

Des capacités militaires sans capacités politiques ? Pourquoi la CSP ne doit pas être trop inclusive

Par **Federico Santopinto**, Chercheur au GRIP

14 septembre 2010

Résumé

Le débat sur la Coopération structurée permanente (CSP), cette nouveauté énigmatique prévue par le traité de Lisbonne en matière de défense, pose des questions fondamentales sur la nature de l'intégration européenne et sur la manière dont l'UE tente de s'affirmer en tant qu'acteur global. Cet article tente d'identifier ces questions, en s'inspirant des leçons que l'Europe devrait tirer de l'euro.

Mots clés : UE, Europe de la défense, coopération structurée permanente, PESC, PeSDC

Abstract

Military capabilities without political capacities ? Why PESCO should not be too inclusive

The debate on Permanent Structured Cooperation (PESCO), an enigmatic novelty introduced by the Lisbon Treaty on the field of defense, raises fundamental questions about the nature of European integration and the way the EU is trying to assert itself as a global actor. Inspired by the lessons that Europe should learn from the Euro, this article tries to identify these questions.

Key words: EU, defense, permanent structured cooperation (PESCO), CFSP, CSDP

Citation : SANTOPINTO, Federico, *Des capacités militaires sans capacités politiques ?*, Note d'Analyse du GRIP, 14 septembre 2010, Bruxelles.

URL :

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-09-14_FR_F-SANTOPINTO.pdf



Introduction

La crise financière et ses conséquences sur les budgets de défense sont sur les lèvres de tous les stratèges du Vieux Continent : est-ce la fin de l'Europe de la défense pour les dix prochaines années, ou une occasion unique pour mutualiser les armées européennes, en relançant ainsi le processus d'intégration ?

L'enjeu est de taille. Dans son édition du 3 juillet 2010, le journal *Le Monde* s'inquiétait du réarmement mondial (Chine, États-Unis, Russie, Inde, pays du Golfe persique), face à une Europe qui, au contraire, désarme. Le quotidien français se demandait ainsi si l'Europe ne risquait pas de sortir de l'Histoire, ou de devenir une grande Suisse qui, guidée par une vision angélique des relations internationales, se croirait « à l'abri des tumultes du XXI^e siècle ». Quitte, ensuite, à renvoyer la balle vers Bruxelles, en invoquant cette mutualisation des efforts militaires européens comme un possible antidote au déclin du continent.

L'Europe de la défense permettrait en effet de faire plus avec moins. Mais à une condition : celle de le faire ensemble. À ce propos, la crise grecque et les attaques successives contre l'euro devraient offrir des enseignements précieux à l'adresse des décideurs européens. Le 9 juin 2010, Christine Lagarde, ministre française de l'Économie, admettait que, pour qu'une monnaie unique soit efficace, « *il faut qu'elle soit dotée d'une politique économique coordonnée, (...) il faut un niveau décisionnel approprié* »¹. Cela relève du bon sens : en règle générale, toute chose mise en commun requiert une politique commune pour sa gestion. Les moyens militaires n'échappent certainement pas à cette règle.



Photo : Record Lego Star Wars, juillet 2008 (chezpilou.info)

L'Europe de la défense et la politique étrangère

Ainsi, des questions se posent sur la manière dont évolue la Politique commune de sécurité et de défense (PCSD) de l'Union européenne, notamment par rapport à l'état du processus d'intégration du Vieux Continent. Les décideurs européens devraient tirer les leçons de la monnaie unique, privée d'une réelle politique économique commune. L'Union européenne peut-elle créer les *capacités militaires communes* tellement invoquées, sans créer parallèlement des *capacités politiques communes* ? En d'autres termes, peut-elle intégrer ses différentes politiques militaires nationales sans intégrer ses politiques étrangères, ou du moins sans en améliorer leur cohésion ?

L'exemple des Groupements tactiques de l'UE devrait servir d'avertissement. Ces Groupements ayant été déclarés opérationnels depuis 2007, l'Union devrait disposer, théoriquement, de deux bataillons de 1 500 hommes en attente, mis à disposition par un ou plusieurs États membres selon une rotation semestrielle. Les Groupements tactiques sont toutefois restés jusqu'à présent inutilisés. Les opportunités d'exploiter ce nouvel outil n'ont pourtant pas manqué. En 2008 par exemple, lorsque les Nations unies et de nombreuses organisations humanitaires imploraient l'UE d'envoyer une force de réaction rapide à l'est de la République démocratique du Congo, l'UE a refusé de s'engager. Or, ce refus ressemblait davantage à une non-décision qu'à une décision politique. La mission militaire envoyée au Tchad à la même époque a elle aussi confirmé les difficultés de l'UE à agir dans des brefs délais face à l'urgence des crises. Il aura fallu presque un an pour que Bruxelles trouve un consensus sur cette mission et pour que la « conférence de génération des forces » soit en mesure de rassembler les moyens et les hommes nécessaires. Les Groupements tactiques étaient pourtant déjà opérationnels.

1. *Le Monde*, 10 juin 2010.

Quelle Coopération structurée permanente (CSP) ?

Dès lors, la capacité décisionnelle de l'UE devrait être au cœur du débat relatif à un des enjeux les plus originaux du traité de Lisbonne en matière de défense : la création d'une Coopération structurée permanente (CSP). Définie en termes vagues et imprécis, la CSP est une énigme pour les décideurs européens qui doivent la créer, et plus encore pour les citoyens et les médias européens qui en ignorent presque l'existence². Selon le traité de Lisbonne, la CSP s'adresse aux pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* »³ 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* »⁴. À première vue, cette nouvelle initiative semblerait donc avoir été pensée dans le but de créer une Europe à deux vitesses, tout en favorisant une augmentation des dépenses militaires des États membres, au moins dans le domaine des investissements et de la recherche.

Craignant d'être marginalisés, plusieurs chancelleries européennes ont contesté cette hypothèse. Elle paraît aujourd'hui irréaliste. Certains États, notamment la Belgique, réclament ainsi une CSP qui regroupe la quasi totalité des membres de l'UE et qui permette d'améliorer leur capacités militaires à travers la mutualisation et l'interopérabilité, sans augmenter les budgets⁵. L'idée qui prend corps est de créer une CSP fondée sur des critères d'adhésion à la carte, c'est-à-dire individualisés sur la base d'un accord négocié et accepté par chaque pays selon ses capacités et les progrès qu'il est disposé à faire au fur et à mesure. La CSP se présenterait ainsi comme un « itinéraire de progrès » devant évoluer étape par étape, sur la base de « critères contractuels individualisés »⁶. Surtout, elle devrait se baser sur les engagements que les États membres sont prêts à souscrire au sein de la PSDC, et non sur les performances militaires de chaque pays dans l'absolu.

Le principal enjeu de la Coopération structurée réside donc dans son caractère inclusif ou exclusif, qui se mesurera au regard des paramètres d'adhésions que les États membres devront souscrire pour y participer. Le débat est très délicat. Incontestablement, la CSP ne peut imposer une augmentation des dépenses militaires ou des investissements dans l'absolu. Premièrement parce qu'une telle exigence, irréaliste dans le contexte économique actuel, ne servirait à rien. Deuxièmement, parce que les États disposés à approfondir leur intégration ne sont pas toujours les plus « vertueux » en matière militaire : on risquerait de se retrouver, en effet, dans un cas de figure où ceux qui veulent (par exemple la Belgique) ne peuvent pas (pour des raisons budgétaires), et ceux qui peuvent (par exemple le Royaume-Uni) ne veulent pas. Comment définir alors les critères d'adhésion à la CSP ?

Une âme pour la CSP

L'idée selon laquelle ces critères d'adhésion se baseraient exclusivement sur les engagements futurs vis-à-vis de la PSDC paraît la plus sensée. Mais cela ne doit pas vouloir dire, pour autant, que la CSP doive être une initiative au rabais, à laquelle tout le monde pourrait participer sans réelle conviction. La CSP n'aura de sens que si elle permet de faire ce qui ne peut être fait actuellement, à vingt-sept. Elle devrait donc concerner surtout les pays qui sont attachés aux processus d'intégration européenne. En d'autres termes, les fameux critères d'adhésion ne devraient pas être seulement techniques : ils doivent aussi être politiques. Ils devraient refléter un engagement de fond envers l'intégration européenne, souscrit, par exemple, à travers une déclaration officielle qui soit en mesure d'identifier une ambition géopolitique et une stratégie commune, au service de l'intégration.

2. Pour plus de détails sur la CSP, lire « Bataille diplomatique sur fond de Coopération structure permanente », *Note d'Analyse du GRIP*, 4 novembre 2009 www.grip.org

3. Article 42.6 du traité sur l'UE, tel que modifié par le traité de Lisbonne.

4. Article 2 du Protocole n° 10 sur la Coopération structurée permanente.

5. Voir à ce propos le « Position Paper » rédigé par la Belgique, la Hongrie et la Pologne (le trio en charge de la présidence semestrielle de l'UE de juillet 2010 à décembre 2011) sur la Coopération structurée permanente.

6. Lire le Rapport de Yves Fromion, député de l'Assemblée nationale française, présenté au Premier ministre François Fillon le 30 juin 2010, disponible sur le site <http://www.fromion.org/>.

Le débat amorcé dans les coulisses de Bruxelles ne semble pourtant pas aller dans cette direction. Le mot d'ordre qui, jusqu'à présent, a dominé ce débat a été « inclusivité » : la CSP devrait regrouper tous les États membres de l'UE sur la base d'un projet essentiellement capacitaire et non politisé, en s'adressant, en fin de compte, seulement à l'industrie d'armement et à la planification. Sa seule valeur ajoutée résiderait alors dans sa dimension contraignante (absente de la PSDC). Pourtant, plus la CSP sera accueillante, moins elle sera ambitieuse. Dans un tel contexte, les objectifs contraignants fixés risquent d'être extrêmement limités, et leur respect difficile à vérifier (comme le Pacte de stabilité pour l'euro l'a démontré dans le domaine économique).

L'idée d'une initiative inclusive repose, en outre, sur deux conditions implicitement données pour acquises. La première présume que l'UE a une politique étrangère et une capacité décisionnelle « classique », à laquelle il ne faudrait qu'adjointre des capacités militaires nationales mutualisées pour rendre l'action de l'Union dans le monde plus efficace. Le problème de la cohésion politique nécessaire afin d'utiliser les outils créés n'est pas pris en compte.

La deuxième présume que les États membres ont besoin de la CSP et de l'UE pour entreprendre des collaborations militaires. Pourtant, lorsqu'ils veulent vraiment collaborer dans ce domaine, les pays européens le font déjà, et depuis longtemps, sur le plan bilatéral ou sur un plan multilatéral restreint, c'est-à-dire en dehors de l'UE. Ils n'ont certainement pas besoin des complexités institutionnelles et politiques de l'Union pour entamer des coopérations militaires ou industrielles « à la carte ». Et ils en auront encore moins besoin si la PSDC est alourdie par une CSP ouverte à tous, qui ne ferait que reproduire ses complexités. Il ne faut pas oublier, en effet, que si elle doit être instituée à la majorité qualifiée, une fois créée, la CSP fonctionnera à l'unanimité. Quel serait son sens si elle est inclusive ? Une Europe de la défense à 22 ou à 24 fonctionnant à l'unanimité plutôt qu'une Europe à 27 ?

Pour lui attribuer une dimension politique, pour éviter qu'elle ne réinvente la PSDC, la CSP devrait être fondée, entre autre, sur trois caractéristiques. Elle ne devrait pas être trop inclusive (sans pour autant être trop exclusive), elle devrait se baser sur une déclaration qui aborde le thème de l'intégration (par exemple à travers un quartier-général), et elle devrait être opérationnelle. La dimension opérationnelle de la CSP est un autre sujet très délicat. L'hypothèse qu'elle puisse décider à elle seule de lancer une opération militaire est à exclure. Les membres d'une CSP politisée pourraient néanmoins avoir une certaine influence sur le Conseil européen, surtout s'ils réussissent à se doter de moyens militaires efficaces et utilisables dans un délai raisonnable. Ils seront tenus de se réunir régulièrement, probablement par la formation d'un Conseil défense. Ils constitueront, de fait, un forum pouvant aider à la préparation des Conseils européens, et pouvant en conséquence en améliorer la capacité décisionnelle. Bien-sûr, cela ne serait possible que si la composition de la CSP qui, rappelons-le, fonctionnera elle aussi à l'unanimité, ne reproduise pas celle du Conseil européen. Une CSP trop inclusive ne changerait rien. En même temps, si elle était trop exclusive elle n'aurait pas suffisamment de légitimité pour influencer le Conseil européen. Il faudra trouver le bon équilibre.

Ainsi faite, la Coopération structurée pourrait être conflictuelle, mais elle pourrait aussi, paradoxalement, attirer de nombreux candidats à l'adhésion. En général, les capitales n'apprécient guère d'être exclues d'une instance dotée d'influence politique. Les pays plus ambitieux devraient dès lors cueillir cette occasion pour hausser la mise lors des négociations pour l'institution de la CSP. Ils disposent, à ce propos, d'un outil précieux : la majorité qualifiée. Cet atout, inédit dans le domaine de la défense, devrait être exploité, au moins lors des pourparlers. Tout porte à croire qu'il ait été inséré dans le traité de Lisbonne à ces fins.

Conclusion

Le chemin de l'intégration européenne dans les domaines de la défense et de la politique étrangère comporte, incontestablement, de nombreux inconvénients. Les inconvénients d'une non-intégration seraient toutefois bien plus grands dans le long terme. Tôt ou tard ce chemin devra être affronté de manière plus résolue. Trop souvent les transferts de compétences vers Bruxelles sont présentés comme une perte de souveraineté pour les États et les citoyens de l'Union. Or, c'est le contraire qui est vrai. Sans intégration, les

électeurs européens seront représentés par des gouvernements impuissants. L'intégration européenne est le seul moyen de préserver leur souveraineté.

Malgré cela, l'UE est perçue comme une bureaucratie de plus en plus compliquée et froide, qui ne passionne plus. Il semblerait même qu'elle suscite l'ennui, voir l'indifférence, comme l'a récemment démontré le taux d'abstention aux dernières élections européennes. La CSP ne doit pas alimenter davantage cette dynamique. Elle n'aura de sens que si, au contraire, elle réussit à l'enrayer, en réincarnant l'idéal européen avec un peu plus d'audace. Certes, attribuer une âme politique à la CSP peut paraître une option irréaliste et velléitaire, outre que conflictuelle. Pourtant, c'est seulement à cette condition qu'elle pourra offrir une réelle valeur ajoutée aux mécanismes de coopération militaire déjà existants, sans alourdir inutilement le fonctionnement bureaucratique, déjà trop compliqué, de la PSDC.

Si les conditions pour un tel projet ne sont pas au rendez-vous, il serait peut-être plus judicieux de mettre cette initiative de côté, en renonçant à la créer dans l'immédiat, plutôt que de lancer un projet bâclé, au risque de gâcher les quelques potentialités qu'il pourrait offrir. Il ne faut pas oublier que la CSP est censée rester unique et permanente. Une fois créée, sa physionomie sera difficile à modifier.

Avec le soutien de la



Wallonie