

La seule coopération structurée permanente: l'armée européenne ?

Publié le 19 septembre 2010 par Nicolas Gros-Verheyde

Brussels Defence Debate (© NGV / Bruxelles2)

(opinion) Consacré à la coopération structurée permanente, le Brussels Defence Debate, organisé par la présidence belge de l'UE ce samedi, a montré l'impasse dans laquelle se trouve actuellement la Coopération structurée permanente. Nombre d'intervenants se sont succédé à la tribune. Les mots ont été élégants et souvent argumentés. Mais on perçoit bien comme ce « machin » – prévu par le Traité de Lisbonne et détaillé dans un protocole – pose aujourd'hui problème aux Etats membres qui ne savent pas trop comment s'y prendre pour le transcrire dans les faits (1). En résumé, et de manière moins diplomatique : la CSP est aujourd'hui soit un cadre un peu dépassé et inutile, soit la possibilité de franchir un nouveau pas, un peu trop ambitieux dans le cadre politique et budgétaire actuel. D'où le blocage... Explications et propositions.

La CSP arrive bien tard...

1. L'Europe de la défense existe déjà bel et bien, avec certaines structures (Haut représentant, COPS, CMPD, Etat-Major, SitCen...) certaines embryonnaires, d'autres en développement. Cette Europe a tout de même pu mener quelques opérations / missions d'envergure (Tchad, piraterie, Géorgie, Kosovo). Certes, tout n'est pas parfait. Mais on cerne, aujourd'hui parfaitement, les paramètres d'amélioration : QG d'opérations permanent, moyens renforcés pour l'Agence de défense, pooling de certaines capacités, etc. sans oublier la volonté politique d'intervention.
2. Au surplus, existent nombre de coopérations opérationnelles, capacitaires ou/et industrielles (Eurocorps ou même les battlegroups, EATC, satellite Helios...) qui peuvent maintenant trouver place dans le système européen. Puisque le Traité de Lisbonne renforce ces possibilités en autorisant, maintenant, les coopérations renforcées (à ne pas confondre avec la CSP) au sein de l'UE.
3. D'une certaine façon, la vraie coopération structurée permanente, à la fois inclusive et progressive, avec définition de standards et capacité de monter en puissance des missions, et possibilité de participation à la carte, existe déjà... c'est l'OTAN.

La raison d'être de la CSP : ses 3 paramètres

Pour définir ce que pourrait être la CSP, il faut bien en saisir les différents paramètres.

1. Une coopération structurée pleinement inclusive est inutile. Elle n'aurait un intérêt que si, à l'intérieur de la CSP, on pouvait prendre les décisions à la majorité qualifiée. Or, son régime de l'unanimité, identique à ce qui se pratique hors de la CSP, la condamne aux mêmes lenteurs d'avancée que à l'extérieur. La CSP n'a donc un intérêt que si le nombre d'Etats qui y participent est inférieur de façon notable au nombre d'Etats membres. De l'autre côté, une CSP ne peut se réduire à deux ou trois Etats. Car, juridiquement, il est nécessaire d'avoir la majorité qualifiée pour la constituer (et d'un point de vue pratique, il est plus facile de faire une coopération ad hoc dans ce cas). Là est le dilemme à la fois politique et juridique.
2. La CSP n'est pas le seul outil. Si c'est pour produire quelques projets que pourraient très bien conduire d'un côté, l'agence européenne de défense avec sa palette de projets à la carte, de l'autre, des coopérations renforcées dans le cadre de l'UE ou des coopérations ad hoc hors du cadre de l'UE, c'est confondre les outils. C'est reproduire une structure qui va rester une coquille à moitié vide, à moitié pleine, avec des budgets étriqués. C'est combiner la faible utilité d'un Eurocorps aux faibles moyens de l'Agence européenne de défense. C'est risquer non seulement d'être inutile (en gaspillant des ressources humaines et financières pas inépuisables) mais aussi de susciter un lourd désappointement.
3. La CSP est un dispositif de longue haleine. On ne peut pas mettre en place une CSP pour faire juste un avion, même très beau, ou un système radar anti-missiles, même très efficace, ou pour faire quelques économies d'échelle ou quelques réunions d'experts. Elle suppose un abandon (relatif) de souveraineté, progressif, mesuré, mais réel. Le partage de capacités et la meilleure efficacité est à ce prix. Il faut réfléchir à une mécanique intégrationniste comme l'a été l'Euro ou la zone Schengen. Un petit noyau qui commence, rejoint ensuite peu à peu par d'autres. Un schéma préparatoire, fixé autour d'un objectif ambitieux. Ce ne sera pas facile et ce sera plutôt long, de l'ordre de 15 ans minimum : 5-10 ans de préparation, 5-10 ans de mise en place, 5-10 ans de rodage.

Que faire de la CSP ? Pistes ambitieuses pour le futur

Avec ces paramètres, il n'y a pas une masse de solutions. J'en vois deux ou trois, très ambitieuses sans doute. Et c'est là le problème.

La première, la plus ambitieuse, la plus adaptée à la CSP est... l'armée européenne. Voici l'instrument qui permet à la fois les opérations et les capacités. C'est un projet de

longue haleine, complexe, qui ne sera pas facile à mettre en place. Une série de problèmes seront à régler : compatibilité des ressources humaines, des équipements, des circuits de commandement, des procédures d'information... Mais justement c'est le seul projet qui nécessite effectivement une structure « permanente » et « structurée ». Cette « armée » pourrait s'appuyer sur certains noyaux déjà existants : pour les opérations, l'Eurocorps et un QG commun; pour les moyens aériens, l'EATC et l'A400M; pour la formation, l'école de chasse franco-belge; pour le commandement, Etc ...

La seconde piste pourrait être de faire une Agence européenne de défense « intégrée ». N'y participeraient que des Etats décidés à mettre davantage d'argent au « pot ». Cette agence ne comporterait pas une centaine d'experts. Mais un bon millier. Elle serait précédée d'un rapprochement, d'un partage des tâches entre les « bureaux d'études » de chaque État participant. Elle s'engagerait sur la fusion des industries. Il s'agit d'un processus lourd de rapprochement, de restructuration, de redéfinition des tâches. En se fixant des objectifs précis : garder une capacité de production hélicoptère, d'aviation, de drone, de corvette-frégate...

Rien n'empêcherait une troisième piste, ambitieuse, mixant les deux précédentes.

Pour les pays participants, on peut détecter un noyau dur regroupant – selon les hypothèses – France, Espagne, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas ainsi que la Pologne, voire la Hongrie et la Slovaquie, la Suède ou l'Italie. Ce qui est déjà un bon début ! Aux autres après de rejoindre la CSP quand elle sera en phase ascendante. Mais pas avant, sinon ce serait la compromettre.

NB : Certains autres projets auraient pu trouver place dans la CSP mais ce n'est pas vraiment possible. Le bouclier anti-missiles par exemple. C'est un projet typiquement transatlantique jusqu'aux confins russes. Difficile d'imaginer une CSP limitée à l'UE. De plus, cette menace peut changer demain ou diminuer. Et la CSP n'aura plus alors d'utilité. Ce type de projets est donc davantage du ressort de la coopération renforcée ou de l'OTAN. Autre exemple : la protection civile et l'intervention de catastrophes. Mais, depuis le Traité de Lisbonne, cette compétence est de la sphère communautaire, civile, et non plus de la sphère intergouvernementale ou militaire, que l'on veuille ou non. Et la question de l'implication des militaires dans la protection civile, si elle est évidente pour certains pays (latins), l'est beaucoup moins pour d'autres (pays nordiques notamment).

Aujourd'hui l'Europe de la défense souffre moins d'une absence de volonté politique que d'absence de structures. Un projet ambitieux, de longue haleine, pour la CSP serait l'occasion de donner un nouveau souffle à l'Europe de la défense. Et au diable ... les « c'est difficile », « c'est compliqué », « ce n'est pas réaliste ». Tous les projets européens à cette aune-là n'auraient jamais passé le cap. L'Europe ne peut pas se permettre de ne plus avoir d'ambition. En route !

(1) Lire également :

1. Un papier Belgo-Hongrois-Polonais sur la défense commune
2. La coopération structurée permanente, selon la Belgique
3. 4 critères pour la future coopération structurée permanente ?
4. Présidence espagnole 2010: priorités intéressantes pour la défense...
5. Traité de Lisbonne: la Coopération structurée permanente (CSP), expliquée
6. La Coopération structurée permanente : ouuh la la la ! C'est urgent d'attendre...
7. Et encore sur regards citoyens, une autre analyse