



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 27 mai 2015

MAURO, Frédéric. « *La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne* », Note d'Analyse du GRIP, 27 mai 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1751>



NOTE D'ANALYSE

La Coopération structurée permanente : la Belle au bois dormant de la défense européenne

Par **Frédéric Mauro**

27 mai 2015

Résumé

Évoquer la « Coopération structurée permanente » (CSP) dans les cercles de pouvoir suffit généralement à provoquer des haussements d'épaule ou des soupirs de désillusion. Pourtant, c'est un acronyme que l'on entend beaucoup ces derniers temps à Bruxelles. Mais alors : qu'est-ce que vraiment la CSP ? Innovation majeure du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, la CSP a été défigurée au moment de son incorporation dans le Traité de Lisbonne, au point d'être devenue illisible. Pour la comprendre il faut alors retrouver son esprit dans les travaux préparatoires qui menèrent à sa rédaction.

La CSP est, avec l'Agence européenne de défense et la clause de défense collective, l'un des trois éléments indissociables qui devaient donner naissance à une « Union européenne de sécurité et de défense », copie carbone de l'Union économique et monétaire européenne. Elle était censée s'appliquer de droit, avant l'élargissement. Elle ne l'a pas été. Pourtant le mécanisme est intact. Il n'a pas rouillé. Et pour le mettre en œuvre une seule condition suffit : le vouloir.

Abstract

The Permanent Structured Cooperation: the Sleeping Beauty of the European Defence

Raising the subject of the “Permanent Structured Cooperation (PESCO)” in the circles of power generally produces shrugs of disinterest or disillusion. However, the acronym is frequently heard in Brussels, recently. So, what is really PESCO? A major innovation of the Treaty Establishing a Constitution for Europe, when it was rewritten in the Treaty of Lisbon, PESCO was distorted and became illegible. Therefore, in order to understand what it really is, one needs to rediscover the original spirit of the preparatory works which led to it writing.

PESCO is, with the European Defence Agency and the Collective Defence Clause, one of the three indivisible elements which were eventually to give birth to the “European Security and Defence Union”, the carbon copy of the Economic and Monetary Union. It was supposed to be created before the enlargement. But it was not. Nevertheless, the mechanism contained in it remains intact. It only needs one condition to be implemented: willingness.

Introduction

Il est beaucoup question de « Coopération structurée permanente » (CSP) ces derniers temps à Bruxelles. Jean-Claude Juncker déclarait le 17 mai 2014 avoir trois objectifs pour la politique étrangère de l'UE parmi lesquels, précisément : la CSP. Le 20 janvier 2015, Jean Arthuis, Président de la commission des budgets du Parlement européen lui emboîtait le pas, affirmant qu'« *il est temps que la Haute Représentante et les ministres, mettent en œuvre les dispositions du Traité permettant de mettre sur pied une coopération structurée permanente entre pays européens en matière de défense* ». Le même jour, Michael Gahler, membre de la sous-commission défense et président du groupe d'étude parlementaire, le *Kangaroo Group*, déclarait : « *nous avons besoin d'une décision sur le lancement de la Coopération structurée permanente* ». En février 2015, un rapport d'un groupe de travail présidé par Javier Solana, publié sous le titre *More Union in European Defence*, conclut à la mise en place d'une « Union européenne de défense » et à l'utilisation de la CSP pour en gérer la géométrie. Enfin, le 28 avril la ministre fédérale de la défense allemande, Mme Ursula von der Leyen a apporté son soutien au rapport du groupe Solana, préconisé la création d'une « Union européenne de la défense » et évoqué la CSP.

Présentée comme une avancée majeure du Traité de Lisbonne en 2007, la CSP a pourtant été, à de rares exceptions près¹, délaissée par les universitaires, dédaignée par les leaders politiques européens et ignorée du grand public. À tel point qu'elle semblait tombée dans un sommeil très profond dont personne n'aurait pensé qu'elle sortirait un jour. Pourquoi donc subitement une telle affluence de princes charmants ?

1. Qu'est-ce que la CSP ?

Écartons tout de suite une confusion fréquente : la coopération structurée n'est pas une coopération renforcée. Telles que prévues par l'article 329 du TFUE, ces dernières ont pour objet de permettre à un groupe d'États de prendre une initiative dans un domaine d'intérêt général pour l'Union et de créer entre eux des droits et des obligations auxquelles d'autres États ne veulent pas consentir. Elles peuvent être aussi bien civiles que militaires mais dans ce cas, elles doivent être autorisées par le Conseil européen à l'unanimité de ses membres. En outre, qu'elles soient civiles ou militaires, un minimum de neuf États est requis. Seulement trois coopérations renforcées civiles ont été mises en place depuis 2007²; aucune en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PSDC).

La CSP se distingue également des missions de la PSDC qui peuvent être confiées par le Conseil « *à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission* » en vertu des articles 43 et 44 du TUE. Ce dernier article a connu un bref regain d'actualité avec le Conseil de défense de novembre 2014 dont les

1. On signalera notamment les travaux sur ce sujet de MM. Sven Biscop, de l'Institut Egmont (*Royal Institute for International Relations*) et de Federico Santopinto, du GRIP.

2. Coopération pour la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice en matière de divorce et de séparation de corps (2010) ; coopération en matière de brevet européen (2011) ; projet de taxe sur les transactions financières (2013).

conclusions mentionnent les « *délibérations en cours examinant le plein potentiel de l'utilisation de l'article 44* ». Mais aucune mission n'a jamais été lancée sur ces bases.

Contrairement aux coopérations renforcées, « la » coopération structurée permanente concerne exclusivement le domaine de la défense. Elle se conjugue au singulier, car à l'instar du pacte de stabilité, il ne saurait y en avoir qu'une seule, ou pas du tout. Surtout, elle a vocation à être « permanente », c'est-à-dire durer pour toujours, et à être « structurée » donc structurante. Ces qualificatifs forts résonnent comme autant de principes constitutifs d'une éventuelle défense européenne.

2. Un régime juridique devenu incompréhensible...

L'ensemble des dispositions formées par les articles 42.6, 46 et le protocole n° 10 annexé dessine un régime juridique complexe constitué par une définition à tout le moins elliptique, deux conditions, cinq engagements et un mécanisme d'activation.

En vertu de l'article 42.6, la CSP est une sorte d'union qui ne dit pas son nom, établie par « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en matière militaire en vue des missions les plus exigeantes* ». Plus élevés que quoi ? Plus contraignants que qui ? Le texte ne le dit pas. En revanche l'article premier du protocole dit que pour faire partie de cette union, les États membres doivent remplir deux conditions cumulatives consistant à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense (...) et 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 fait que ces conditions devaient être appréciées en 2010, au plus tard, précision qui ne figurait pas dans le traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE), traduit selon nous le fait que la CSP n'a pas été pensée comme une option possible, mais avait vocation à entrer en application dès le processus de ratification complété. Cette interprétation est confirmée par l'utilisation du présent de l'indicatif, qui en droit vaut impératif, à l'article 42.6 : « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires (...) établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.* ». Observons au passage que cela confère à la Commission européenne, gardienne des traités, un droit de regard sur la mise en œuvre de la CSP et fonde juridiquement les interventions de Jean-Claude Juncker.

En application de l'article 2 du protocole, les États participants doivent souscrire cinq engagements :

1. coopérer, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ;
2. 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 ;

3. 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 ;
4. 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 » ;
5. participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

Cette procédure complexe et contraignante constitue néanmoins un assouplissement par rapport au cadre des coopérations renforcées sur deux points importants : il n'y a pas de nombre minimal d'États requis pour activer la CSP. Elle pourrait donc être formée par seulement deux États ; la décision d'autoriser la CSP se prend à la majorité qualifiée du Conseil et non à l'unanimité.

Deux éléments méritent encore d'être soulignés. D'une part, l'article 46.6 prévoit que « *les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente (...) sont adoptées à l'unanimité* » des États membres participants. D'autre part, l'article 3 du protocole additionnel prévoit que : « *L'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités (...) et en fait rapport au moins une fois par an (...).* »

Le dispositif juridique de la CSP est, comme on le voit, difficile à comprendre et plus encore à résumer. Mais davantage que sa complexité, c'est son utilité qui interpelle.

À quoi tout cela sert-il ? Certes, tout le monde comprend que l'objet de la CSP se confond avec les engagements qui la constituent : effort financier, rapprochement des outils de défense, accroissement de l'interopérabilité, comblement des lacunes et participation à des programmes majeurs d'armement. Mais les États membres peuvent aussi bien le faire à tout moment par la voie d'accords bilatéraux, sans demander la permission du Conseil, fût-ce à la majorité qualifiée. Et c'est du reste ce que firent la France et le Royaume-Uni dès 2010 avec le Traité de Lancaster House.

Quels avantages en retirer ? Le traité de Lisbonne ne contient aucune incitation pour favoriser l'activation de la CSP. Ni perspective de déduire les dépenses d'investissement de défense du calcul budgétaire pour le respect des critères du pacte de stabilité, ni exonération de TVA sur les acquisitions d'équipements militaires, ni rien d'autre du reste. Et c'est bien pour cela qu'à la question « à quoi sert la CSP ? », il est difficile d'apporter une réponse synthétique, compréhensible par tout un chacun.

3. Un plan d'ensemble d'une grande clarté : l'Union européenne de défense

En réalité, si le dispositif est aujourd'hui illisible c'est parce qu'il a été altéré par les négociations successives. Celles-ci ont fait disparaître l'objectif du texte final, en ne laissant subsister que le mécanisme qui devait y conduire. Pour retrouver cet objectif, il

faut aller à la recherche de l'alinéa disparu entre le TECE et le traité de Lisbonne. C'est l'alinéa 40.7. du TECE qui suivait immédiatement celui relatif à la CSP et disposait : « tant que le Conseil européen n'a pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article (c'est-à-dire qu'il n'a pas décidé à l'unanimité de passer de la politique de sécurité et de défense commune à la défense commune), une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle ». Le véritable objet de la CSP apparaît ainsi : une union plus étroite en matière de défense. Et dès lors, tout s'éclaire. La raison d'être de la CSP est de permettre, grâce à cette union plus étroite, de faire ensemble ce que l'on ne pourra plus faire seul : se défendre. Ce qui est, en soi et pour soi, une incitation suffisante. À condition bien sûr que tout le monde joue le jeu, d'où ces « engagements » si nombreux.

Comme le dit justement Federico Santopinto, chercheur au GRIP, pour capturer l'esprit de la CSP il faut remonter à la source : quand, comment, et avec qui est-elle née ? Son histoire débute au sommet de Laeken en décembre 2001 avec la convocation de la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing et qui préparera le TECE. Après une première phase d'auditions et de sondages, pendant laquelle il apparut qu'il y avait une véritable demande des citoyens pour une défense commune, le Présidium de la convention décida la constitution d'un groupe de travail, le numéro VIII, sur la politique de défense. La présidence en fut confiée à Michel Barnier et ses travaux ont été rapportés de façon précise par celui qui en fut le secrétaire : l'ambassadeur belge Philippe de Schoutheete³. La CSP a vu le jour au sein de ce groupe de travail, emmené de façon audacieuse par Michel Barnier, et a bénéficié de l'apport décisif de la contribution conjointe de Dominique de Villepin et Joschka Fischer, le 22 novembre 2002, qui proposait ni plus ni moins que la création d'une « Union européenne de sécurité et de défense ». L'objectif était pour eux de permettre – avant l'élargissement – à une avant-garde de pays désireux de le faire, de s'engager de façon plus résolue dans la voie d'une « entente plus étroite » dans le domaine de la défense, sans pour autant renoncer au principe de souveraineté. Cette construction devait rester dans le cadre de l'Union, mais ne devait pas pouvoir être empêchée par elle. C'est ce projet qui sera présenté au Conseil européen de Thessalonique le 19 juin 2003 et qui se retrouve sans changements substantiels dans le projet final signé le 18 juillet de la même année. Aucune disposition de l'avant-projet ne prévoyait de soumettre la décision de constituer la coopération structurée à l'autorisation du Conseil et les États participants décideraient seuls de l'accession d'autres États membres à leur forme de coopération.

Malheureusement, le déclenchement de l'opération militaire en Irak le 24 mars 2003 engendra une division profonde au sein du camp européen. Malgré leurs différends, les États membres étaient conscients que la construction européenne nécessitait de surmonter la crise. La réunion des chefs de gouvernement allemands, britanniques et français à Berlin en septembre permit de déboucher sur un compromis accepté par le Conseil européen du 13 décembre 2003. La Grande-Bretagne accepta la constitution d'un embryon d'état-major opérationnel sous la forme d'une cellule rattachée au Conseil des ministres, à condition qu'elle ne soit pas localisée à Tervuren, lieu symbolique du sommet du même nom, et qui avait été à l'origine d'une mini-crise entre alliés européens et l'allié

3. Les cahiers de Chaillot n° 71 – la cohérence par la défense – une autre lecture de la PESD – octobre 2004.

américain. En contrepartie, la France et l'Allemagne acceptèrent des modifications substantielles de la clause de défense mutuelle et de la coopération structurée.

Le texte issu de la Convention mettait en place un système, établi par un protocole, qui était à écrire parce qu'il serait largement autodéterminé et autogéré. Et c'est bien cela qui suscitait des réticences du côté anglais. Le protocole additionnel fût donc rédigé *ex ante* afin de permettre au Conseil de statuer d'une manière objective sur la participation ou la non-participation des États membres. Par ailleurs, la coopération a été substantiellement modifiée dans le sens d'une plus grande ouverture aux pays non participants. Ceux-ci sont associés à la décision de lancer une telle coopération, même si elle est prise par le Conseil statuant à la majorité qualifiée alors que dans le texte initial, elle n'avait même pas à être autorisée. C'est également le Conseil statuant à la majorité qualifiée qui permet ultérieurement l'entrée dans la coopération renforcée de pays non participants. En attendant ceux-ci sont associés au fonctionnement de cette coopération : ils peuvent participer aux délibérations de celle-ci mais, évidemment pas au vote.

Malgré tout, le plan d'ensemble restait cohérent. Quel était-il ? Il s'agissait de mettre en place les voies et moyens d'une intégration progressive des défenses nationales. L'idée est, de façon assumée, la même que dans le traité de Maastricht⁴. Il s'agit de créer les conditions de l'état final recherché – la défense européenne – par une convergence préalable, progressive et mesurable des outils de défense. C'est l'idée que des normes quantitatives vont pouvoir jouer un rôle orthopédique et favoriser l'avènement de l'objet désiré : la défense commune. C'est fondamentalement la même idée que celle qui présida à la naissance de la monnaie commune. À ceci près que les « engagements » de la CSP sont moins des critères isonomiques comme le sont les critères de Maastricht qu'une succession d'étapes à franchir dans un ordre logique.

La convergence doit d'abord être budgétaire car d'évidence le nerf de la guerre c'est l'argent. L'idée d'un effort commun mesuré en pourcentage du PIB a été explicitement évoquée dans les travaux du groupe de travail. Finalement, le critère retenu est moins ambitieux, mais plus précis. Il s'agit d'un « *niveau de dépenses en matière d'équipements de défense* ».

Deuxième étape : le rapprochement des « outils de défense ». Ce rapprochement doit se faire en amont par « l'harmonisation des besoins militaires », ce qui implique une analyse stratégique commune et la définition subséquente d'une stratégie d'acquisition ; il doit se faire également en aval, par la « mise en commun » et la « spécialisation ». La coopération dans les domaines de la logistique et de la formation n'est pas oubliée. Observons au passage que la spécialisation des outils de défense est une phase très aboutie d'intégration, puisque chaque État partie à l'accord ne sera plus capable d'agir sans l'accord de l'autre.

4. Rapport final du groupe de travail VIII précité § 54 : « *Plusieurs membres du groupe de travail ont proposé que, comme le traité de Maastricht a créé une forme de coopération particulière pour la mise en place et la gestion de l'euro, le nouveau traité prévoie par conséquent une forme de coopération plus étroite entre les États membres qui souhaitent effectuer les missions les plus exigeantes et remplissent les conditions nécessaires pour que leur engagement soit crédible. L'une des conditions pour participer à cette 'Eurozone de la défense' devrait être une forme de présomption de disponibilité de forces pré-identifiées, ainsi que des capacités de commandement et de contrôle (...).* »

Troisième étape : le renforcement des capacités opérationnelles des forces, ce qui passe par « l'identification des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement leurs procédures de décision nationale ». On appréciera l'audace du dispositif.

Quatrième étape : le comblement des lacunes capacitaires dans le cadre d'un mystérieux « Mécanisme de développement des capacités » dont l'intitulé préfigure le « Mécanisme européen de stabilité » en matière financière et qui correspond dans l'idée à ce que l'on appelle aujourd'hui la planification de défense.

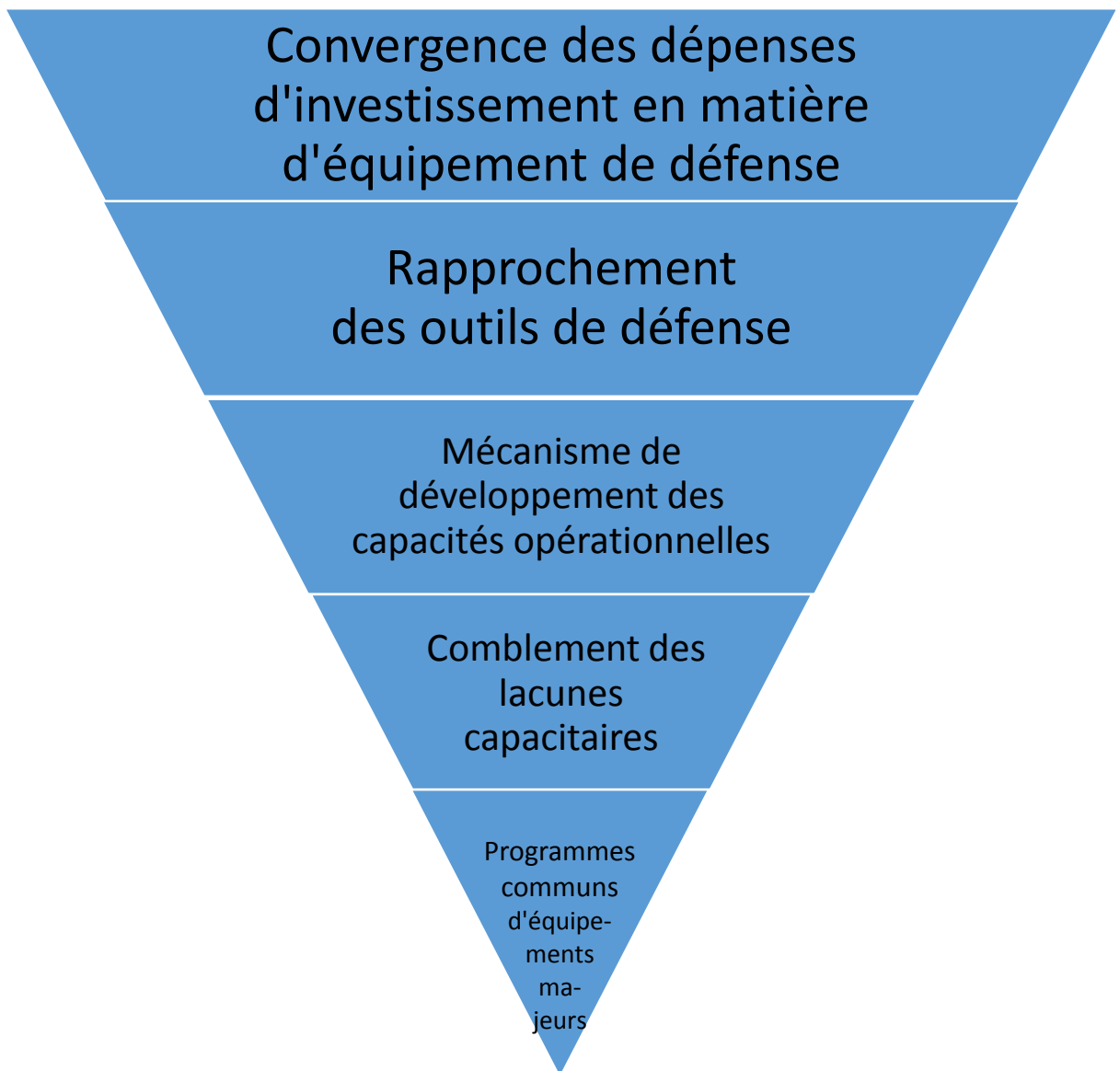
Enfin, le développement de « programmes communs ou européens d'équipement majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense ». Le rapprochement des industries de défense se fait dans l'ordre logique, c'est-à-dire après la définition d'un besoin opérationnel commun et non pas avant. Une fois les outils industriels de défense amalgamés et spécialisés et les redondances supprimées pour réduire les coûts non récurrents, tout retour en arrière devient extrêmement difficile pour ne pas dire impossible.

La CSP dessine ainsi une progression incrémentale qui s'inscrit dans une démarche « pragmatique », pour reprendre le mot de Jacques Chirac⁵ qui fera *flores*, et qui est celle des pères fondateurs : pas de rupture, pas de saut, mais un glissement progressif : une grande vision, des petits pas. Pour preuve, les décisions au sein de la CSP continuent de se prendre à l'unanimité car l'UESD ne propose pas de saut fédéraliste.

L'objectif final pourtant ne fait aucun doute : c'est la « défense commune », préfiguration d'une défense européenne, c'est-à-dire d'une défense de l'Europe, par l'Europe, pour l'Europe. Cette défense européenne n'est pas incompatible avec l'Alliance atlantique, mais elle revendique une certaine autonomie : l'Europe doit pouvoir « agir seule » (Chirac) ce qui suppose qu'elle ait une « capacité entière » (Villepin-Fischer), ce que l'on appellera plus tard « l'autonomie stratégique ». C'est en somme l'idée d'un « pilier européen de l'OTAN » formule expressément utilisée dans la contribution Villepin-Fischer.

Cette mise en place d'une défense commune doit rester dans le cadre de la construction européenne. C'est pour cela que la décision de lancer la CSP est soumise au Conseil et c'est pour cela également que la CSP doit rester ouverte à tous les États membres qui voudraient rejoindre le groupe pionnier. Mais elle ne doit pas pouvoir être entravée par les États neutres, ou qui s'en remettent à l'OTAN pour leur propre défense. C'est pour cela que la décision du Conseil est prise à la majorité et non à l'unanimité et c'est pour cela qu'il n'y a pas de nombre minimal d'États fixé. Deux États suffiraient pour l'activer.

5. Dialogue de M. Jacques Chirac avec des étudiants de l'université Humboldt, Berlin, 26 juin 2000.



Le plan ainsi tracé, l'Union de défense et de sécurité européenne reposait, à l'instar de l'Union économique et monétaire, sur trois éléments :

1. les normes quantitatives : les « critères » et les « engagements » de défense qui sont fixés dans le dispositif de la CSP jouent le même rôle que les « critères de convergence » dans l'Union monétaire ;
2. un organisme chargé d'en vérifier l'application : l'Agence européenne de défense, dont le nom développé est beaucoup plus explicite : « Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement ».
3. enfin, la clause de défense collective de l'article 46.7. qui puise son inspiration dans l'antique alliance des cités grecques, la *Symmachia* qui fait que s'attaquer à l'un revient à s'attaquer à tous et qui fait, qu'on le veuille ou non, de l'Union européenne

une alliance militaire⁶. Mais *de facto* cette alliance n'a de consistance que si les États ont effectivement une défense digne de ce nom, et que cet engagement est vérifié dans le temps. D'où la CSP et l'AED.

Ces trois éléments sont donc indissociables. Ils ne prennent leur sens et leur utilité qu'au sein de l'ensemble qu'ils forment. La CSP n'est pas un « outil » au sein d'une « boîte ». C'est une matrice, une pièce d'un engrenage plus vaste destiné à conduire à la défense européenne.

La suite est malheureusement connue de tous. Le « non » français au referendum sur la ratification de cette « Constitution » en mai 2005 conjugué au départ de la scène politique de Gerhard Schröder en novembre 2005 et à l'affaiblissement de Jacques Chirac en septembre de la même année ont plongé l'idée d'une Union européenne de défense, et avec elle la CSP, dans un profond sommeil. Les mots qui devaient permettre de la faire comprendre à tout un chacun tels que « groupe pionnier »⁷, « Europe puissance »⁸, « avant-garde »⁹, « centre de gravité »¹⁰, ou de façon encore plus explicite « Euro-zone de défense »¹¹, « Union européenne de la défense et de la sécurité »¹², sont apparus trop forts après Lisbonne pour continuer à être prononcés et nous avons tous oublié depuis ce

6. Le rapport final du groupe de travail VIII précité est explicite sur ce point : Cf. § 61, 62 et 63 : « 61 Plusieurs membres du groupe ont proposé une clause de défense collective. Dans ce contexte, il a également été suggéré que les États membres qui le souhaitent puissent reprendre entre eux les obligations du traité de Bruxelles relatives à l'assistance mutuelle, mettant ainsi fin à l'Union de l'Europe occidentale. 62. Une telle clause de défense collective a été jugée inacceptable par certains membres du groupe pour des raisons liées au statut non aligné de certains États membres et par d'autres membres du groupe qui considèrent que la défense collective est assurée dans le cadre de l'Alliance atlantique. 63. Dans ces conditions, les membres du groupe favorables à la clause de défense collective ont considéré qu'il serait opportun de permettre aux États membres qui souhaitent approfondir leur coopération, et notamment reprendre entre eux l'engagement du traité de l'UEO, de le faire dans le cadre de l'Union plutôt qu'en dehors de l'Union. Le nouveau traité pourrait alors mettre en place une forme de coopération plus étroite en matière de défense, ouverte à la participation de tous les États membres qui souhaiteraient souscrire un tel engagement et rempliraient les conditions nécessaires pour que cet engagement soit crédible, notamment en termes de capacités de commandement et de contrôle, de préparation des forces, d'interopérabilité et de capacités de déploiement. Les décisions seraient prises uniquement par les États membres participant à cette forme de coopération. Les modalités de fonctionnement et les procédures de décision propres à cette coopération seraient précisées dans le texte établissant cette coopération. »

7. Discours de Jacques Chirac devant le Bundestag, Berlin, 27 juin 2000.

8. Dialogue de Jacques Chirac avec les étudiants de l'université d'Humboldt, Berlin, 26 juin 2000.

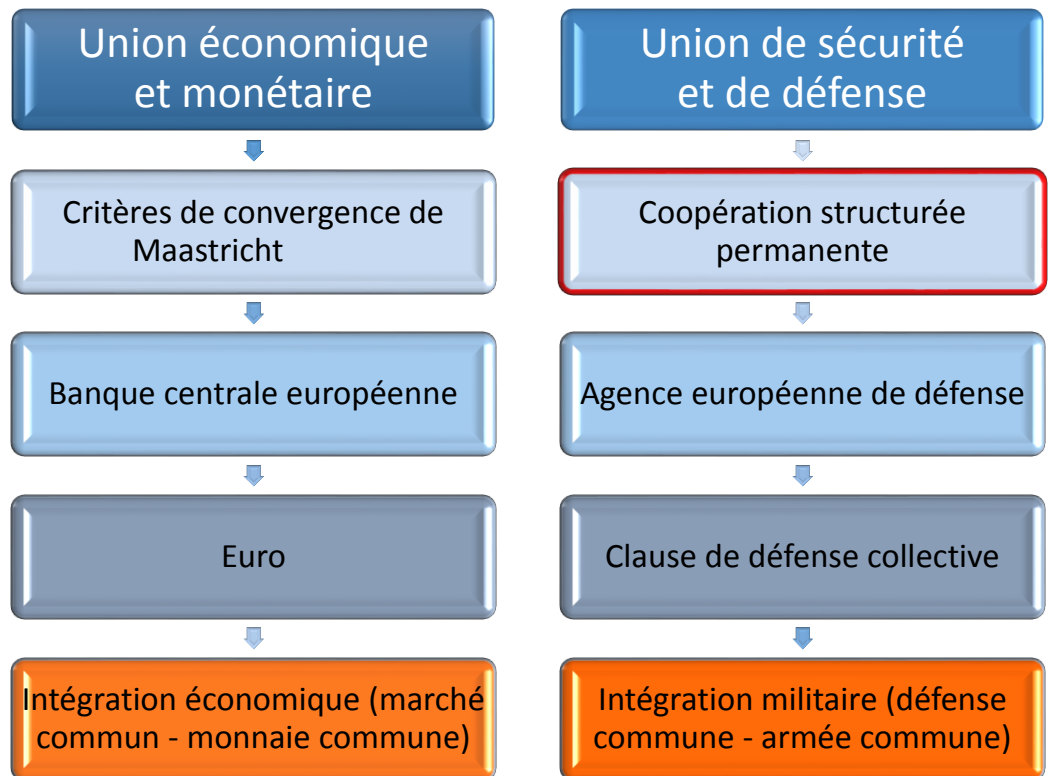
9. Discours de M. Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, sur la finalité de l'intégration européenne, Berlin, 12 mai 2000.

10. Fischer, *ibidem*.

11. Rapport final du groupe de travail VIII de la Convention européenne présidé par Michel Barnier, 16 décembre 2002.

12. Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, 21 novembre 2002 – Dominique de Villepin et Joschka Fisher.

plan d'ensemble, cherchant à déchiffrer un texte mutilé dont l'esprit qui l'animait avait disparu depuis longtemps.



4. Est-il encore réaliste de proposer l'activation de la CSP ?

Premièrement, la CSP est assimilée à une augmentation des dépenses de défense. Au moment où le simple coup d'arrêt à la diminution des budgets de défense européens représenterait déjà une inversion de tendance notable, cela paraît irréaliste. Deuxièmement, quelles que soient les déclarations des responsables politiques européens, l'activation de la CSP est dans la main des États membres et d'eux seuls. Or ceux-ci n'ont, jusqu'à présent, pas émis le moindre signe d'intérêt. Ces deux arguments mis bout à bout suffisent à écarter d'un revers de la main toute évocation de la CSP et à faire passer son auteur pour un farfelu.

4.1. Autant sinon plus, que les engagements politiques pris dans le cadre de l'Alliance atlantique

À bien y regarder, aucun de ces arguments ne convainc. S'il est absurde de considérer une augmentation de l'effort de défense dans le cadre européen, alors que dire de l'engagement unanime des États européens au dernier sommet de l'OTAN les 4 et 5 septembre 2014 ? Pourtant tout le monde sait que ces engagements auront bien du mal à être respectés, même sur une période de dix ans. Le tableau ci-après montre que, pour

la dernière année connue, l'année 2013¹³, le respect de la norme de 2 % aurait entraîné pour les pays européens (hors Turquie) 87,6 milliards de dollars de dépenses supplémentaires, soit environ 79,5 milliards d'euros. Le respect simultané des critères de 2 % du PIB et de 20 % des dépenses d'équipement et de recherche se traduirait, toutes choses égales d'ailleurs, par une augmentation de 26 milliards de dollars (23 milliards d'euros) des dépenses d'équipement pour les alliés européens.

Par comparaison, la CSP apparaît bon marché, puisque pour une norme identique (2 % du PIB), et un périmètre réduit à la zone euro, elle ne coûterait « que » 57 milliards d'euros, soit 62,6 milliards de dollars supplémentaires. En outre, la CSP présente deux avantages décisifs. Premièrement, il s'agit d'engagements juridiques, donc contraignants, surveillés par l'AED et régulièrement réexaminés. Deuxièmement son périmètre et son intensité peuvent être modulés en fonction de la situation des États ; tous peuvent espérer en faire partie ; mais tous n'ont pas besoin d'en être au départ.

Même réduite à l'Allemagne et à la France, l'instauration d'une CSP à 1,6 % se traduirait par un effort de défense supplémentaire supérieur de près de 8,5 milliards d'euros par an. Mais la conjonction de ces deux poids lourds de l'Union, avec le renfort d'un État membre comme la Pologne suffirait à créer une masse critique susceptible d'attirer de nombreux autres États. Au fond, la CSP et les engagements budgétaires de l'OTAN poursuivent le même objectif. La mise en œuvre de celle-ci crédibiliserait ceux-là.

Le débat sur le caractère « inclusif » (tous les États doivent en faire partie) ou « exclusif » (seule une avant-garde), de la CSP qui s'est développé pendant la présidence belge de l'Union en 2010, est un débat mortifère qu'il convient de ne pas rouvrir. Si un tel débat avait eu lieu pour la monnaie commune, l'euro n'aurait sans doute jamais vu le jour. Et il ne faut pas craindre d'interpréter souplement les critères du traité de Lisbonne. C'est comme cela que nous comprenons les conclusions du groupe de travail Solana¹⁴ qui recommande de réviser les mécanismes de mise en œuvre de la CSP et de ne retenir comme seul critère que l'« état d'esprit », c'est-à-dire la volonté résolue d'avancer vers une défense commune.

13. À l'heure où nous écrivons, l'OTAN n'avait toujours pas publié les chiffres pour l'année 2014, qui précisément en raison des engagements pris lors du Sommet du pays de Galles doivent faire l'objet d'un retraitement.

14. Rapport précité du CEPS : *More Defence in the Union* février 2015, p. 21.

**Effort nécessaire pour respecter les engagements
du Sommet du pays de Galles (norme OTAN)**

dépenses de défense en % du PIB : 2 %

dépenses d'équipement en % des dépenses de défense : 20 %

2013	dépenses de défense constatées		dépenses d'équipement constatées		dépenses de défense pour respecter la norme			dépenses d'équipement pour respecter la norme		
	En % du PIB	En millions USD	En %	En millions USD	En %	En millions USD	Différence	En %	En millions USD	Différence
Belgium	1,0	5 257	2,8	147	2,0	10 514	+ 5 257	20,0	2 103	+ 1 956
Bulgaria	1,4	749	2,3	17	2,0	1 070	+ 321	20,0	214	+ 197
Croatia	1,5	848	10,7	91	2,0	1 131	+ 283	20,0	226	+ 135
Czech Rep.	1,1	2 148	9,5	204	2,0	3 905	+ 1 757	20,0	781	+ 577
Denmark	1,4	4 547	9,9	450	2,0	6 496	+ 1 949	20,0	1 299	+ 849
Estonia	2,0	479	14,2	68	2,0	479	0	20,0	96	+ 28
France	1,9	52 250	28,6	14 944	2,0	55 000	+ 2 750	28,6	15 730	+ 787
Germany	1,3	48 718	16,0	7 795	2,0	74 951	+ 26 233	20,0	14 990	+ 7 195
Greece	2,3	5 669	17,7	1 003	2,3	5 669	0	20,0	1 134	+ 130
Hungary	0,9	1 210	9,8	119	2,0	2 689	+ 1 479	20,0	538	+ 419
Italy	1,2	25 173	13,6	3 424	2,0	41 955	+ 16 782	20,0	8 391	+ 4 967
Latvia	0,9	291	12,0	35	2,0	647	+ 356	20,0	129	+ 94
Lithuania	0,8	354	9,3	33	2,0	885	+ 531	20,0	177	+ 144
Luxembourg	0,4	248	15,8	39	2,0	1 240	+ 992	20,0	248	+ 209
Netherlands	1,3	10 313	13,1	1 351	2,0	15 866	+ 5 553	20,0	3 173	+ 1 822
Norway	1,4	7 398	18,9	1 398	2,0	10 569	+ 3 171	20,0	2 114	+ 715
Poland	1,8	9 077	13,9	1 262	2,0	10 086	+ 1 009	20,0	2 017	+ 755
Portugal	1,5	3 316	9,2	305	2,0	4 421	+ 1 105	20,0	884	+ 579
Romania	1,4	2 602	14,6	380	2,0	3 717	+ 1 115	20,0	743	+ 364
Slovakia	1,0	997	5,5	55	2,0	1 994	+ 997	20,0	399	+ 344
Slovenia	1,1	518	1,5	8	2,0	942	+ 424	20,0	188	+ 181
Spain	0,9	12 746	22,9	2 919	2,0	28 324	+ 15 578	22,9	6 486	+ 3 567
UK	2,4	60 283	23,1	13 925	2,4	60 283	0	23,1	13 925	0
Europe		255 191	19,6	49 971		342 832	+ 87 641	22,2	75 987	+ 26 016
Albanie	1,4	182	15,8	29	2,0	260	+ 78	20,0	52	+ 23
Turkey	1,8	14 365	20,5	2 945	2,0	15 961	+ 1 596	20,5	3 272	+ 327
NATO - Europe		269 738	19,6	52 945		359 053	+ 89 315	22,1	79 311	+ 26 366
Canada	1,0	18 428	14,5	2 672	2,0	36 856	+ 18 428	20,0	7 371	+ 4 699
US	4,4	735 154	24,7	181 583	4,4	735 154	+ 0	24,7	181 583	+ 0
NATO	2,9	1 023 320	23,2	237 200		1 131 063	+ 107 743	23,7	268 265	+ 31 065

Restated information from NATO website Database

Supposons qu'une coopération structurée permanente eût été établie en 2013, entre les pays du triangle de Weimar étendu à l'Espagne et à l'Italie (Weimar +) et le groupe de Visegrad. Elle se serait traduite par une augmentation des dépenses de défense de 36 milliards d'euros, même avec une norme de dépense OTAN de seulement 1,8 %.

Limitée aux cinq pays fondateurs de l'EATC¹⁵, avec un objectif à 1,6 % l'instauration d'une CSP aurait entraîné un effort supplémentaire de 13,2 milliards d'euros.

2013	En % du PIB	En prix courants	Monnaie Locale	Dépenses pour respecter la norme	Effort
Greece	2,3	4 275	m. Euro	4 275	0
Estonia	2,0	361	m. Euro	361	0
France	1,9	39 402	m. Euro	41 476	+ 2 074
Portugal	1,5	2 501	m. Euro	3 335	+ 834
Germany	1,3	36 739	m. Euro	56 522	+ 19 783
Netherlands	1,3	7 777	m. Euro	11 965	+ 4 188
Italy	1,2	18 983	m. Euro	31 638	+ 12 655
Slovenia	1,1	391	m. Euro	711	+ 320
Belgium	1,0	3 964	m. Euro	7 928	+ 3 964
Slovakia	1,0	752	m. Euro	1 504	+ 752
Spain	0,9	9 612	m. Euro	21 360	+ 11 748
Luxembourg	0,4	187	m. Euro	935	+ 748
UK	2,4	38 614	m. Pound	38 614	0
Poland	1,8	28 733	m. Zloty	31 926	+ 3 193
Croatia	1,5	4 845	m. Kunes	6 460	+ 1 615
Bulgaria	1,4	1 105	m. Leva	1 579	+ 474
Denmark	1,4	25 572	m. Kroner	36 531	+ 10 959
Norway	1,4	43 427	m. Kroner	62 039	+ 18 612
Romania	1,4	8 666	m. New Lei	12 380	+ 3 714
Czech Rep.	1,1	42 016	m. Koruny	76 393	+ 34 377
Hungary	0,9	271	b. Forint	602	+ 331
Latvia	0,9	154	m. Lats	342	+ 188
Lithuania	0,8	921	m. Litai	2 303	+ 1 382

Restated Information from NATO website Database

CSP pour la zone euro ⇒ **57 Mds €** de dépenses de défense en plus si la norme de **2 %** était respectée

2013	En % du PIB	En M. euros courants	Dépenses pour respecter la norme	Effort à fournir
France	1,9	39 402	39 402	0
Germany	1,3	36 739	50 869	+ 14 130
Italy	1,2	18 983	28 475	+ 9 492
Slovakia	1,0	752	1 354	+ 602
Spain	0,9	9 612	19 224	+ 9 612
Poland	1,8	6 929	6 929	- 0
Czech Rep.	1,1	1 531	2 506	+ 974
Hungary	0,9	1 419	2 839	+ 1 419

Restated Information from NATO website Database

Norme :	1,8 %	+ 36 229
---------	--------------	-----------------

15. European Air Transport Command.

2013	En % du PIB	En prix courants	Dépenses pour respecter la norme	Effort
France	1,9	39 402	39 402	0
Germany	1,3	36 739	45 217	+ 8 478
Netherlands	1,3	7 777	9 572	+ 1 795
Belgium	1,0	3 964	6 342	+ 2 378
Luxembourg	0,4	187	748	+ 561

Restated Information from NATO website Database

Norme :	1,6 %	+ 13 212
---------	--------------	-----------------

4.2. Le chemin de la CSP passe par l'Allemagne et par la France et toutes deux y ont intérêt

Deuxième obstacle : le chemin de la CSP passe par les États membres. Cela est vrai, à cette réserve près que la Commission est gardienne des traités. De même il est vrai que ni la France ni l'Allemagne n'ont plus émis le moindre signe d'intérêt pour ce mécanisme depuis Jacques Chirac et Gerhard Schröder. Mais cette situation est conjoncturelle, et ne résulte pas d'une entrave structurelle. Il suffirait que justement cet « état d'esprit » change, pour que l'on reconsidère positivement la mise en œuvre de la CSP. Car juridiquement, la coopération structurée permanente peut être activée rapidement, et cela pour trois bonnes raisons : elle figure dans les traités et ne demande aucune négociation importante ; aucun nombre minimal d'États n'est nécessaire ; elle ne peut être empêchée qu'à une majorité des États membres du Conseil, ce qui est improbable.

Évoquer la CSP n'est donc pas faire preuve d'irénisme. Il faut et il suffit que l'Allemagne et la France le veuillent et le puissent. Est-ce le cas ? Pas pour l'instant. Mais le moteur franco-allemand donne des signes de plus en plus nombreux de rallumage et tout pourrait changer très vite. D'un point de vue budgétaire, l'Allemagne a une marge de manœuvre importante et la France, compte tenu des efforts qu'elle consent déjà ne serait que modérément sollicitée. D'un point de vue capacitaire, la CSP fournirait de nouvelles occasions de coopération entre les deux pays, au-delà des projets en train de se nouer (alliance dans le domaine des blindés, projet de drone MALE, coopération dans les satellites militaires). De surcroît la mise en œuvre d'une CSP, mesure budgétaire et capacitaire, n'obligerait pas la France à renier son alliance avec le Royaume-Uni, ni d'un point de vue opérationnel, ni du point de vue des projets déjà engagés. Politiquement enfin, la CSP offrirait une possibilité d'action concrète à l'Allemagne et à la France, en réponse à la crise ukrainienne. Surtout, elle fournirait un cadre d'action structurant aux États membres désireux, tels la Pologne, d'en faire plus. Ce qui nous amène à notre dernière question.

5. Pourquoi en reparler maintenant ?

Tout simplement parce qu'à l'amenuisement des défenses nationales européennes, phénomène de long terme que rien ne semble devoir enrayer, est venu se surajouter une détérioration subite et violente de notre environnement stratégique. Ce redoutable effet de ciseaux entre les menaces auxquelles nous sommes confrontés et notre capacité à nous en prémunir, impose une réaction aux décideurs politiques.

5.1. L'effet de ciseaux entre la baisse des dépenses de défense et la hausse des menaces...

L'amenuisement des défenses européennes est un phénomène ancien qui trouve essentiellement son origine dans la diminution des budgets de défense. L'euro n'y est pour rien puisque tous les États européens en sont frappés, y compris le Royaume-Uni. Malheureusement, toutes les initiatives prises depuis une décennie pour tenter d'en tempérer les effets ont été peu efficaces et les tentatives nouvelles ne produiront leurs effets que dans plusieurs années.

Ainsi, l'alliance franco-britannique nouée à Lancaster House, la plus emblématique des coopérations bilatérales, n'a produit que peu de fruits dans le domaine industriel et capacitaire : échec de la coopération dans le domaine des porte-avions, des blindés, des frégates, des sous-marins et des drones MALE. Les quelques succès rencontrés ne vont produire leurs effets que dans le long terme. Dans le cadre multilatéral européen, les mesures de *pooling and sharing* ne sont pas à la hauteur de ce qu'il faudrait faire pour dégager des marges de manœuvre significatives et le seul vrai succès reste à ce jour l'EATC.

Du côté de la demande les grands programmes européens lancés dans le cadre de l'Agence européenne de défense européenne se mettent en place à pas comptés (le ravitaillement en vol, les communications satellitaires militaires, la cyber-défense). Il est révélateur que le plus prometteur, celui des drones MALE (France, Allemagne et Italie) semble s'effectuer au prix de la mise à l'écart de l'AED.

Du côté de l'offre, l'action préparatoire de recherche de défense ne commencera à produire des effets structurants qu'avec le prochain cadre de financement pluriannuel (CFA 2021-2027). Quant à la remise sur le métier de la directive sur les marchés publics de défense et de sécurité (MPDS), qui permettrait peut-être d'introduire des concepts novateurs tels que l'opérateur européen de défense, elle ne semble pas, pour l'instant, figurer parmi les priorités des autorités de Bruxelles.

Si rien n'est fait, les « outils de défense » européens vont donc continuer à s'amenuiser et la base industrielle de défense européenne va souffrir pendant encore longtemps. L'insuffisance de la demande adressée aux industriels va aggraver le sous-investissement chronique dans la recherche et le développement des technologies génériques des armements de demain et déclasser davantage encore l'industrie européenne par rapport à ses compétiteurs américains. Témoin de cette situation, l'incapacité des gouvernements européens à s'engager de manière crédible dans la défense antimissile balistique.

Face à cette évolution interne, l'environnement de l'Europe s'est considérablement assombri en l'espace de quelques mois. Deux chocs externes – l'Ukraine et les attentats

terroristes – ont mis en évidence l'accroissement des menaces aussi bien sur le flanc Est que sur le flanc Sud, qu'à l'intérieur même des frontières de l'Europe.

5.2. ... rend nécessaire une initiative d'envergure qui soit autre chose que du replâtrage

Un sursaut est donc nécessaire. Il est même dans l'ordre des choses. Les autorités européennes en sont conscientes, qui depuis 2013, multiplient les Conseils, les feuilles de route et les plans d'action. Une mécanique de rendez-vous est enclenchée. Mais pour l'instant les engrenages tournent à vide, faute de relais par les États membres.

Le « cadre d'action pour une coopération de défense plus systématique et de long terme » (*Policy Framework for Defence Cooperation*), adopté lors du dernier Conseil des ministres de la défense du 18 novembre 2014, constitue une initiative intéressante. L'idée centrale est bien d'assurer la convergence des appareils de défense européens, en partant d'un effort budgétaire conséquent. C'est au fond la même idée que la coopération structurée permanente et il est du reste révélateur de noter combien les mots « long terme » et « systématique » entrent en résonance avec ceux de « permanent » et « structuré ». Pour utiliser une expression familière, on « tourne autour du pot ».

Toutes ces initiatives se heurtent encore à l'inertie des appareils d'État nationaux, agences d'armement et états-majors qui préfèrent le confort rassurant de leurs habitudes à l'inconfort de bouleversements ressentis comme coperniciens. Par ailleurs, l'hostilité du Royaume-Uni envers toute forme de défense européenne est si forte qu'elle dissuade tous ses partenaires de la moindre initiative. Enfin l'incapacité des appareils diplomatiques nationaux de sortir de la logique confortable des « petits pas » et du « pragmatisme » nous enferme dans une logique mortifère. Nulle cathédrale n'a jamais été construite en empilant les pierres les unes sur les autres. Il est temps qu'un architecte trace des plans, ou à tout le moins fasse preuve d'une vision qui aille au-delà de la longueur de son pas. Autrement dit, il est temps, il est grand temps que les responsables politiques prennent une authentique initiative d'envergure.

Et de toutes les initiatives d'envergure possibles, la CSP est la plus probable

Or, les possibilités d'une telle initiative, en évitant les mots qui fâchent – État fédéral –, ne sont pas infinies. Dans un rapport de juin 2012¹⁶, le Sénat français avait préconisé la mise en place d'un « eurogroupe de défense », qui reprend lui aussi l'idée de l'euro, et qui présente plusieurs avantages par rapport à la CSP : sa mise en œuvre peut se faire en dehors des traités, entre les États qui le souhaitent et donc ne peut être empêché par d'autres États membres ; sa forme, son calendrier et ses obligations sont entièrement à négocier et offrent donc toutes les souplesses possibles : ni engagements budgétaires, ni engagements capacitaires, ni conditions, ni critères...

16. Pour en finir avec « l'Europe de la défense » – Vers une défense européenne. Rapport d'information de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées n° 713 (2012-2013) – 3 juillet 2013.

La règle de la majorité pourrait y être introduite, ce qui serait un authentique *game changer*. Mais il faudrait le négocier et cela prendra du temps.

Les coopérations renforcées de défense des articles 43 et 44 ne sont guère structurantes et surtout leur mise en œuvre est soumise à un accord unanime des États membres, ce qui rend leur mise en œuvre mal aisée et risquée. Au demeurant, on peine à en voir l'intérêt, au-delà du signal politique que les États « font quelque chose ensemble ».

Reste donc la CSP, ou plus exactement l'Union de défense. Car si on veut reprendre la marche vers la défense européenne, il faut oublier l'acronyme incompréhensible de CSP (PESCO en anglais depuis la présidence belge de 2010) et lui préférer des mots que tous les citoyens puissent comprendre : l'Union européenne de défense. Le groupe de travail présidé par Javier Solana, de même que le ministre allemand de la Défense, Ursula von der Leyen, ne s'y sont du reste pas trompés et c'est très justement qu'ils ont ressuscité l'appellation d'Union européenne de (sécurité et de) défense (UED). L'UED serait un moyen puissant de construire l'Europe et, quoiqu'en disent ses détracteurs, aussi puissant que l'a été l'euro. Les ressorts qu'elle met en œuvre n'ont en rien perdu de leur efficacité. Il suffirait de les remonter pour qu'ils produisent leurs effets. Sa mise en œuvre est d'une grande simplicité. Il faut et il suffit de le vouloir.

Le moment est venu de se rappeler d'oser.

* * *

L'auteur

Frédéric Mauro est avocat au barreau de Paris et au barreau de Bruxelles, spécialisé dans les questions de stratégie et de défense européenne, ainsi que celles relatives à l'équipement des forces armées.