

## Réforme des traités : Une « coopération structurée permanente » pour mieux armer l'UE

par Federico Santopinto

17 octobre 2007

Elle était déjà passée inaperçue en 2004, lorsque la Constitution pour l'Europe fut adoptée. Elle semble rester *incognito* aujourd'hui, après qu'une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) vient de réécrire les traités européens. La « coopération structurée permanente » (CSP) est pourtant une nouveauté importante que la Constitution devait introduire au sein de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), et qui est reprise telle quelle par la nouvelle réforme des traités<sup>1</sup>.

Le silence médiatique qui entoure la CSP s'explique sans doute par le consensus discret qui plane autour d'elle. Toutefois, le fait qu'elle n'ait pas fait l'objet de disputes spectaculaires entre chefs d'État ne signifie pas qu'elle soit moins importante que d'autres réformes plus médiatisées des traités européens. Bien au contraire.

L'objectif de cette analyse est d'expliquer en quoi consiste la coopération structurée, comment elle pourrait entraîner une augmentation des budgets militaires de l'ensemble des États de l'UE (et non pas uniquement des États intéressés à y participer) et, enfin, pourquoi elle risque de ne pas s'accompagner d'une amélioration qualitative de l'intégration européenne en matière de politique étrangère. En annexe, enfin, nous publions un recueil des dispositions des nouveaux traités relatives à la CSP.

### Qu'est-ce que la CSP ?

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

---

\* Chercheur au GRIP

1. Voir les articles suivants publiés par le GRIP après l'adoption de la Constitution pour l'Europe :

- F. Santopinto, « [La Constitution pour l'Europe et la politique étrangère : quelle avancée ?](http://www.grip.org/bdg/g4549.html) », *Les Nouvelles du GRIP*, 5/8/2004, <http://www.grip.org/bdg/g4549.html>.
- L. Mampaey, « [Champ libre à la militarisation de l'Europe - Regard critique sur la Constitution et l'AED](http://www.grip.org/bdg/g1046.html) », *Les Notes d'analyse du GRIP*, 13/6/2005, <http://www.grip.org/bdg/g1046.html>.
- F. Santopinto, « [Why the EU Needs an Institutional Reform of Its External Relations](http://www.grip.org/bdg/g1081.htm) », *Note d'analyse du GRIP*, 19/6/2007, <http://www.grip.org/bdg/g1081.htm>.

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

Le contenu concret de cette collaboration n'est toutefois pas clairement défini par les nouveaux traités. Les dispositions en question demeurent vagues. Elles mentionnent notamment la nécessité d'atteindre des objectifs agréés en matière d'équipement et de développer des programmes communs d'armement, afin d'harmoniser les capacités des États participants, en évitant les doublons.

Or, ces objectifs sont ceux de la PESD et de l'Agence européenne de défense. Quelle sera donc la valeur ajoutée de la coopération structurée ? En impliquant les États les plus volontaires, on peut supposer que celle-ci poursuivra les objectifs établis de manière plus résolue. Cependant, les traités ne précisent pas si les décisions prises dans le cadre de la coopération structurée seront contraignantes pour les États participants (ce qui représenterait une véritable valeur ajoutée par rapport aux règles actuelles de la PESD et de l'Agence européenne de défense, qui, en matière d'armement, ne constituent qu'un forum de coordination entre les États membres). Dès lors, il faudra sans doute attendre l'institution de la CSP pour comprendre quelle sera sa portée sur la politique européenne de défense.

Néanmoins, certaines caractéristiques de la CSP, qui ne concernent pas son contenu mais plutôt ses critères de base et ses modalités de fonctionnement, nous fournissent déjà des indices intéressants sur les conséquences qu'elle pourrait avoir par rapport à la PESD, notamment en matière budgétaire.

## Trois particularités ...

L'originalité de la coopération structurée permanente réside dans trois particularités, dont les deux dernières la différencient des coopérations renforcées, plus classiques.

Premièrement, la coopération structurée permanente se fera seulement entre « les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en cette matière (...) »<sup>2</sup>. La CSP n'est donc pas une initiative destinée à s'adresser seulement aux États qui *voudront* y participer, mais surtout à ceux qui *pourront* y participer.

Deuxièmement, 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. A l'inverse, les États de l'UE peuvent établir autant de coopérations renforcées qu'ils veulent dans les domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union (y compris la Politique étrangère et de sécurité commune).

Troisième particularité, les critères prévus pour créer la coopération structurée sont beaucoup moins contraignants que ceux des coopérations renforcées. Ces dernières, en effet, sont 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, pourra suspendre un État participant à la CSP s'il ne remplit plus les critères établis.

## ... pour un objectif implicite

A quoi servent les trois particularités susmentionnées ? Elles semblent avoir été pensées dans le but de promouvoir une augmentation des budgets militaires des États participant à la coopération structurée. En

---

2. Art. 27, par. 6 du traité sur l'UE (tel qu'il serait selon le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne).

réalité, combinées entre elles, ces trois caractéristiques de la CSP feront plus : elles créeront un mécanisme destiné, *de facto*, à pousser vers le haut la moyenne des budgets militaires de quasi tous les États de l'Union, et non pas uniquement de ceux qui pourraient être initialement intéressés à lancer la CSP.

Lorsque le législateur européen affirme que la CSP doit se baser sur les États « plus vertueux » en matière militaire (1<sup>re</sup> caractéristique citée de la CSP), il n'invoque pas explicitement une augmentation des budgets de la défense. Mais il oblige la plupart des États membres à un nivellement vers le haut de leurs dépenses militaires, sous peine de rester exclus du projet.

Or, étant donné que la CSP sera unique et permanente (2<sup>e</sup> caractéristique citée), 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 avant-garde de la PESD, à laquelle il n'existera aucune alternative. 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 : ils devront suivre la voix déjà tracée par les pays plus dépensiers en matière militaire.

En outre, le fait que la CSP sera instituée à la majorité qualifiée (3<sup>e</sup> caractéristique) signifie que même s'il la jugeait trop contraignante, un État membre sera tout de même poussé à y participer, étant donné qu'il ne disposera pas du droit de veto. Et ses marges de manœuvre quant aux négociations destinées à définir le contenu de la coopération structurée seront inévitablement réduites.

La majorité qualifiée est pourtant une exception remarquable dans le domaine de la PESC/PESD. La politique étrangère et de défense, en effet, s'est toujours reposée sur un fonctionnement strictement intergouvernemental, basé sur une règle de l'unanimité considérée comme sacrée. En cela, le contraste entre la CSP et les coopérations renforcées, qui s'adressent surtout aux matières communautarisées classiques de l'UE, et qui restent, elles, soumises à l'unanimité, est parlant.

En somme, afin d'éviter de rester marginalisé au sein de la PESD/PESC, et donc dans le monde, les États réticents à la CSP pourraient être contraints, contre leur volonté, d'augmenter leurs dépenses militaires pour y participer. Pour ne citer qu'un exemple, la Belgique pourrait entrer dans ce cas de figure : en 2005, ses dépenses militaires correspondaient à 1,24% de son PIB, alors que la moyenne européenne était de 1,84% et celle des États « plus vertueux », comme la France, le Royaume-Uni ou la Grèce, dépassait les 2%. Si, en 2009, le traité est ratifié, le gouvernement belge pourrait donc être appelé à faire face à un dilemme : augmenter son budget militaire ou prendre le risque d'être marginalisée au sein de la PESC.

## Un « Maastricht » de la défense

La coopération structurée ne se borne pas à instituer un mécanisme qui pousse vers le haut la moyenne des budgets militaires européens. Un Protocole annexé aux nouveaux traités prévoit un système devant assurer que des « critères plus élevés de capacités militaires » sont respectés par les États participants, sous peine d'être suspendus de la CSP.

Dans le rôle qui lui est attribué, en effet, le Protocole sur la coopération structurée permanente 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. Sur la base du même principe, le Protocole définit les critères et les conditions que les gouvernements doivent remplir s'ils veulent participer à la coopération structurée militaire.

D'emblée, le Protocole invite chaque État participant « à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales (...) »<sup>3</sup>. Aucun critère spécifique ou quantitatif n'est établi, mais le texte évoque l'identification d'« objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipement de la défense (...) ». Des objectifs qui devront être réexaminés régulièrement, « à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union »<sup>4</sup>.

A nouveau, l'augmentation des budgets militaires n'est pas explicitement mentionnée. Toutefois, 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 seront inévitablement au-dessus de la moyenne des budgets militaires des États membres de l'UE.

Une fois la CSP instituée, 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. La décision finale sur toute prise de position à ce sujet reviendra bien sûr au Conseil, qui, comme nous l'avons vu, peut décider de l'inclusion ou la suspension d'un État membre en votant à la majorité qualifiée.

A travers son protocole, la CSP se présente donc comme une sorte de « Maastricht de la défense » à l'envers, incitant les États membres à une politique « vertueuse » en matière budgétaire, une « vertu » qui consistera, cette fois-ci, à augmenter les dépenses publiques et non à les diminuer. Voilà une rare exception à la traditionnelle philosophie libérale de l'UE.

## Quelle ne seront pas les conséquences de la CSP ?

Outre les conséquences que la CSP aura sur l'Europe de la défense et sur toute l'Union dans son ensemble, il est intéressant de souligner les conséquences que cette réforme n'aura pas, car elles sont tout aussi significatives.

Dans un premier temps, en effet, on pourrait penser que la règle de la majorité qualifiée retenue pour instituer la coopération structurée a le mérite de permettre aux États les plus volontaires de contourner la règle du veto qui, trop souvent, paralyse la politique étrangère et de défense européenne.

Pourtant, la majorité qualifiée ne s'appliquera que pour instituer la CSP et pour inclure un nouveau membre ou suspendre un participant. En dehors de ces cas de figure, et une fois instituée, la coopération structurée fonctionnera, elle aussi, sur la base de l'unanimité (bien sûr, seuls les États qui y participent pourront voter). Surtout, il est important de souligner que si la coopération structurée pourrait éventuellement couvrir la préparation et la conduite des opérations de gestion des crises, la décision politique d'engagement de l'Union restera, elle, du ressort des 27 membres du Conseil européen, statuant à l'unanimité<sup>5</sup>.

La CSP ne représente donc qu'un progrès très limité en matière d'intégration européenne et, en l'occurrence, de la politique étrangère européenne. Elle incitera les États membres à accroître leurs

---

3. Article premier du Protocole n. 4 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 27 du traité sur l'UE (tel qu'il serait selon le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne).

4. Article 2 du Protocole n. 4 sur la coopération structurée permanente établie par l'article 27 du traité sur l'UE (tel qu'il serait selon le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne).

5. Voir notamment Serge Viçon, « Défense et politique étrangère européenne, les apports du traité constitutionnel », Rapport d'information n. 340 (2004-2005) du Sénat français, <http://senat.fr/rap/r04-340/r04-340.html>.

dépenses militaires, mais elle ne transformera pas pour autant la PESC/PESD en une politique mieux intégrée et plus dynamique. En d'autres termes, la CSP ne résoudra pas le problème majeur qui accompagne la PESD depuis son institution : le risque de créer des capacités militaires sans créer, parallèlement, des « capacités politiques » européennes.

\* \* \*

## ANNEXE

### Dispositions sur la coopération structurée permanente introduites par le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne

#### Article 27 du traité sur l'UE (ex art. I-41 de la Constitution)

(...)

6. 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. Cette coopération est régie par l'article 31. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 28.

(...)

#### Article 31 du traité sur l'UE (ex art. III-312 de la Constitution)

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 27, 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 haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant.

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 205, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 205, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. 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. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants."

#### **PROTOCOLE (n° 4) SUR LA COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE ÉTABLIE PAR L'ARTICLE 27 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

VU l'article 27, paragraphe 6, et l'article 31 du traité sur l'Union européenne,

RAPPELANT que l'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 28 du traité sur l'Union européenne en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du "réservoir unique de forces";

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste le fondement de la défense collective de ses membres, et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre;

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique renouée, en accord avec les arrangements dits de "Berlin plus";

DÉTERMINÉES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale;

RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en œuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies;

RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités;

CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés;

RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

### **Article premier**

La coopération structurée permanente visée à l'article 27, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne:

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 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

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, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 28, du traité sur l'Union européenne en particulier pour 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.

### **Article 2**

Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> :

a) à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, 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;

b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique;

c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales;

d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du "Mécanisme de développement des capacités";

e) à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

### **Article 3**

L'Agence européenne de défense 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, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 31 du traité sur l'Union européenne.

\* \* \*