP/CSDP bureaucratic machinery, without bringing a real value-added. On the contrary, a more exclusive project could offer a real value-added to the EU, on condition that it goes beyond the sole capabilities debate: for example providing to the PSC an operational ... and therefore political dimension. But in order to achieve that, some audacity would be required. And it would be also necessary to overcome certain dogmas dominating the CSDP debate.

Key words: European Union, CFSP, CDSP, defense, military, foreign policy, European integration.

Citation : SANTOPINTO Federico, *Le Traité de Lisbonne et la défense européenne : Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente*, Note d'Analyse du GRIP, 4 novembre 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-11-4_FR_F-SANTOPINTO.pdf

Introduction

Au cours des dernières années, le débat sur la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) n'a quasiment pas évolué. Rien d'étonnant à cela, si l'on considère les progrès limités, et souvent de façade, que la PESD a réalisés depuis lors. Carences capacitaires, manque de vision et de volonté commune, impossibilité de réagir rapidement, absence d'un quartier général européen, relations ambiguës avec l'OTAN : aujourd'hui comme hier, les problèmes restent intacts, le débat aussi.

L'impasse alimente des inquiétudes et des rumeurs qui, de plus en plus, circulent dans les couloirs des institutions européennes. L'intégration dans le domaine militaire serait-elle déjà à bout de course ? La ratification du traité de Lisbonne devrait démentir cette hypothèse. Mais le conditionnel reste nécessaire, car la relance de la défense européenne dépendra bien plus des négociations qui suivront la ratification du nouveau traité que des dispositions qu'il contient.

La principale nouveauté introduite par Lisbonne en matière de défense est la « Coopération structurée permanente » (CSP), dont le but est, justement, de relancer le processus d'intégration militaire parmi les États les plus volontaires de l'UE. Or, la CSP présente deux caractéristiques qui la rendent incertaine : elle est définie en termes vagues, et reste donc encore toute à inventer, et elle représente un sujet très litigieux pour les États membres, un sujet susceptible d'animer encore de longues négociations entre les capitales européennes. La capacité de la CSP de relancer la PESD, que le traité de Lisbonne dénomme désormais Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ne sera donc pas automatique.

Il est peut-être possible d'attribuer une troisième caractéristique à la CSP : elle a été systématiquement ignorée par les médias et elle est méconnue du public. Pourtant, pour certains pays comme la Belgique ou l'Autriche, l'enjeu est de taille. Si les paramètres d'adhésion à la CSP sont ambitieux, ils pourraient rester exclus de cette initiative, à moins qu'ils ne réforment en profondeur leurs dépenses militaires, voir qu'ils ne les augmentent. L'hypothèse que les États membres voulant participer à la CSP s'engagent à respecter un objectif de convergence budgétaire fixé à 2 % du PNB pour les budgets de défense a été souvent évoquée dans ce contexte, engendrant les discussions sur ce que devraient être la CSP et les critères auxquels devraient se soumettre les États désirant y participer¹. Bien que cette hypothèse semble à présent s'éloigner, les risques d'exclusion pour certains pays peu « vertueux » en matière militaire n'ont pas pour autant disparu.

Lorsque les dispositions sur la Coopération structurée ont été figées dans la Constitution et ensuite dans le traité de Lisbonne, elles n'ont marqué que l'aboutissement de la première étape d'une difficile négociation et d'une âpre bataille diplomatique. L'option retenue, afin de surmonter les divergences, a été de définir la CSP dans les termes les plus flous possibles. Après la ratification du nouveau traité, le projet doit maintenant être précisé. Le deuxième round diplomatique doit commencer.

1 Voir, par exemple le Rapport de l'Assemblée de l'UEO, cinquante-cinquième session, « A Common Security and Defence Strategy for Europe – Reply to the Annual Report to the Council ». Doc. C/2028, 2 décembre 2008.

1. Rappel : qu'est-ce que la CSP ?²

La CSP introduit la possibilité de créer une Europe à deux vitesses dans le domaine de la défense. En cela, elle s'inspire des « Coopérations renforcées » (CR), qui établissent un mécanisme permettant aux États les plus volontaires de prendre des initiatives auxquelles d'autres États ne veulent pas souscrire.

Dans cette même logique, la Coopération structurée permanente peut être vue comme une sorte de « coopération renforcée » qui vise exclusivement le secteur de la défense : elle contient, en effet, des dispositions spécifiques qui régissent la possibilité, pour certains États, d'intensifier leur collaboration dans le domaine militaire sans pour autant impliquer l'ensemble des États membres.

Le contenu concret de cette nouvelle forme de collaboration n'est toutefois pas clairement défini. L'article 42 du traité sur l'Union européenne tel que réformé par Lisbonne stipule que « *Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* »³.

Pour obtenir quelques informations supplémentaires, il faut se référer à un protocole sur la CSP annexé au traité⁴.

Le premier article du Protocole statue que : « *La coopération structurée permanente (...) est ouverte à tout État membre qui s'engage :*

- a) *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 (...),*
- b) *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, (...)* ».

Le deuxième article du Protocole précise que les États membres qui entendent participer à la Coopération doivent s'engager à atteindre des « *objectifs agréés* » concernant « *le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense (...)* » et concernant l'établissement de programmes communs d'armement, afin d'harmoniser leurs capacités, en évitant les doublons et en renforçant l'interopérabilité.

Le troisième article du Protocole, enfin, confère à l'Agence européenne de défense (AED) le rôle de « *gardienne* » de la CSP et de ses critères fondateurs : elle doit en effet contribuer « *à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités (...)* ». Toute décision relative à la CSP et au respect de ses critères reste néanmoins une prérogative des États participants réunis au sein du Conseil.

La CSP se présente donc comme un outil dont le but est de renforcer les capacités militaires des États membres, en améliorant leur complémentarité et, par conséquent, leur efficacité. Aucune

2. Ce paragraphe se base sur « Une Coopération structurée permanente pour mieux armer l'UE », Note d'Analyse du GRIP, 17 octobre 2007,

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2007/NA_2007-10-17_FR_F-SANTOPINTO.PDF

3. Art.42. 6 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

4. Protocole 10 sur la Coopération structurée permanente annexé au traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

mention n'est faite quant à la possibilité d'utiliser lesdites capacités dans le cadre d'une mission militaire décidée exclusivement par les États participants. Il semblerait donc que la décision d'intervenir militairement dans une crise reste du ressort des vingt-sept États membres de l'UE, réunis au sein du Conseil européen⁵.

En termes de contenu, néanmoins, la CSP demeure encore entièrement à définir. L'incertitude est d'autant plus grande si l'on considère que les objectifs pour lesquels elle a été créée sont, en réalité, les mêmes que ceux généralement poursuivis par la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et, surtout, par l'Agence européenne de défense (AED). Pourquoi donc ajouter aux mécanismes déjà existants de la PSDC et de l'AED la Coopération structurée permanente ?

En impliquant les États les plus volontaires, on peut supposer que celle-ci poursuivra les objectifs de la PSDC de manière plus résolue. Cependant, on peut se demander si ce but ne pouvait pas être poursuivi, plus simplement, à travers les Coopérations renforcées (CR). Le traité de Lisbonne, en effet, lève l'interdiction, présente dans les textes actuels, de lancer des CR dans le domaine militaire. Dès lors, pourquoi ajouter encore aux CR une Coopération structurée permanente dans les traités ?

Il faudra sans doute attendre la mise en œuvre de la CSP pour comprendre quel sera son impact sur la politique européenne de défense. Néanmoins, certaines de ses caractéristiques, qui ne concernent pas son contenu mais plutôt ses modalités de fonctionnement, nous fournissent des indices intéressants sur les intentions originelles de ses promoteurs.

2. Trois particularités pour un objectif implicite

L'originalité de la Coopération structurée permanente réside dans trois particularités, qui la différencient des Coopérations renforcées, et qui concernent les modalités nécessaires à sa mise en œuvre⁶.

Premièrement, comme son nom l'indique, la CSP sera unique et permanente. Il ne s'agit donc pas d'une forme de collaboration de circonstance, à géométrie variable. À l'inverse, les États de l'UE peuvent établir autant de Coopérations renforcées qu'ils le désirent dans les domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union, et ils peuvent, éventuellement, les délimiter dans le temps.

Deuxièmement, les critères prévus pour créer la Coopération structurée sont moins contraignants que ceux des Coopérations renforcées. Ces dernières, en effet, lorsqu'elles concernent la PESC, devront être instituées sous délibération du Conseil à l'unanimité, alors que la CSP, au contraire, ne nécessite qu'un vote à la majorité qualifiée. Cette règle sera également appliquée lorsque les États participants à la CSP décideront d'inclure un nouveau membre. Il est même prévu que le Conseil, toujours à la majorité qualifiée, puisse suspendre un État participant à la CSP s'il ne remplit plus les critères établis. Une fois créée, la Coopération structurée fonctionnera toutefois à l'unanimité.

Troisième particularité, si la création des CR requiert la participation d'au moins un tiers des États membres, au contraire le traité ne prévoit pas de quota minimum d'États participants à la CSP. Celle-ci peut donc être composée d'une poignée d'États membres.

5. Gerrald Quille, « The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP » Briefing Paper du Département politique de la Direction générale pour les politiques extérieures de l'Union du Parlement européens, février 2008.

6. Article 46 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

Ces trois particularités attribuées à la Coopération structurée peuvent surprendre à première vue. En particulier, l'adoption de la règle de la majorité qualifiée pour la création de la CSP et pour l'éventuelle suspension de l'un de ses membres doit être considérée comme une exception remarquable dans le domaine de la PESC. La politique étrangère et de défense, en effet, a toujours reposé sur un fonctionnement strictement intergouvernemental, basé sur la règle sacrée de l'unanimité. En cela, le contraste entre la CSP et les Coopérations renforcées, qui, lorsqu'elles s'adressent à la PESC, restent soumises à l'unanimité, est frappant.

Que poursuivaient donc les promoteurs de la CSP en leur attribuant ces trois caractéristiques ? Originellement, il semblerait que celles-ci aient été pensées dans le but d'encourager une harmonisation des budgets militaires des États participants. Or, étant donné que la Coopération structurée devrait être créée par les pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* »⁷, tout porterait à croire que cette harmonisation devrait se faire vers le haut. L'augmentation des budgets militaires, au moins pour ce qui concerne les investissements en matière d'équipement de défense (selon les termes utilisés par l'article 2 du Protocole), semble donc représenter la valeur ajoutée de la CSP par rapport à l'Agence européenne de défense et aux autres mécanismes existants, comme les CR.

Aujourd'hui cette hypothèse est remise en cause. Pourtant, la Coopération structurée a été pensée et rédigée dans cette optique. D'ailleurs, si on combine entre elles les trois particularités susmentionnées, il semblerait que celles-ci aient visé, originellement, à aller encore plus loin : créer un mécanisme qui pourrait, *de facto*, pousser à la hausse la moyenne des investissements militaires de la plupart des États de l'Union, et non pas uniquement de ceux qui pourraient être initialement intéressés à lancer la CSP. Voyons pourquoi.

Étant donné que la CSP sera unique et permanente (1^{re} caractéristique), la plupart des États membres ne pourront se permettre d'en rester exclus. En effet, le principe de l'unicité fera de la CSP une initiative à laquelle il n'existera aucune alternative. Si le projet est ambitieux, les États qui y participeront modèleront *de facto* le processus d'intégration européenne dans le domaine de la défense, en influençant par conséquent toute la politique étrangère de l'Union. Les États réticents n'auront dès lors pas d'alternative s'ils veulent éviter la marginalisation.

En outre, le fait que la CSP doive être instituée à la majorité qualifiée (2^e caractéristique) signifie que même s'il la juge trop contraignante, un État membre sera tout de même poussé à y participer, étant donné qu'il ne dispose pas du droit de veto. Et il verra ses marges de négociation réduites lorsqu'il s'agira de fixer les critères d'adhésion.

Enfin, l'absence de quota minimum relatif au nombre de participants (3^e caractéristique), facilitera ultérieurement les États les plus volontaires (et les plus dépensiers en matière militaire) dans le but de créer une CSP à leur image.

Le Protocole annexé au traité sur la Coopération structurée permanente semble lui aussi avoir été pensé dans le but de renforcer ce mécanisme destiné à promouvoir une harmonisation vers le haut des investissements militaires européens. Dans le rôle qui lui est attribué, ce document ressemble quelque peu au Pacte de stabilité et de croissance signé par les pays participants à l'euro. Ce dernier définit les conditions budgétaires auxquelles les États membres doivent se soumettre pour adhérer à la monnaie unique. Lorsque le Protocole évoque l'identification d'« *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipement de la défense (...)* », il va dans le même sens ... mais vers le haut.

7. Art. 42 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

Certes, le Protocole ne mentionne explicitement ni une augmentation des dépenses militaires en général, ni une augmentation des investissements militaires en particulier. Cependant, cette idée ne devait pas être étrangère aux rédacteurs de la Coopération structurée : si les traités évoquent une coopération entre les États qui remplissent « des critères plus élevés de capacités militaires », force est de constater que les « objectifs agréés » mentionnés dans le Protocole devraient être inévitablement au-dessus de la moyenne actuelle des États membres de l'UE.

Enfin, comme pour l'euro, la CSP prévoit elle aussi un système de contrôle, voir de sanction, relatif au respect des « objectifs agréés ». Comme indiqué plus haut, une première évaluation des contributions de chaque pays sera faite par l'Agence européenne de défense, qui devra rédiger régulièrement des rapports sur le comportement plus ou moins « vertueux » des États participants et sur le respect des critères établis. Toute décision à ce sujet reviendra bien sûr au Conseil. Il est intéressant de rappeler, à ce propos, que le Conseil, en votant à la majorité qualifiée, peut suspendre un État participant à la CSP s'il ne respecte pas les critères fixés, alors que pour toute autre décision, l'unanimité entre États participants restera de mise.

3. Les intentions originelles

Malgré les ambiguïtés et la terminologie incertaine, les modalités de fonctionnement de la CSP semblent indiquer que, à l'origine, celle-ci devait pousser les États membres à augmenter leurs investissements dans le domaine de la défense, voir à accroître les budgets militaires dans leur ensemble. Cette hypothèse peut trouver confirmation si, remontant dans le temps, on pose la question de savoir qui a voulu créer la CSP et pourquoi.

Il est difficile d'identifier avec certitude qui est à l'origine de cette proposition, surtout si l'on considère que les idées contenues dans la CSP circulaient déjà bien avant la convocation de la Convention européenne⁸. Il semblerait néanmoins que la France de Chirac et de De Villepin ait été parmi les promoteurs de l'initiative. Or, la France a toujours soutenu l'idée d'une Europe à deux vitesses en matière de politique étrangère et de défense, et a toujours considéré que pour ce faire il était nécessaire d'homogénéiser le niveau des budgets de la défense des États prêts à aller de l'avant. Il s'agissait, en d'autres termes, de partager le poids du fardeau.

Mais pour comprendre quelles étaient les intentions sous-jacentes à la CSP il faut également se demander quand elle a été pensée. Les dispositions relatives à la Coopération structurée permanente étaient présentes telles quelles dans la défunte Constitution pour l'Europe. Elles ont donc été pensées et élaborées à l'époque de la Convention, entre 2002 et 2003. En 2003, la PESD avait été lancée depuis peu et suscitait beaucoup d'enthousiasme. À cette époque, il était très fréquent d'entendre des responsables européens invoquer une harmonisation vers le haut des budgets militaires européens, afin de faire de l'UE un acteur incontournable de la gestion des crises. Javier Solana lui-même lançait régulièrement des appels allant dans ce sens.

Initialement, la CSP ne devait donc pas être un projet inclusif. Son objectif était clairement celui de créer un cercle restreint et prédéfini d'États « vertueux » en matière de défense, basé sur des critères d'admissions strictes. Les travaux de la Convention le confirment. Le projet initial soumis à la Convention proposait en effet d'annexer aux traités une déclaration où auraient été indiqués en toutes lettres quels seraient les premiers États participants et les critères à respecter pour y adhérer. Cette déclaration, qui aurait dû être élaborée lors de la Conférence intergouvernementale devant adopter la Constitution, n'aurait pas dû être rédigée par l'ensemble des États membres,

8. Interview avec Philippe de Schouteete.

mais seulement par ceux qui s'apprêtaient à participer à la CSP et qui étaient le plus engagés en matière de défense⁹. La CSP aurait donc dû se baser sur un groupe d'États auto-désignés¹⁰.

Il est probable en outre que la CSP ait également été animée d'une ambition opérationnelle. Dans le Rapport final du Groupe de travail VII de la Convention sur l'action extérieure de l'UE, la Coopération structurée était présentée comme une « coopération opérationnelle entre un nombre limité d'États membres, formant une "coalition de pays déterminés" à faire avancer des actions opérationnelles spécifiques (...) »¹¹. En outre, dans les commentaires annexés au projet initial de CSP prévu lors de la Convention, il était clairement mentionné que celle-ci devait permettre aux États participants d'entreprendre des opérations militaires de par le monde, en disposant des structures de l'Union telles que le COPS ou le Comité militaire, mais sans y inclure les représentants des États non participants. Cependant, les missions entreprises dans le cadre de la CSP n'auraient pas dû être considérées comme des opérations de l'Union, à moins que le Conseil ne l'autorise¹².

Bref, la CSP était initialement très ambitieuse. Elle avait la vocation de créer une Europe à deux vitesses dans le domaine de la défense, en regroupant les pays les plus vertueux, sur la base d'un projet qui avait une dimension opérationnelle et non seulement capacitaire.

Cette version de la CSP discutée lors de la Convention a suscité de nombreuses craintes de la part de plusieurs États et de vives polémiques, surtout pendant les négociations de la conférence intergouvernementale. Parmi les gouvernements les plus récalcitrants figuraient l'Irlande, la Suède, la Finlande et l'Estonie, qui ont même proposé de rayer la CSP des traités. Sur le front opposé, la France, la Belgique et l'Allemagne ont rétorqué en proposant de faire de la CSP le point de départ pour la création d'une Union européenne de sécurité et de défense¹³. La Pologne et, surtout, le Royaume-Uni, ont joué, quant à eux, un rôle plus discret. Sceptique face à toute forme d'intégration militaire alternative à l'OTAN, Londres se positionne souvent en deuxième ligne dans les débats houleux en matière de défense, afin d'intervenir dans une deuxième phase et de participer à tout projet qui l'inquiète pour le ralentir.

Après de longues négociations, le projet d'établir une CSP exclusive a ainsi été édulcoré, afin de le rendre plus flou. L'idée d'annexer aux traités une déclaration indiquant clairement les critères d'adhésion et l'identité des États participants a été abandonnée à la faveur du protocole examiné précédemment, qui renvoie à une décision ultérieure l'identification des critères d'adhésion. En outre, aucune trace relative à une possible dimension opérationnelle de la CSP n'apparaît dans les nouveaux traités.

Malgré cela, force est de constater que, si les intentions initiales des partisans d'un projet ambitieux ont été adoucies lors de la conférence intergouvernementale, les critères d'adhésion restent néanmoins encore tous à définir. La formulation vague et imprécise retenue pour décrire la Coopération structurée prouve que les longues tractations qui se sont tenues durant la Convention

9. Voir H. Bribosia, « Les coopérations renforcées et les nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne », dans la *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 4/2004.

Voir aussi H. Bribosia, « Les nouvelles formes de flexibilité en matière de défense », dans *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant, 2007.

10. G. Grevi, *The Common Foreign, Security and Defense Policy of the European Union : Ever-Closer cooperation. Dynamics of Regime Deepening*, thèse de doctorat auprès de l'Université libre de Bruxelles, année académique 2006-2007, p. 239.

11. CONV 459/02

12. CON 685/03, commentaire à l'art. 20 de la deuxième partie du projet de Constitution pour l'Europe.

13. Pour plus de détails à ce propos, voir G. Grevi, p. 234 et 255-256.

et la conférence intergouvernementale n'ont pas abouti à un vrai compromis. La CSP s'est révélée être un sujet extrêmement délicat, susceptible de paralyser la réforme des traités européens. Un sujet qui a donc été renvoyé aux négociations post ratification.

4. Le débat actuel : un nouvel objectif pour la CSP ?

L'idée souvent évoquée, et aujourd'hui rejetée, d'établir une Coopération structurée avec, comme « ticket d'entrée », un budget militaire de 2 % du PIB, n'était donc pas étrangère à l'esprit originel de la CSP. Aujourd'hui, cette hypothèse provoque toutefois de nombreuses réactions négatives, notamment de la part de certains États de moyenne dimension, comme la Belgique ou l'Autriche, qui ont toujours voulu se positionner à la pointe du processus d'intégration européenne, mais dont les dépenses militaires sont nettement en dessous de la moyenne. Nombreux sont ceux, au sein de l'UE, qui craignent la constitution d'une Europe à deux vitesses basée sur des critères trop élevés, qui finirait par les marginaliser. Cette crainte est renforcée par le fait que, contrairement aux Coopérations renforcées, le traité de Lisbonne ne prévoit pas explicitement le droit, pour les États non participants à la CSP, d'assister aux délibérations des États participants.

L'un des principaux éléments objet de controverse concerne donc le niveau d'« inclusivité » (c'est-à-dire d'ambition) que la CSP devrait avoir : doit-elle réellement se baser sur des critères élevés (les fameux « critères plus élevés » mentionnés par l'art. 42) et rester, au moins dans un premier temps, limitée aux États les plus engagés militairement, ou doit-elle au contraire être la plus inclusive possible ?

En répondant à cette question, Sven Biscop remarque lucidement qu'il serait irréaliste, aujourd'hui, de proposer une CSP trop ambitieuse d'un point de vue budgétaire, en la rendant par conséquent « exclusive »¹⁴. Selon lui, il serait préférable de ne pas définir de critères quantitatifs généraux et figés, que les États membres ne pourraient sans doute pas respecter. Il faudrait plutôt forger des critères spécifiques, orientés vers des résultats concrets¹⁵. Chaque État membre, ensuite, pourrait choisir lesquels poursuivre et en quoi contribuer. En outre, pour Biscop, les critères fixés dans le cadre de la CSP ne devraient pas se baser sur les capacités existantes actuelles, mais sur des objectifs à poursuivre dans le temps, donc sur des engagements de la part des participants sur la base d'un calendrier établi. Ainsi, à terme, la CSP permettrait d'améliorer concrètement les capacités militaires européennes. Biscop met néanmoins en garde contre des critères trop laxistes : s'il est vrai que tous les États de l'Union devraient pouvoir accéder à la Coopération structurée, un effort doit toutefois leur être demandé en termes capacitaires. Bref, le défi consisterait à combiner « inclusivité » et engagement.

Lors d'un colloque organisé le 28 avril 2008 à Bruxelles, la Belgique et l'Autriche se sont elles aussi exprimées en faveur d'une CSP la plus inclusive possible¹⁶. Elles proposent que celle-ci se fonde sur un ensemble de coopérations à géométrie variable, axées sur des critères souples de déployabilité, de soutien et d'interopérabilité. De tels critères auraient le mérite de se focaliser sur des aspects essentiellement qualitatifs, indépendamment de la taille de chaque contribution.

14. Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP : Transformation and Integration », dans *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, n° 4, Hiver 2008.

15. Sven Biscop, Conférence organisé le 5 mai à Paris, au Palais Bourbon, sur « Les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de l'Europe ».

16. Voir notamment Gilles Combarieu, « Coopération structurée permanente » dans *Défense européenne* n° 24, septembre 2008.

Cette même position a été adoptée par l'Assemblée de l'UEO¹⁷. Celle-ci souligne que les États européens plus petits peuvent disposer de « niches capacitaires » très avancées dans plusieurs domaines (nucléaire, protection biologique et chimique, déminage, forces spéciales, etc.), bien que leurs budgets de défense soient sous la moyenne européenne. Surtout, en citant l'exemple de l'objectif global (manqué) de 1999 concernant la capacité de déployer une force de 60 000 hommes, l'Assemblée remarque que lorsque l'UE nourrit des ambitions trop élevées, elle est souvent vouée à l'échec.

En résumé, l'option la plus crédible évoquée dans le cadre du débat sur la CSP consiste à promouvoir une restructuration des budgets de la défense, sans les augmenter. L'objectif serait de rééquilibrer le rapport entre les dépenses en personnel, les dépenses opérationnelles, celles en équipement et le budget pour la recherche et le développement (R&D). Le traité de Lisbonne, d'ailleurs, évoque explicitement cette éventualité lorsqu'il statue que la Coopération structurée doit se baser sur des « *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipement de la défense (...)* ».

Dans ce cas aussi, toutefois, les pays les moins dépensiers ne sont pas complètement à l'abri d'une éventuelle exclusion. La Belgique, par exemple, dispose d'un budget en matière de R&D qui reste inférieur à 2 % du budget global de la défense, qui, lui-même n'est que de 1,1 % du PIB. Bref, l'identification des critères d'adhésion à la CSP s'annonce être, pour certains pays, une partie diplomatique extrêmement délicate.

Conclusions : quelle valeur ajoutée pour la CSP ?

Que faire alors de la CSP ? Doit-elle être inclusive ou exclusive ? Doit-elle susciter une augmentation, à terme, des dépenses militaires ou au moins des dépenses en R&D, ou doit-elle ouvrir ses portes à tous, en demandant que chaque pays participant se spécialise dans une niche capacitaire ? En examinant les intentions qui se posent à l'origine de la Coopération structurée permanente, en relisant ensuite le difficile compromis qui a été arrêté dans les traités, et en le comparant au débat qu'il a provoqué, il faut se demander si cet outil est encore d'actualité, s'il est approprié par rapport aux intentions des États membres et au contexte politique et économique actuel.

Lorsque la CSP a été rédigée, durant la Convention de 2002-2003, ce contexte était bien différent. Comme mentionné précédemment, la politique de défense européenne était encore une nouveauté, et elle était accompagnée par l'idée qu'elle ne pouvait se faire qu'à travers une augmentation des budgets militaires des États membres. Aujourd'hui l'idée que les États membres doivent dépenser plus pour la défense semble judicieusement abandonnée. Elle n'est en tout cas plus perçue comme le cœur de la solution relative aux problèmes capacitaires de l'UE. La complémentarité et l'interopérabilité entre les armées sont les solutions le plus souvent évoquées à ce propos.

Toutefois, si la CSP doit être la plus inclusive possible, alors les questions posées initialement dans cet article quant à sa valeur ajoutée demeurent sans réponse. Le renforcement des capacités militaires européennes à travers l'interopérabilité et la complémentarité sont, en effet, des objectifs déjà poursuivis par la PSDC en général et par l'Agence européenne de défense en particulier.

17. Assembly of Western European Union, fifty-fifth session, « Report on a Common Security and Defence Strategy for Europe – Reply to the Annual Report of the Council », soumis par Daniel Ducarne au nom du Comité politique, document C/2028, 2 décembre 2008.

L'Agence, qui a été créée en 2004, prévoit d'ailleurs la possibilité de développer des coopérations militaires entre des groupes restreints d'États membres. Où est donc cette valeur ajoutée de la CSP ? De plus, l'extension au domaine militaire des Coopérations renforcées, qui, par définition, doivent être le plus inclusives possibles, n'aurait-elle pas été suffisante ?

Une réponse à la dernière question posée pourrait résider dans le fait que les CR doivent être instituées à l'unanimité, alors que pour créer la CSP, la majorité qualifiée suffit. Mais dans ce cas, il aurait été sans doute plus simple d'autoriser la création des CR en matière de défense à la majorité qualifiée. Pourquoi avoir voulu rédiger de nouveaux articles et un nouveau protocole sur la CSP, et alourdir davantage des traités déjà en soi très difficiles à lire et à comprendre ? Et pourquoi avoir prévu une CSP sans quota minimum de participants si celle-ci était destinée à être la plus inclusive possible ?

Une initiative trop inclusive semble dénuée de sens. Elle finirait par ressembler à une deuxième PSDC, un *duplicata* de la première, avec les mêmes limites et les mêmes défauts. Elle ne ferait qu'ajouter de la confusion à un cadre institutionnel déjà trop complexe. Car il ne faut pas oublier qu'une fois instituée, la CSP fonctionnera à l'unanimité. Dès lors, quel serait son sens si elle est inclusive ? Une Europe à 22 fonctionnant à l'unanimité plutôt qu'une Europe à 27 ?

Pourtant, dans son esprit initial, la Coopération structurée permanente avait clairement une valeur ajoutée. Elle devait créer une Europe à deux vitesses avec les États les plus volontaires et, surtout, elle avait une ambition opérationnelle. Elle permettait donc aux États participants de bénéficier d'un retour direct en termes de politique étrangère, étant donné qu'ils auraient pu mener des missions en se positionnant ainsi à l'avant-garde de l'UE, sans être soumis à une autorisation préalable de tous les États membres votant à l'unanimité. Dans un tel contexte, l'effort de souscrire, dans un cadre européen, des engagements plus contraignants en matière de défense trouvait tout son sens.

Aujourd'hui, l'idée que la CSP puisse être à l'origine de missions de gestion des crises semble avoir été abandonnée¹⁸. Elle n'apparaît en tout cas dans aucune disposition du traité. La Coopération structurée se présente ainsi comme une initiative purement capacitaire. La question de sa valeur ajoutée, dès lors, se pose à nouveau. En effet, que gagneront les États participants, qui s'engagent à faire plus en termes militaires, s'ils ne peuvent entreprendre des missions entre eux mais doivent se soumettre au bon vouloir de tous les membres du Conseil européen, y compris ceux qui n'ont pas souscrit les engagements plus contraignants ?

Le défi qui se pose est donc de comprendre comment ce nouvel outil pourrait être utilisé au mieux, sans qu'il n'alourdisse inutilement l'administration de la PESC. À ce propos, il convient de rappeler que si le traité est muet au sujet d'une éventuelle dimension opérationnelle de la CSP, il ne l'interdit pas non plus. Une CSP opérationnelle représenterait une véritable avancée pour la PSDC. Cette option reste néanmoins extrêmement délicate. De nombreuses capitales, parmi lesquelles Londres, ne voudront pas en entendre parler. La majorité qualifiée nécessaire pour instituer la CSP pourrait-elle permettre de seconder une telle ambition ?

À première vue, le fait que la CSP puisse être créée à majorité qualifiée ne semble pas constituer un réel problème pour un pays eurosceptique comme le Royaume-Uni. Londres serait en effet en mesure de bloquer toute initiative jugée trop ambitieuse, notamment grâce à ses alliés d'Europe

18. C. Molling, « Permanent Structured Cooperation », présenté lors du Workshop « The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP » organisé par le Parlement européen le 11 février 2008.

centrale. Elle semble donc à l'abri de toute velléité européiste que la CSP pourrait canaliser en matière de défense.

Cependant, le contexte politique de l'UE est en constante évolution. La décision du président des États-Unis, Barak Obama, d'abandonner le projet de bouclier anti-missile qui devait être situé en Pologne et en République tchèque au profit d'un projet moins ambitieux, a froissé plusieurs capitales d'Europe centrale. Celles-ci, en effet, voyaient dans le bouclier anti-missile une garantie non pas contre l'Iran, mais contre la Russie. Il n'est pas à exclure que l'abandon du projet américain suscite un regain d'intérêt, de la part de Varsovie et de Prague, pour l'Europe de la défense. Dans ce cas, la majorité qualifiée pourrait suffire. Londres se trouverait en effet plus isolée et se verrait contrainte de faire davantage de concessions, sous peine d'une éventuelle exclusion.

Certes, une CSP ambitieuse demanderait un peu d'imagination et d'audace, ce qui revient à dire, en d'autres termes, que si le contexte politique de l'UE évolue, on est encore loin du rendez-vous. Ainsi, à ce jour il est sans doute préférable de mettre la Coopération structurée de côté, en renonçant à la créer dans l'immédiat, plutôt que de lancer une initiative bâclée, au risque de gâcher les quelques potentialités qu'elle pourrait offrir. Rappelons qu'une fois instituée, la CSP est censée rester unique et permanente.

En attendant ce contexte plus propice, il serait enfin souhaitable de remettre en cause certains dogmes qui dominent le débat sur la PSDC, et qui concernent de plein fouet la CSP. Selon un de ces dogmes, il ne serait pas possible d'avancer dans ce domaine sans le Royaume-Uni. Il ne pourrait y avoir une Europe à deux vitesses dans le secteur militaire sans la participation de Londres dans le premier cercle. Pourquoi ? Il est vrai que le Royaume-Uni dispose de l'armée la plus moderne et performante du Vieux Continent. Il est vrai aussi qu'elle possède une tradition militaire et un savoir-faire enviés. Bref, il est certain que la présence du Royaume-Uni dans un groupe de tête d'États européens voulant avancer dans la PSDC serait souhaitable. Mais si cela n'est pas possible, pourquoi la France, l'Allemagne, le Benelux, l'Italie, l'Espagne et d'autres pays encore ne pourraient-ils pas aller de l'avant ? Le *statu quo* serait-il une meilleure option pour eux ?
