

FEVRIER 2009



Cahier du CEREM n°7



LA PRÉSIDENTICE
FRANÇAISE DE L'UNION
EUROPÉENNE ET LA
PESD



CENTRE D'ÉTUDES
et de RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA PESD

CONTRAINTE, OPPORTUNITÉS,
TENDANCES

JANVIER 2009

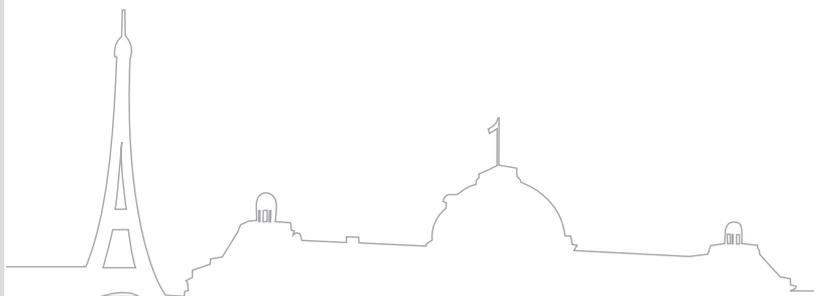
AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.*

*Elles ne constituent en aucune manière une position
officielle du ministère de la défense*

Cahiers du CEREM déjà parus :

- N°1 Principales mutations du système géostratégique mondial depuis 2000 (acte du séminaire de juin 2007)
- N°2 Réflexions sur l'environnement stratégique
- N°3 La légitimité des interventions militaires
- N°4 L'ambition sociale de l'armée française
- N°5 L'asymétrie dans les conflits contemporains
- N°6 Sécuriser le développement durable de la méditerranée (acte du colloque d'avril 2008)





**LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA PESD
CONTRAINTES, OPPORTUNITÉS, TENDANCES**

*Ce numéro a été coordonné par le professeur Frédéric Ramel et relu par les professeurs
Frédéric Charillon et Jean-Paul Pancracio*

Résumés/Abstracts	7
Introduction. Rôle et enrôlement diplomatique d'une présidence Frédéric Ramel.....	13
Europe de la défense ou Europe stratégique ? Nécessités et impasses actuelles de la PESD Jean Dufourcq.....	21
L'après Lisbonne : quelle Coopération structurée permanente ? Federico Santopinto.....	29
La PESD et l'industrie d'armement européenne sous la présidence française : des ambitions à la réalité Fanny Coulomb.....	39
Vers un Quartier général européen ? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne Alessia Biava.....	49
La création et la montée en puissance de la Capacité civile de planification et de conduite (CPC) : quelles implications pour l'Europe de la défense ? Thierry Baud et Stéphane Pfister.....	61
Des dynamiques culturelles de la PESD André Dumoulin, Sylvain Paile, Delphine Resteigne.....	75
L'Europe de la défense sous la présidence française : une vue suédoise Lars Wedin.....	87
Annexes :	
1- Chronologie des principaux événements pendant la présidence française de l'Union européenne.....	97
2- Tableaux récapitulatifs des missions PESD achevées et en cours.....	99

LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA PESD

CONTRAINTES, OPPORTUNITÉS, TENDANCES

NOTES

Résumés/Abstracts

Introduction. Rôle et enrôlement diplomatique d'une présidence Frédéric Ramel

La tentation est grande, début 2009, de poser la question suivante : la France a-t-elle favorisé des avancées dans le domaine de la défense sous sa présidence européenne ? Elle renvoie à la « performance du rôle » d'État dans ses interactions diplomatiques. Toutefois, cette question a le désavantage de soumettre l'analyse à une logique unique : celle du bilan. Le présent Cahier du CEREM ne cède pas à celui-ci. Il propose une autre approche qui est celle des « conceptions du rôle de l'Union européenne » et de l'enrôlement diplomatique selon trois angles : contraintes, opportunités, tendances. Trois contraintes ont pesé sur la présidence : institutionnelle, structurelle et conjoncturelle. Malgré la robustesse des deux premières, la présidence a saisi l'opportunité que lui a offerte la troisième puisque synonyme de crises. De ces six mois, ressortent *in fine* des tendances qui témoignent d'une conception adaptée du rôle de l'UE que la France a promue, une conception focalisée sur les actions concrètes et un esprit pragmatique.

As 2009 begins, one may be tempted to ask : did European defense make progress under the French presidency ? This question refers to the « role performance » of the state in its diplomatic interactions. The disadvantage of this question, however, is that it uses an overly narrow approach to analyzing the topic by only looking at the final outcomes. This Cahier du CEREM adopts another perspective. It aims to analyze the role conceptions of the European Union and the diplomatic enrolment of the French presidency from three different angles : constraints, opportunities, and trends. Three types of constraints weighed heavily on the presidency: institutional, structural, and contextual. Despite the institutional and structural difficulties, the French presidency was able to take full advantage

of the opportunities offered by its contextual constraints, which came in the form of multiple crises. After 6 months, several trends reveal France's adapted conception of the EU's role, one focused on concrete actions and a pragmatic approach.

Europe de la défense ou Europe stratégique ? Nécessités et impasses actuelles de la PESD.

Jean Dufourcq

Si l'Europe de la défense tarde à émerger, c'est qu'elle conduit à de réelles impasses. Au regard de la construction européenne, le bilan de la question stratégique européenne montre qu'elle a émergé par paliers de nécessités et d'évidences successifs sans savoir se doter d'une vraie feuille de route dépassant les clivages entre les principaux États européens. Dans un continent européen à la sécurité retrouvée, la question de la défense européenne serait mal posée. L'auteur invite à approfondir la notion d'Europe stratégique et propose plusieurs *scenarii*.

The Europe of Defense is currently facing major setbacks. Where European construction is concerned, the Europe of Defense has proven to have emerged out of necessity without providing a real plan to overcome the rifts between the main European nations. In a European continent with a renewed focus on security, the issue of European defense needs to be revisited. The author therefore expounds on the notion of a Strategic Europe and then proposes several scenarios.

L'après Lisbonne : quelle Coopération structurée permanente ?

Federico Santopinto

Inspirée des Coopérations renforcées, la Coopération structurée permanente (CSP) s'adresse aux pays « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires* ». Elle devra se baser sur des « *objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense* ». Si son contenu reste tout à définir, comparées aux Coopérations renforcées, les modalités de fonctionnement de la CSP présentent trois particularités qui fournissent des indices intéressants sur les intentions originelles de ses promoteurs. Premièrement, la CSP est au singulier : comme son nom l'indique, elle devrait donc être unique et permanente. Deuxièmement, elle sera instituée à la majorité qualifiée. Cette même règle est prévue en cas d'exclusion d'un participant. Son fonctionnement restera toutefois basé sur l'unanimité des participants. Troisième particularité, le traité n'établit aucun quota minimum relatif au nombre d'États adhérents. Ces trois caractéristiques semblent avoir été pensées dans le but d'encourager une harmonisation vers le haut des budgets militaires des États membres de l'UE, en créant un mécanisme qui rappelle le Pacte de stabilité et de croissance qui se pose à la base de l'Euro. Plusieurs pays ont toutefois critiqué cette hypothèse, en craignant une marginalisation au sein de l'Europe de la défense. Un débat sur le niveau d'« *inclusivité* » de la CSP s'en est suivi. L'orientation qui émerge de ce débat indique que la CSP devrait se baser sur des

NOTES

objectifs qualitatifs et non quantitatifs et devrait être la plus inclusive possible. Cette idée paraît plus adaptée au contexte économique et politique actuel. En outre, pour améliorer ses capacités, l'UE devrait se concentrer sur la complémentarité plutôt que sur une augmentation des dépenses militaires de ses membres. Toutefois, si telle est l'orientation qui prévaut, il faut alors se demander quelle est la valeur ajoutée de la CSP par rapport aux mécanismes actuels de la PESD et de l'Agence européenne de défense.

Inspired from enhanced cooperation, Permanent Structured Cooperation (PSC) is intended for those countries that “fulfil higher military capabilities”. It should be based on “approved objectives concerning the level of investment expenditure on defence equipment”. If its content still remains undefined, in comparison to enhanced cooperation, PSC's procedures present three special features that provide interesting indications on its promoters' original intentions. First, the CSP is singular in French: as its name indicates, it should be unique and permanent. Secondly, it should be instituted by the qualified majority. This same rule shall apply in case of a participant's exclusion. Its functioning shall remain nevertheless based on a decision-making process of unanimity. Thirdly, the treaty does not establish a minimum number of participant states. These three characteristics seem to have been created to encourage a harmonisation toward the top of the Member States' military budgets by creating a mechanism that recalls the Stability and Growth Pact. Several countries have nonetheless criticised this hypothesis, fearing their own marginalisation within the Europe of Defence. A debate on the level of inclusivity of the PSC has followed. The orientation that emerged from this debate indicates that the PSC shall be based on qualitative and not quantitative objectives, and shall be as inclusive as possible. This idea seems more appropriate in the current economic and political context. Moreover, in order to improve its capabilities, the EU should focus on the complementarity rather than on the augmentation of its member states military expenses. However, if such an orientation prevails, one must wonder what the added value of the PSC is in comparison to current ESDP mechanisms and to the European Defence Agency.

**La PESD et l'industrie d'armement européenne sous la
 présidence française : des ambitions à la réalité**
Fanny Coulomb

Les handicaps de l'industrie de défense européenne sont avant tout liés au maintien de marchés nationaux cloisonnés et aux réticences des gouvernements à jouer le jeu de la concurrence entre pays membres. Mais plusieurs pistes existent pour surmonter ces difficultés, lesquelles sont plus ou moins consensuelles au sein de l'UE. La présidence française héritait ainsi en juillet 2008 de nombreux chantiers en cours dans le cadre de la PESD. De nombreux obstacles, à la fois institutionnels, conjoncturels et stratégiques, sont venus limiter les possibilités d'avancées de la PESD. Dans l'avenir, son approfondissement nécessitera une meilleure protection des actifs stratégiques et une prise de conscience collective dans l'UE de la nécessité de faire avancer le deuxième pilier.

NOTES

The handicaps of the European arms industry are mainly due to the maintaining of national market barriers and to governments' reluctance to accept the rules of competition among member states. But several options exist for overcoming these difficulties which are more or less consensual within the European Union. The French presidency thus inherited several projects-in-progress in July 2008 within the framework of the ESDP. Institutional, economic, and strategic obstacles all came to limit ESDP's advances. In the future, its consolidation will require a better protection of strategic assets and a collective consciousness regarding the need to develop the second pillar.

Vers un Quartier général européen ? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne
Alessia Biava

La mise en place d'un Quartier général (QG) européen représente un des enjeux de la présidence française du deuxième semestre 2008 dans son programme de consolidation de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Sujet très controversé depuis les origines de la PESD, ce dossier a néanmoins pu avancer sous la présidence française. Ceci, notamment grâce à l'évolution de la position adoptée par la France, promotrice du projet, et par le Royaume-Uni, traditionnellement réticent ; ainsi que grâce à une plus grande ouverture des États-Unis sur ce point. À ce jour, on assiste donc à un renforcement des aspects liés à la planification civile et militaire. Ce phénomène constitue un compromis porteur dans l'optique de mettre en place un QG européen englobant autant les aspects militaires que les aspects civils. Mais quelles seraient les implications d'une telle entité sur le développement d'une culture stratégique européenne ? Si, sur le plan opérationnel, une culture stratégique civilo-militaire est en train d'émerger au sein de la PESD, il n'existe, sur le plan institutionnel, aucune entité intégrée de planification et de conduite des missions civiles et militaires. La mise en place d'un QG européen englobant les aspects civils et militaires répond ainsi à une nécessité réelle de cohérence entre l'action de l'Union européenne sur le terrain et son cadre institutionnel.

The establishment of a European Operational Headquarters (OHQ) has been an important issue of the French Presidency in the second half of 2008 in the context of strengthening the European Security and Defence Policy (ESDP). A controversial topic since the development of the ESDP, the issue of a European OHQ has nevertheless progressed during the French Presidency. This is essentially due to the evolving positions of France, a promoter of the project, and of the UK, which is traditionally reluctant, as well as a greater openness by the United States on this subject. Today, one sees a strengthening of the civilian and military planning process. It is a promising compromise in terms of establishing a European OHQ that encompasses both civilian and military aspects. But what are the implications of such an entity on the development of a European strategic culture? If, at the operational level, a civil-military strategic culture is emerging within the ESDP, no integrated entity for planning and conducting civilian and military missions exists at the institutional level. The establishment of a European OHQ including

civilian and military aspects responds to a real need for coherence between European Union action on the ground and its institutional framework.

La création et la montée en puissance de la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) : quelles implications pour l'Europe de la défense ?

Thierry Baud et Stéphane Pfister

Réalité insuffisamment soulignée, les missions relevant de la gestion civile des crises représentent la grande majorité des actions conduites par l'UE dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense. La réflexion dans ce domaine semble cependant encore balbutiante : quel est l'apport spécifique de la « variable civile » dans « l'équation de la PESD » ? Cet enjeu crucial est analysé au travers de la nouvelle Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) qui a été déclarée pleinement opérationnelle durant la Présidence française du second semestre 2008. Après avoir rappelé les principales étapes de l'institutionnalisation du volet civil de la PESD, cette contribution étudie la place et l'originalité de la CPCC au sein de la chaîne politico-opérationnelle de l'Union. Elle met ensuite en perspective la création de ce quasi « QG civil » avec les débats sur l'opportunité de doter l'UE d'un état-major de niveau stratégique. Il est avancé pour finir que la CPCC ne saurait être qu'une étape. Malgré la persistance de nombreux obstacles, une structure de commandement plus développée ou, du moins, un niveau intégré et plus diversifié de réflexion politico-stratégique permettrait d'exploiter davantage les potentialités civilo-militaires de la PESD.

Inadequately representing reality, civilian crisis-management type missions represent the vast majority of the actions conducted by the EU within the European Defence and Security Policy. Reflexion in this field, however, seems still in its infancy. What is the added-value of the ESDP civilian component? This crucial stake is analysed through the new Civilian Conduct and Planning Capability (CPCC), which was declared fully operational during the French presidency in the second semester of 2008. After reviewing the major steps in the institutionalisation of the civilian component of the ESDP, this study discusses the place and originality of the CPCC within the Union's political-operational chain. The study then links the creation of this new "civilian HQ" to the debate on the opportunity for granting a strategic-level headquarters to the UE. It concludes by arguing that the CPCC is only one step among many. Despite the persistence of numerous obstacles, a more developed chain of command, or at least, a more diversified integrated level of political-strategic reflexion could help to further develop the ESDP's civil-military potential.

Des dynamiques culturelles de la PESD

André Dumoulin, Sylvain Paile, Delphine Resteigne

La culture de la PESD doit être examinée à la fois en termes politiques et sociologiques. L'influence des élites, le jeu des opinions publiques, la

formation académique (entre CESD et Erasmus militaire) et « l'esprit de défense européen » sont les nouveaux champs complexes dont il faudra tenir compte pour appréhender cette politique sectorielle de l'Union européenne. L'identitaire collectif devient un élément porteur du rapport entre l'individu, les groupes et l'institutionnel dans le processus d'intégration européenne.

The culture of the ESDP should be examined in political and sociological terms. The influence of elites, the play of public opinion, the academic training (between ESDC and Erasmus military) and the "spirit of European defence" are the new complex fields to be taken into account to apprehend this sectoral policy of the Union European. Collective identity becomes a key element of the relationship between the individual, the groups, and the institutions in the process of European integration.

L'Europe de la défense sous la présidence française : une vue suédoise

Lars Wedin

La France avait de grands objectifs pour sa présidence. Malgré la non-ratification du traité de Lisbonne par les Irlandais, ils semblent avoir été atteints. D'un point de vue suédois, il faut souligner la coopération excellente entre les autorités des deux pays ; en particulier entre les états-majors des armées et ce malgré plusieurs facteurs qui auraient pu peser de façon plus saillante pendant la présidence : la différence de culture stratégique française et suédoise (la Suède est un petit pays, non-membre de l'Otan, alors que la France, une des fondatrices de l'Alliance Atlantique, a la vocation d'être une puissance européenne) ; la gestion des propositions françaises (elles sont parvenues tardivement sur la table de négociations, ce qui a posé des problèmes au gouvernement suédois dans son analyse et le suivi du processus).

France had high expectations for its presidency. While the Irish rejection of the Lisbon Treaty constituted a clear obstacle, the presidency must still be seen as largely successful. From a Swedish point of view, the excellent co-operation between authorities of the two countries should be highlighted, especially regarding their militaries even though several factors could have put it in jeopardy : difference of strategic cultures (Sweden is a small country, still not member of NATO, while France is one of the founding fathers of the Atlantic Alliance and still sees itself as an European power); management of french proposals (that often arrived late on the negotiation table, a fact that made their handling difficult within the Swedish government).

Introduction

RÔLE ET ENRÔLEMENT DIPLOMATIQUE D'UNE PRÉSIDENTE

NOTES

1. Professeur de Science politique et chercheur au CEI (université Paris-sud XI), Directeur de recherche au CEREM.
2. L'Institut Thomas More propose une évaluation du bilan de la présidence à partir d'une méthodologie textuelle appliquée aux documents émis par le gouvernement français d'une part, et les documents officiels de l'Union d'autre part : identification des propositions avancées et de leur traçabilité (bloquées, en débat, en voie de réalisation, réalisée). Cette démarche articule appréciation des résultats et celle de la démarche (conduite envers les partenaires allant de l'inaction à la conciliation). L'Institut aboutit à la note de 7/10 dans le domaine de la défense : « Le baromètre de la présidence française de l'Union européenne », p. 8. *Institut Thomas More*. <http://www.institut-thomas-more.org/barometre-pfue/BaroITM-PFUE-Dec2008.pdf> (page consultée le 12 décembre 2008). Voir également le bilan, à dominante positive, de la *Fondation Schuman*, Jean-Dominique Giuliani, « Une présidence réussie. Bilan de la présidence française

Frédéric Ramel¹

La tentation est grande, début 2009, de poser la question suivante : la France a-t-elle favorisé des avancées dans le domaine de la défense sous sa présidence européenne ? Elle renvoie à la « performance du rôle » exercé par un État dans ses interactions diplomatiques. Toutefois, cette question a le désavantage de soumettre l'analyse à une logique unique : celle du bilan². Or, et ce d'autant plus à l'échelle européenne puisque la rotation des présidences inscrit leur action dans un processus antérieur, la réflexion sur le rôle en politique étrangère dépasse l'identification des résultats. Fondée sur l'analogie avec le théâtre - ce qui suppose un modèle de conduite prévisible sur la base d'un script -, elle intègre également la « conception du rôle ». À cet égard, les six mois de présidence française ont permis l'expression de différents rôles.

L'approche en termes de rôle s'appuie sur un travail original de Holsti³. Selon lui, toute politique étrangère est influencée par une conception du rôle, laquelle se distingue de la performance de rôle (décisions et mesures effectivement prises) et de la prescription du rôle qu'adoptent les autres acteurs. Cette conception regroupe un ensemble de normes, de valeurs qui orientent l'action. Holsti défend l'idée selon laquelle les États diffusent une identité à travers leurs choix tant diplomatiques que stratégiques. Sur la base d'une analyse de contenu (les discours prononcés par la *top power class*), il élabore une typologie de rôles : leader régional, protecteur régional, non-aligné (indépendant actif), anti-impérialiste, médiateur, intégrateur, défenseur de la justice, etc.

Le positionnement d'Holsti a entraîné une pluralité de débats concernant les facteurs à l'origine des conceptions ainsi que leurs transformations. Mais il fait également l'objet d'un transfert à l'échelle européenne ces dernières années. Le développement du second pilier et la formulation d'une politique de défense européenne comme objectif en son sein suscitent des tensions entre différents rôles nationaux en matière militaire.

NOTES

de l'Union européenne », Fondation Schuman. http://www.robertschuman.eu/doc/question_s_europe/qe-121-fr_2.pdf (page consultée le 19 décembre 2008).

3. Ole Holsti, « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy » (1970) republié dans Stephen G. Walker, ed., *Rôle theory and Foreign Policy Analysis*, Duke, Duke University Press, 1987, pp. 5-43.

4. Ole Elgström, Michael Smith, Ed., *The European Union's Roles in International Politics*, London, New York, Routledge, 2007.

5. Ole Holsti, *op. cit.*, p. 38.

6. Charles Thumerelle, Philippe Le Prestre, dans Philippe Le Prestre, ed., *Role Quests in the Post-Cold War Era*, Montréal & Kingston, Mc Gill-Queen's University Press, 1997, pp. 135-139.

7. Ce qui renvoie à un facteur exogène d'ordre matériel et non à un facteur endogène d'ordre identitaire. Cette interprétation présente ainsi des affinités avec le point de vue Walker qui fait des variables situationnelles comme les capacités et distribution de la puissance – les éléments clés d'explication quant aux conceptions de rôle. Voir Stephen Walker, *op. cit.*, p. 66 et s.

8. Nicolas Sarkozy, « Discours, World Policy conference », Evian, 8 octobre 2008. Présidence de la République : 08_10_World_Policy_Conference.pdf (page consultée le 5 novembre 2008).

Ce nouvel agenda a pour objet, *in fine*, la conception du rôle de l'UE en tant qu'acteur international⁴. Mieux, il permet d'analyser les consonances et les dissonances entre conceptions nationales de ce rôle attribué à l'UE. Que révèlent les six derniers mois à cet égard ? Quelle conception du rôle national, du rôle de la France en tant que présidente, du rôle de l'Europe en tant que puissance militaire, le gouvernement français a-t-il diffusé ? La France conçoit-elle l'union comme un vecteur qui permet la réincarnation du rang ou bien assiste-on à une renationalisation de la politique étrangère ? Enfin, la France a-t-elle pu exercer un enrôlement diplomatique de ses partenaires dans sa façon de concevoir la défense de l'UE ?

Du rôle de la France

Selon Holsti, le rôle international de la France se conçoit à partir de la catégorie d'« indépendant actif », laquelle repose sur une identité stratégique⁵. Cette indépendance s'articule d'une part, au primat de l'exécutif sur le plan décisionnel et, d'autre part, à la formulation d'un rôle global. Les analyses post-bipolaires confirment une telle inscription gaullienne bien qu'elles ne l'expliquent pas à partir du même facteur. À titre d'illustration, Philippe Le Prestre et Charles Thumerelle mettent en relief cinq rôles spécifiques qui, en s'additionnant, fondent une liberté d'action par rapport aux États-Unis : contribuer à un système international stable en promouvant des institutions multilatérales (renforcement des opérations de paix), élargir la société internationale (protection des droits de l'homme), favoriser le désarmement international, maintenir la présence française au-delà des mers, promouvoir la francophonie⁶. L'origine de cette indépendance provient de la position qu'occupe la France dans le système international et non pas de son identité (ce qui constitue une différence par rapport à l'explication proposée par Holsti)⁷.

En 2008, le président français affiche une volonté de rupture qui résulte d'une transformation du monde sur deux plans. Le premier est d'ordre historique et fait l'objet d'une expression réitérée. « Nous sommes au XXI^e siècle, nous avons les organisations internationales du XX^e siècle »⁸. Cette interprétation renvoie à l'idée d'un « retard » par rapport à la réalité internationale qu'il convient de combler⁹. La seconde rupture se manifeste du point de vue systémique. Un nouveau monde émerge au sein duquel la configuration des rapports de force s'est modifiée : « l'ère des puissances relatives. Non pas que les États-Unis aient perdu leurs formidables atouts ; mais l'ascension fulgurante de la Chine, de l'Inde, du Brésil, le retour de la Russie créent une situation profondément nouvelle : aucun pays n'est plus en mesure d'imposer seul sa vision des choses »¹⁰.

À contexte international nouveau, politique étrangère nouvelle : « la France doit changer profondément. La France doit changer rapidement si elle veut rester dans le peloton de tête, celui des nations qui font l'Histoire, parce qu'elles ont refusé de la subir »¹¹. Les ruptures revendiquées sont le renforcement de la présence française dans le lien transatlantique, le repositionnement au Proche-Orient (relation de confiance avec Israël

NOTES

9. Nicolas Sarkozy
« Discours devant la
63ème Assemblée
générale des Nations
Unies », New York, 23
septembre 2008.
Présidence de la
République :
23_09_Assemblée_Gener
ale_UNU.pdf (page
consultée le 5 novembre
2008); Nicolas Sarkozy,
« Discours à l'occasion du
dîner du Sommet de Paris
pour la Méditerranée »,
Paris, 13 juillet 2008.
Présidence de la
République :
13_07_Diner.pdf (page
consultée le 5 novembre
2008).

10. Nicolas Sarkozy,
« XVIe conférence des
ambassadeurs », Paris,
27 août 2008. Présidence
de la République :
PrononcePRConferece_
des_ambassadeurs-0209-
1.pdf (page consultée le 5
novembre 2008).

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. Sur la distinction entre
ces deux types de
changement, voir Philippe
Le Prestre, *p. cit.*, p. 5. Le
premier est unidirectionnel
et
général puisqu'il affecte
tous les champs de
l'action diplomatique et
stratégique. Le second se
situe à un niveau sectoriel
pour essaimer
progressivement.

14. Le rôle en
Afghanistan qui a subi une
première critique
domestique à l'été 2008
se réfère à ce devoir de
responsabilité consécutif à
la présence française au
sein du Conseil de
Sécurité. Voir Nicolas
Sarkozy, « XVIe

mais aussi avec la Syrie), la redéfinition des coopérations militaires et politiques avec les pays africains, la préoccupation première des droits de l'homme en matière de politique étrangère, et le développement de l'Union européenne suite à l'échec référendaire de 2005. La posture stratégique adoptée ne réside plus dans l'indépendance. Si celle-ci est adaptée et pertinente dans une configuration unipolaire, elle ne l'est pas dans le « concert des puissances relatives »¹².

S'agit-il d'un changement radical de rôle ou d'une recomposition ? La conception du rôle diffusé par la présidence de la République correspond plus à une adaptation des rôles traditionnels de la France qu'à la substitution d'un rôle nouveau à un rôle ancien¹³. Bien qu'elle en appelle à une réforme des institutions onusiennes qui épousent la nouvelle réalité internationale, la France conserve deux propriétés inhérentes à l'indépendance : liberté d'action et responsabilité. Autrement dit, le contenu du rôle n'a pas subi une profonde altération et ce, d'autant moins, que la fonction qu'exerce la France dans l'actuel système international s'adosse encore à la jouissance d'un statut particulier : sa position en tant que membre permanent du Conseil de sécurité¹⁴. Cette continuité de ligne stratégique se manifeste également dans le nouveau rapport à l'Otan qui ne rime pas avec subordination française dans le sens où celui-ci ne remet pas en cause l'indépendance nucléaire du pays, la liberté de décision sur l'engagement des forces françaises à l'étranger, l'absence de troupe sous commandement permanent de l'Otan en temps de paix¹⁵.

Du rôle d'une présidence

Plusieurs voix tant communautaires qu'académiques s'inquiétèrent du style que pourrait adopter la France en tant que présidente¹⁶ et notamment de sa tendance à l'arrogance que nombre de ses partenaires européens redoutaient, notamment depuis l'élection de Nicolas Sarkozy¹⁷. Du point de vue de la méthode, l'appel au jeu collectif ne serait pas l'apanage français. Or, la conception du rôle présidentiel qu'a diffusé Nicolas Sarkozy s'est voulue rassurante¹⁸. Elle fut à l'encontre des interprétations initiales en raison de trois propriétés.

Tout d'abord, la France insista sur l'idée d'un réflexe européen¹⁹. Face à un agenda traversé par une double crise (financière et géorgienne), le gouvernement français a pris l'initiative de plusieurs sommets extraordinaires, repoussant ainsi la parcimonie des consultations et des réunions. Ensuite, La France s'est voulue consensuelle. Il ne s'agit pas d'imposer un point de vue stato-centré mais d'utiliser les vecteurs communautaires en vue de favoriser des postures stratégiques et diplomatiques convergentes. Enfin, elle a cultivé une fonction médiatrice qui la rapproche d'une conception du rôle présidentiel en tant que facilitateur. L'ensemble de ces dispositifs répond à une logique du multilatéralisme régionalisé. Celui-ci ne se limite pas à une technique de

NOTES

conférence des ambassadeurs », Paris, 27 août 2008. Présidence de la République : PrononcePRConférence_des_ambassadeurs-0209-1.pdf (page consultée le 3 novembre 2008).

15. Nicolas Sarkozy, « Entretien avec le quotidien Yomiuri Shimbun à l'occasion du G8 », 7 juillet 2008. Présidence de la République : 07.07_Yomiuri_shimbun[1].pdf (page consultée le 3 novembre 2008).

16. Nicole Gnesotto, « La défense européenne comme priorité de la défense française », *Revue internationale et stratégique*, 2008, 1, 69, p. 158.

17. Frédéric Charillon, « Les enjeux de la présidence française de l'UE : opportunités et limites », *Revue internationale et stratégique*, 2008, 1, 69, pp. 162-163.

18. « Tribune du président de la République Nicolas Sarkozy », *L'état de l'Union 2008*, Paris, Lignes de repères, 2008, p. 137.

19. Cette pratique fut formulée également par Michel Barnier dans un Entretien intitulé « Diplomatie française » : le réflexe européen » à *Politique internationale* (107, Printemps 2005).

20. Voir A.J.R. Groom, « Multilateralism as a Way of Life in Europe », dans Edward Newman, Ramesh Thakur, John Tirman, *Multilateralism*

négociation mais à un état d'esprit (ou une façon d'être)²⁰ : « Si on veut jouer le jeu de l'Europe, il faut jouer avec les institutions qui comptent. (...) La France aujourd'hui est à nouveau au cœur du jeu européen et que chacun le sache, la France en Europe est décidée à jouer collectif »²¹. Les trois débats au Parlement européen participèrent de cette conception. Cette préoccupation présidentielle, nouvelle en France, constitue une originalité.

Ce jeu collectif rencontre des conditions favorables, notamment auprès de partenaires comme la Grande-Bretagne qui ont limité leur implication stratégique ces dernières années. En effet, la posture britannique témoigne d'une réorientation en faveur du continent. Les propos particulièrement virulents du nouveau secrétaire à la défense John Hutton à l'égard des critiques de l'Europe en sont une illustration²². Mais peut-on parler d'un jeu collectif authentique par la France ? Cette méthode présidentielle est-elle au service d'une nouvelle conception de l'acteur européen ?

Du rôle de l'UE en matière stratégique

La conception gaullienne du rôle international de la France eu un impact sur la conception de l'UE. Celle-ci présente le caractère d'une puissance stratégique globale fondée sur l'intergouvernementalisme. La France transfère ainsi ses ambitions à l'échelle européenne²³, notamment sous le terme d'Europe puissance qui entend cultiver son autonomie par rapport aux États-Unis. L'Union devient un instrument de la grandeur nationale qui sert au maintien du rang. Peut-on considérer que l'adaptation du rôle national mentionné plus haut a une incidence sur la conception française de l'UE ? Nicolas Sarkozy n'évoque pas un multiplicateur de puissance au profit de la France mais d'influence : « Si l'Europe n'existait pas, quelle serait aujourd'hui la capacité de la France (...) de peser sur l'évolution du monde ? Avec l'Europe nous avons un levier, un multiplicateur d'influence »²⁴. Est-ce un revirement ? Là encore, il s'agit d'une adaptation qui se traduit par trois recompositions de la conception française²⁵.

La première recomposition réside en une articulation : celle d'un répertoire ancien (une vision pour l'Europe) avec une posture nouvelle (le pragmatisme). « Ambitueuse et pragmatique »²⁶, telle est la conception formulée. On oppose le style français au style britannique. Le premier plus enclin à l'abstraction, aux déclarations de principe, à un projet de long terme. Le second privilégie le bilatéralisme, la flexibilité, les objectifs concrets²⁷ ayant l'intégration pratique comme finalité et non la constitution d'une communauté psycho-sociale²⁸. Or, la présidence française adopte cette ligne pragmatique afin de « traduire dans les faits » les projets du second pilier. Leitmotiv depuis le 1er juillet, cette posture peut se résumer aux propos conjoints du ministre français de la défense et du Haut Représentant à la Pesc : « nous sommes convaincus que l'Europe de la défense n'avancera que par des réalisations concrètes, plutôt que par des débats institutionnels »²⁹. Elle se manifeste par la « Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale » qui appelle à des actions concrètes³⁰. Cette tendance est antérieure à l'arrivée de Nicolas Sarkozy puisque résultant d'une nécessité³¹.

NOTES

under Challenge ? Power, normative structure and World Order, New York, United Nations University Press, 2006, pp. 460-480.

21. Nicolas Sarkozy, « XVI^e conférence des ambassadeurs », *op. cit.*, p. 5.

22. John Hutton backs European Army, *Sunday Times*, 26 octobre 2008.

23. Bastien Irondelle, « European Foreign Policy : the End of a French Europe ? », *The Journal of European Integration*, 30, 1, March 2008, p. 155.

24. Nicolas Sarkozy, « L'Europe. L'engagement français. Entretien avec Nicolas Sarkozy », *Politique internationale*, 120, été 2008.

25. Se révèle ainsi un lien entre la *clarté* du scénario de rôle d'une part, et la *robustesse dans le temps* du rôle. Sur cette articulation, voir la contribution de James Rosenau dans Stephen Walker, *op. cit.* (notamment la discussion sur cet aspect p. 245).

26. « Tribune du président de la République Nicolas Sarkozy », *op. cit.*, p. 137. Voir également « L'Europe. L'engagement français. Entretien avec Nicolas Sarkozy », *Politique internationale*, 120, été 2008.

27. Sur cette distinction, voir Jolyon Howorth, « Britain, France and the European defence Initiative », *Survival*, 42, 2, summer 2000, pp. 37-38.

La seconde recombinaison réside en une main tendue vers les nouveaux membres de l'Union suite aux élargissements post-bipolaires. La position française fut très critique à l'égard des déclarations des Huit (comprenant des pays de l'Est nouvellement intégrés) et de Vilnius (des pays candidats à l'adhésion) qui soutinrent l'opération armée contre l'Irak. Le *Freedom freezing* souffla ainsi entre la France et d'autres États européens extrêmement attachés au bouclier transatlantique. Les orientations diplomatiques du président Sarkozy à l'égard des États-Unis et de l'Otan sont interprétées comme des mesures rassurantes pour ces États et favorisent un climat de confiance restaurée³² que le président entend transformer en dividende pour le second pilier. Cette recombinaison est en lien avec une forme de géométrie variable. Celle-ci peut s'envisager par le biais d'une « avant-garde », dont la Bande des quatre fut l'une des expressions pendant la crise de 2003, ou bien par l'intermédiaire des « *free-floating coalitions* ». Le réchauffement avec les pays de l'Est européen membres de l'UE s'inscrit dans cette seconde conception.

La troisième recombinaison consiste à transcender les conflits de rôles. Ces derniers émergent lorsqu'un rôle se révèle incompatible avec un autre au sein d'une même conception³³. Le conflit majeur est celui qui oppose la fonction stratégique de l'Otan à celle de l'Union. À une équation qui exclut, le président français oppose la logique du cumulatif. Cette posture fut diffusée lors du Sommet de Bucarest³⁴ mais également devant le Parlement européen : « il ne vient à l'idée de personne et certainement pas à moi de contester l'utilité de l'Otan. Ce n'est pas la politique européenne de défense ou l'Otan, c'est l'Otan, l'alliance avec les Américains et une politique de sécurité autonome. C'est les deux à la fois pas l'un contre l'autre »³⁵. Il ne s'agit pas d'exposer des contradictions mais de souligner une nécessaire complémentarité entre les deux organisations³⁶. « Nous ne construisons pas l'Europe de la défense contre l'Otan »³⁷. Là encore, un rapprochement avec la Grande-Bretagne peut être éclairant. La France adopte une position britannique mais dans un sens inverse. L'engagement britannique en matière de défense oscille entre une orientation globale – qui comprend le lien transatlantique – et focale (limitée à quelques enjeux dont la défense européenne). Avec l'arrivée de Tony Blair, la seconde s'est vue réinvestie dans une perspective de rééquilibrage : « les deux ne font sens qu'ensemble – *Mediate to lead* »³⁸.

Ces trois recombinaisons s'inscrivent dans le prolongement d'une « Europe des nations » sur laquelle le président français insiste en fin de parcours³⁹. Issus de la légitimité électorale, les dirigeants nationaux sont toujours les vecteurs de la construction européenne.

Un enrôlement diplomatique appréhendé

Régionaliser une politique étrangère signifie construire une coalition favorable à l'idée que l'on se fait tant de l'orientation que de l'action en vue de la réaliser. Elle consiste à promouvoir un enrôlement diplomatique ou une « capacité d'entraînement diplomatique »⁴⁰. Les différentes contributions du présent Cahier du CEREM traitent de cet enrôlement selon trois angles : celui des contraintes, des opportunités et des tendances.

NOTES

28. A.J.R. Groom, « Britain and Europe : looking through the defence prism », *Arès*, XXI, 54, Janvier 2005, p. 26.
29. Hervé Morin, Javier Solana, « L'Europe de la défense, une priorité », *Le Monde*, 1er novembre 2008.
30. Déclaration du Conseil du 8 décembre 2008 sur la sécurité internationale.
31. Bastien Irondelle, *op. cit.*
32. Trevor Salmon, « The European Security and Defence Policy : Built on Rocks or Sand », *European Foreign Affairs Review*, 2005, 10, p. 379.
33. Lisbeth Aggestam, « Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy », *ARENA Working Papers*, WP, 1999/8, p. 14.
34. « Nous avons besoin de l'OTAN et d'une défense européenne », Nicolas Sarkozy, « Intervention à Bucarest 3 avril 2008 ». Présidence de la République.
- 03.04_Sommet_OTAN_prononce[1].pdf (page consultée le 15 novembre 2008).
35. Nicolas Sarkozy, « Intervention du Président de la République devant le Parlement européen », 10 juillet 2008. Présidence de la République. Discours_Strasbourg_version_anglaise_du_10_07_08.pdf (page consultée le 15 novembre 2008).

Tout d'abord, cet enrôlement subit une triple contrainte. La première contrainte est de nature structurelle. Jean Dufourcq insiste dans le présent numéro sur les invariants qui plombent la construction européenne. D'une part, la question de la puissance est évacuée alors qu'elle est centrale afin d'exercer une fonction stratégique mondiale. D'autre part, la conception étriquée de la défense européenne ne fait pas recette eu égard aux circonstances de l'heure. Ces deux particularités proviennent d'un héritage historique qui place l'Union sous un spectre : celui de l'abstention stratégique. Face à cette tendance, il conviendrait d'écarter l'Europe de la défense (terme réducteur) au profit de l'Europe stratégique (terme porteur y compris par le passé). Ce point de vue stimulant invite à revisiter le répertoire d'action dans les mains de l'UE. Ne nous leurrions pas, l'idée selon laquelle cette dernière demeure dans le *soft-power* sans aucune capacité de coercition correspond à un paradoxe. Joseph Nye lui-même créateur du concept souligne que la puissance douce est fondée en réalité sur la puissance dure. L'attraction peut être soutenue par la coercition. Cette relation doit être prise en compte par les Européens dans un esprit de différenciation avec les États-Unis. L'erreur méthodologique serait de renforcer les capacités pour réaliser « la même chose » que les États-Unis. Ce qui constituerait une erreur stratégique colossale en contradiction avec les valeurs qu'entend porter l'Union.

La situation institutionnelle correspond à la seconde contrainte. Le non irlandais au traité de Lisbonne a plombé le processus de ratification. Federico Santopinto revient sur l'un des dispositifs juridiques inscrit dans le traité : celui de la coopération structurée permanente. Le mécanisme coopératif envisagé a suscité une vague de protestation notamment sur la dimension quantitative (le fameux budget militaire d'un montant de 2 % du PIB). Pour l'instant, le contexte politique est peu propice à son adoption alors que les ambitions sous-jacentes, à condition d'être remplies, peuvent offrir un nouveau potentiel d'action.

La troisième contrainte est celle de la conjoncture qui se présente, pendant les six mois de la présidence, sous la forme d'une triple crise : financière, maritime (piraterie) et géorgienne. Plusieurs contraintes conjoncturelles directement en lien avec le second pilier ont été converties en opportunités par la présidence. C'est le cas des événements en Géorgie et de la réaction européenne qu'il convient de mettre en lien avec deux éléments stratégiques particulièrement bien mis en évidence par William Pfaff⁴³. D'une part, la crise géorgienne est articulée à une tendance plus large qui correspond à l'atomisation européenne sous impulsion américaine suite au projet BDEM. D'autre part, elle résulte d'une pénétration stratégique à l'est – l'étranger proche de la Russie - délibérément orchestrée par Washington. Ces deux tendances ne sont pas dans l'intérêt des Européens eux-mêmes. La présidence française a permis de recouvrer une autonomie en la matière⁴⁴. Les actes de piraterie au large des côtes somaliennes également furent l'occasion de définir des réponses communes. La première opération navale relative à cet enjeu stratégique fut créée sous la présidence française : EU Navco. Mise en place le 19 septembre 2008 en se référant aux résolutions

NOTES

36. Nicolas Sarkozy, « XVI^e conférence des ambassadeurs », *op. cit.*

37. Hervé Morin, Javier Solana, *op. cit.*

38. Brigitte Vassort-Rousset, « *Mediate to lead* : la déclaration de Saint-Malo et la défense britannique en Europe », *Arès*, XXI, 54, Janvier 2005, p. 58.

39. Voir le discours devant le Parlement européen du 16 décembre.

40. Expression d'Hubert Védrine. Sur cet aspect, voir Frédéric Charillon, « Vers la régionalisation de la politique étrangère ? », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences po, 2002, p. 411.

41. Cet héritage n'est pas sans lien avec la posture d'auto-restriction de l'UE. Voir sur ce point, René Leray, « Concept de sécurité de l'Union européenne et rôle de la France », *Revue Agir*, 34, avril 2008, p. 78.

42. Janice Bially Mattem, « Why soft powder isn't so soft » dans Felix Berenskoetter, Michael J. Williams, *Power in World politics*, London, Routledge, 2007, p. 100.

43. William Pfaff, « Qui est responsable de la politique russe des USA », 19 août 2008, <http://www.williampfaff.com/modules/news/article.php?storyid=336> (page consultée le 3 novembre 2008).

1814 et 1816 du Conseil de sécurité, elle assure une coordination militaire dans le but d'assurer la protection du commerce maritime et du Programme alimentaire mondial qui achemine l'aide aux populations déplacées de Somalie. Les tâches de cette opération sont reprises dans l'opération EU Navfor Somalie /Atalante - d'une durée d'un an à partir de décembre - dont le commandement est attribué à un britannique. Toutefois, l'agenda de la présidence a été parfois plus affecté que bousculé par ces crises. Fanny Coulomb insiste sur les obstacles auxquels s'est heurtée la présidence dans le domaine industriel. Déjà fragilisée par une faible intégration des marchés, l'industrie de la défense souffre de nombreux handicaps que les six derniers mois n'ont pas su corriger de manière substantielle.

En outre, plusieurs des partenaires-clefs adoptent une posture convergente avec celle de la France en un tel contexte. Ainsi, la Grande-Bretagne⁴⁵ redéfinit ses orientations comme le révèle un rapport du Chatham House dont la portée dépasse le cercle des experts. Ce rapport formule une critique de la mentalité insulaire en raison de son caractère inadapté aux nouvelles menaces⁴⁶. Le compromis sur le Quartier Général européen résulte de cette nouvelle tendance britannique non sans lien avec les choix stratégiques français relatifs à l'Otan. La contribution d'Alessia Biava met en relief cette percée dont la conséquence pourrait se traduire par la définition d'une culture stratégique fondée sur les retours d'expérience des opérations PESD.

De surcroît, des tendances viennent conforter les projets de la présidence française. Malgré les difficultés relatives au renforcement de ce volet dans un contexte de crise, les capacités civiles ont bénéficié d'un intérêt renforcé par le biais de l'objectif global civil 2010. Le contournement des règles de l'unanimité n'explique qu'une partie de ce succès⁴⁷. Depuis la première mission de police en Bosnie-Herzégovine, les opérations PESD démontrent le caractère indispensable de cet outil. L'article de Stéphane Pfister et de Thierry Baud analyse ces éléments saillants issus des engagements des ministres approuvés le 10 novembre dont la texture consensuelle permet la convergence entre les différentes conceptions du rôle de l'Union diffusé par les pays membres. Il met en évidence la volonté de cohérence qui anime la mise en place de ces capacités *via* la structure unique de planification civilo-militaire au niveau stratégique proposée par le Haut représentant. Le Conseil du 12 décembre soutient la décision de la créer. En outre, la mise en place d'un « Erasmus militaire » répond à une demande qui fait consensus. Depuis plusieurs années, ce projet fut débattu. Sa réalisation aujourd'hui, révèle une européanisation de la formation initiale qu'André Dumoulin, Sylvain Paile et Delphine Resteigne insèrent dans les dynamiques culturelles de la PESD.

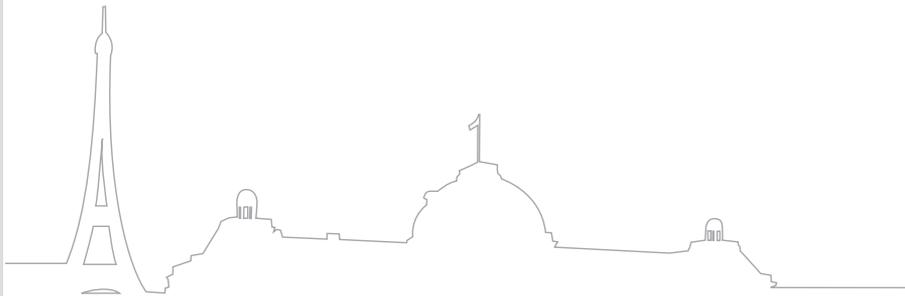
Autrement dit, un enrôlement diplomatique s'est bien manifesté. De l'extérieur, l'activité présidentielle est perçue de façon positive. Ainsi, Lars Wedin, lequel revient dans le présent numéro sur « les bonnes idées françaises » perçues par les Suédois. Ce qui n'empêche pas de souligner les dilemmes qu'ils génèrent, notamment entre États baltiques

NOTES

44. Il s'agit là d'une nécessité. Eric Hobsbawm, « L'Europe : mythe, histoire, réalité », *Le Monde*, 24 octobre 2008.
45. Voir l'article commun des deux ministres français et britannique des affaires étrangères : David Milleband, Bernard Kouchner, « Saint-Malo, dix ans après », *Le Monde*, 5 décembre 2008.
46. *A British Agenda for Europe. Designing our own future*, Chatham House Commission Report, septembre 2008, 74 p. Adresse URL : http://www.chathamhouse.org.uk/files/12105_europe0908.pdf (page consultée le 3 décembre 2008).
47. Le modèle de la géométrie variable s'applique particulièrement bien aux capacités puisqu'un État peut s'abstenir sans mobiliser un frein de secours.

et États du sud.

Trois contraintes : institutionnelle, structurelle, conjoncturelle. Malgré la pesanteur des deux premières, la présidence a saisi l'opportunité que lui a offerte la troisième. De ces six mois, ressortent des tendances qui témoignent de cette adaptation du rôle que la France entend déployer pour l'UE, focalisée sur les actions concrètes et un esprit pragmatique.



EUROPE DE LA DÉFENSE OU EUROPE STRATÉGIQUE ?

NÉCESSITÉS ET IMPASSES ACTUELLES DE LA PESD

NOTES

48. Directeur d'études au CEREM.

■ ■ ■
Jean DUFOURCQ⁴⁸

L'actuelle présidence française de l'Union européenne avait placé très haut dans ses priorités les questions de « défense européenne ». Elle avait également subordonné à des avancées significatives dans ce domaine la normalisation complète de la position militaire de la France dans l'Otan. Au moment du bilan, il est difficile de dire si les objectifs visés sont atteints et peut-être pas essentiel de se livrer à une quantification précise de ceux-ci. Il est également difficile de dresser un parallèle avec ceux atteints par la précédente présidence française du deuxième semestre de l'année 2000 qui avait transformé « l'objectif global » de sécurité et de défense arrêté à Helsinki en décembre 1999 en acte fondateur de la PESD dans les paragraphes pertinents du traité de Nice. Les circonstances de l'époque étaient alors très porteuses après la séquence initiale franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998) et européenne de Berlin (juin 1999) et la bonne disposition de l'Alliance atlantique envers la PESD manifestée dans le concept stratégique du sommet du Cinquantenaire de l'Otan.

Le contexte est aujourd'hui différent et la PESD, qu'on s'obstine à appeler « Europe de la défense », a tendance à prendre une vitesse de croisière réduite après la déclaration de son « opérationnalité », l'adoption de la stratégie européenne de sécurité et les premières opérations aux profils variés en 2003, puis le développement d'une perspective 2010 et la montée en puissance de l'agence européenne de défense. Tous ces épisodes étaient nécessaires et ont été conduits avec méthode. Mais c'est l'asymétrie structurelle et opérationnelle entre la PESD et l'Otan qui semble occuper aujourd'hui le terrain de la réflexion et des réalisations concrètes malgré une complémentarité plus affichée que réelle entre des entreprises qui n'obéissent pas aux mêmes objectifs et ne regroupent pas, tant s'en faut, les mêmes acteurs pour les mêmes tactiques. Et c'est d'ailleurs la question des formats des deux structures qui semble maintenant poser problème ; la présence de la puissance américaine

NOTES

dimensionne fortement l'Otan, celle des pays neutres caractérise la PESD, au point de jouer un rôle fort dans la non-ratification du traité de Lisbonne de l'UE.

Au-delà des questions pratiques et des débats, il faut se souvenir que la PESD est une entreprise qui vient de loin et qui a eu bien du mal à s'installer dans le paysage institutionnel européen malgré l'évidence du caractère central de la sécurité européenne. Pour prendre le recul nécessaire et tenter de dresser un bilan des décennies récentes, il suffit de rappeler quelques repères utiles à la réflexion stratégique :

- celui de l'année 1938, l'accord de Munich qui voyait au mois de septembre les démocraties occidentales plier sous la volonté d'Hitler dans la crise des Sudètes,
- celui de l'année 1947 où Français et Britanniques ébauchaient le cadre de Dunkerque pour leur sécurité collective, prélude au pacte de Bruxelles de l'Union occidentale de 1948,
- celui de 1957 où les six Européens après avoir mis un terme à la Communauté européenne de défense, forts du bouclier de l'Otan, lançaient à Rome la construction européenne, en mettant en sommeil l'Union de l'Europe occidentale et les traités afférents,
- celui de 1987 de la plate-forme de La Haye qui stipulait que la construction européenne serait incomplète tant qu'elle n'aborderait pas les questions de sécurité et de défense,
- celui de 1998, avec la plateforme franco-britannique de Saint-Malo, qui appelait à constitution d'une capacité autonome d'action de l'Union appuyée sur des forces militaires crédibles.

S'il faut rappeler ces repères bien connus des nombreux généalogistes de la Pesc, c'est pour deux raisons : d'abord pour se convaincre que la question de « l'Europe stratégique » est posée depuis longtemps, que sa nécessité préoccupe les esprits depuis des décennies, que c'est une vieille question plus importante que l'Europe de la défense. Mais aussi, parce qu'en 2008, 60 ans après les premières esquisses, la PESD peut paraître enlisée, parce que son projet bute sur de vraies difficultés à ne pas minimiser et qui sont plus structurelles que conjoncturelles.

Il faut dire un mot en passant de cette notion d'Europe stratégique. De quoi s'agit-il ? On voit bien que l'Union européenne se doit d'établir l'Europe politique comme un acteur stratégique de la planète au XXI^e siècle. Même si ce n'était pas sa finalité initiale, ce doit devenir aujourd'hui son projet global car l'organisation de la planète requiert une Europe qui tient son rang et donc qui joue à sa façon le jeu de la puissance et ne peut se contenter du rôle de « l'idiote du village global ». La question du « pourquoi » l'Europe stratégique est essentielle, elle, fait l'objet de nombreux débats. Elle n'est sans doute plus aujourd'hui à poser seulement sous l'angle de la capacité militaire, diplomatique et civile d'action extérieure. Encore identifiée principalement à sa dimension militaire, les formes qu'elle doit revêtir sont toujours disputées. Et c'est encore le couple Pesc/PESD qui incarne l'Europe

NOTES

stratégique. C'est pourquoi il faut évoquer les impasses structurelles de cette PESD au moment d'examiner la présidence française qui s'achève non pour l'exonérer d'insuffisance quelconque mais pour rappeler les spécificités de cette entreprise originale. Les limites de la PESD peuvent s'analyser au travers de trois angles différents : la question de la puissance européenne ; celle de la défense de l'Europe et celle du rôle que jouent dans ce domaine les peuples européens.

Premier point : la question de la puissance européenne reste une question ouverte.

Quoiqu'on ait pu rêver ou imaginer c'est selon deux axes complémentaires distincts que la construction européenne s'est réellement développée : à la fois comme une réponse collective à un passé tragique de dévastation du continent lors des guerres mondiales de la première moitié du XX^e siècle ; et comme un pari sur la valeur intrinsèquement positive et motrice de l'intérêt général européen en relais des intérêts particuliers nationaux.

On peut dire qu'aujourd'hui la réponse au passé tragique est acquise à l'échelle du continent ; les nations ont mis en sommeil, on l'espère définitif, leurs antagonismes séculaires et pris conscience de leur communauté de destin et ce, en partie par la vertu de l'Alliance atlantique et à l'abri de son organisation militaire, l'Otan, qui a assuré l'essentiel de la défense européenne.

S'agissant du pari de l'intérêt général, supérieur, européen, on peut également dire qu'il est gagné et que cette communauté de destin est aussi une communauté d'intérêts que consacre l'ensemble des politiques communes de l'Union et qu'illustrent les espaces Euro et Schengen et demain peut-être d'autres positions ou politiques communes en relation avec la sécurité collective dans le prolongement des avancées préparées par le traité de Lisbonne.

On peut pourtant relever que tout ceci, qui a lentement émergé de la construction européenne, par paliers de nécessités et d'évidences successives, a été accompli sans vraie feuille de route d'ensemble et en contournant soigneusement la question de la puissance européenne qui divisait les États membres de l'UE et qui inquiétait leur protecteur américain.

Or cette question de la puissance, n'a guère trouvé de réponse satisfaisante. Pourquoi ?

Pour simplifier, on peut dire que quatre modèles de puissance coexistent en Europe, qu'aucune synthèse n'a pu être accomplie et que personne ne semble vraiment préoccupé d'y travailler. Il y a d'abord les trois modèles de puissance qu'incarnent les trois premières nations militaires de l'Europe et que chacune essaye d'imposer aux autres comme source

NOTES

d'inspiration voire comme modèle. En schématisant à l'extrême, on a :

- la formule britannique, qui veut développer la puissance par les échanges commerciaux et instituer une Europe pôle d'un grand marché directeur de la planète,
- l'allemande qui veut développer une puissance européenne civile et commerciale qui s'impose par sa vitalité industrielle et sa stabilité interne,
- la française, qui considère que tous les atouts de la puissance, civile, monétaire, culturelle et militaire y compris nucléaire doivent être apportés à l'Union qui doit s'ériger en une classique puissance de plein exercice,
- il y a enfin la formule intégrée, européiste, qui fait l'économie de toutes ces formes de puissance postulant volontiers qu'elles sont périmées dans une sorte de monde post-historique, post-tragique régi par la force de l'économie libérale de marché. L'Union est un acteur global et intégré d'un nouveau type qui peut et doit faire l'économie de la puissance militaire classique pour développer cette puissance politique évoquée ici.

Aucune de ces formules n'a vraiment pu s'imposer et chacun campe sur ses positions.

Les initiatives prises par la présidence française tout au long de l'été 2008 puis de l'automne avec courage politique et créativité stratégique ont été saluées mais aussi redoutées pour l'esprit d'initiative qu'elle manifestait et la part de risque qu'elle comportait. Elles ont fait la démonstration qu'il n'y avait pas de fatalité stratégique dans l'Union européenne, que la question de la puissance n'était pas une question rhétorique ou dépassée, que c'était d'abord une question de sens des responsabilités, de lucidité et de réactivité. Cette question-clé doit aujourd'hui retrouver une place centrale dans l'agenda européen. Une nouvelle stratégie de Lisbonne pour aborder la mondialisation dopée par la réflexion qui précède sur la puissance est aujourd'hui nécessaire. La stratégie « Euromonde 2015 » du rapport Cohen-Tanoudji pourrait en être une bonne esquisse.

Car le prix à payer aujourd'hui pour cette hésitation devant la formule de puissance qui devra incarner au mieux la construction européenne, à la fois réponse au passé tragique et pari sur l'avenir commun, le prix à payer pour cette hésitation, c'est l'impuissance relative, la dépendance et la stagnation stratégique. À terme, c'est le déclin qui peut guetter une abstention stratégique délibérée de l'Union européenne.

Et peut-on parler sérieusement de défense européenne dans un monde d'incertitude aggravée si on refuse de parler d'intérêts, de valeurs et de responsabilités européennes, les trois facteurs-clés de toute réflexion sur la puissance ?

Faut-il d'ailleurs parler de défense européenne, de défense de l'Europe ou même de l'Europe de la défense comme on aime le faire à Paris ? De quoi s'agit-il ?

NOTES

Deuxième point : la question de la défense européenne reste une question mal posée.

On l'a déjà vu, la question de la défense n'a jamais été vraiment au cœur de la construction européenne ; elle a même failli la faire échouer en l'abordant d'emblée avec la Communauté européenne de défense au début des années 50.

Comment pouvait-il en être autrement entre des pays qui se sont beaucoup battus sur le sol ou dans les atterrages européens et ont pratiqué au cours de l'histoire toutes les formes d'alliances militaires, directes et de revers et de coalitions pour empêcher qu'une forme de *leadership* militaire s'établisse sur le continent. Première observation : il faut se souvenir de la méfiance générale à l'égard de la dimension militaire de la construction européenne comme de la circonspection avec laquelle les militaires en uniforme ont été reçus au Justus Lipsius au début du mois de mars 2000 pour les premiers pas de la PESD. Il faut aussi constater que pour leur défense, si la plupart des pays européens se sont intégrés dans une alliance militaire, l'Otan, et si certains ont même développé leur propre réassurance nucléaire, d'autres de leur côté s'en sont tenus pour leur sécurité à une stricte neutralité. Deuxième observation : une réelle hétérogénéité européenne face aux dispositifs militaires. Il faut enfin relever qu'au vu des lourdes menaces militaires qui ont longtemps pesé sur les États d'Europe au cours des deux ou trois derniers siècles, la situation de sécurité actuelle est une situation presque inespérée puisqu'il n'y a plus aucune menace militaire directe qui pèse sur aucun des 27 pays de l'Union. Troisième observation : un sentiment de sécurité retrouvée malgré l'inquiétude entretenue par l'incertitude stratégique actuelle.

De tout cela, on peut tirer quelques remarques triviales : le ciment européen n'était pas militaire à l'origine ; il n'a guère de raison de le devenir maintenant que le monde est devenu plutôt moins dangereux militairement en Europe qu'il y a 20 ans ; l'invocation de la « défense européenne », et singulièrement par la France, gêne les pays qui ont délégué leur défense à l'Otan, comme ceux pour qui la neutralité fait partie du consensus national, et enfin ceux qui, postmodernes, pensent que la dimension militaire de la sécurité nationale et collective est de moins en moins centrale.

Si l'on accepte cette analyse, peut-on s'étonner aujourd'hui de la modestie de la PESD/PCSD, partie intégrante d'une politique extérieure et de sécurité commune, une Pesc qui reste prudente dans ses ambitions et ses prises de position stratégiques, des prises de position qui ont encore du mal à être authentiquement européennes ? Peut-on s'étonner que les Européens ne soient pas pressés de réaliser cette défense européenne que la France entend promouvoir ? C'est qu'ils n'en voient pas l'urgence, ni la nécessité, eux qui n'ont pas su encore traiter la question de la puissance. Ils manifestent là une forme de sagesse stratégique plutôt qu'attentisme ou pacifisme.

NOTES

Car les opinions publiques européennes sont aujourd'hui convaincues à tort ou à raison que tous les cas de figure sont couverts.

En cas de résurgence imprévue de risque de guerre interétatique qui concernerait l'Europe, il y a de toute façon le couplage atlantique et la capacité nationale des États militaires forts de l'Europe, y compris leur réassurance nucléaire dont l'ombre rassurante s'étend sur tout le continent. C'est cela pour la plupart le fondement de la Défense européenne, directement ou de façon induite. Pourquoi en douteraient-ils ?

En cas de besoin d'action collective extérieure, pour défendre les intérêts stratégiques des pays de l'Europe ou permettre à l'Union européenne de prendre sa part de consolidation de la paix dans le monde, il y a le dispositif de Petersberg, celui arrêté à Helsinki en décembre 1999 avec ses capacités civiles et militaires, qu'il faut continuer à développer et à utiliser (déjà 17 opérations). Pourquoi aller beaucoup plus loin ?

Et puis pour faire face aux incertitudes du monde et à ses évolutions, il y a la « stratégie européenne de sécurité » qui parle de multilatéralisme efficace, de concertation et de voisinage. Il ne s'agit pas, comme la stratégie d'intérêt national américain le prévoit, de changer le monde en un monde meilleur par la diplomatie transformationnelle appuyée sur la supériorité technique et morale que confèrent la technologie militaire et la promotion de la liberté. À quoi bon des budgets de défense considérables, à l'américaine ? Rien ne contraint à cette ambition militaire qui, on l'a déjà dit, n'est pas le ciment de la construction européenne et dont rien n'indique qu'elle restera l'indicateur-clé de la puissance au XXI^e siècle ni l'*ultima ratio* des puissances émergentes.

Alors peut-on aller plus loin dans cette défense européenne bien mal nommée qu'est aujourd'hui la capacité collective de gestion de crise dans le voisinage européen? Non sans doute. Absence de nécessité immédiate, absence de conviction collective forte et personnalité stratégique d'un nouveau type se combinent dans ce qui n'est ni lâcheté, ni utopie mais peut-être un paradigme nouveau de la puissance.

L'hésitation des États devant la puissance européenne combinée à la sagesse des opinions publiques des États membres invite à s'en tenir aujourd'hui au dispositif d'Helsinki qui ne manque ni de souffle, ni d'ambition, ni de pertinence. Les mots-clés de ce que l'on s'obstine à appeler défense européenne sont : lucidité, patience et détermination. La PESD est sur la bonne voie, la sienne, et doit parler plus et mieux des intérêts et des valeurs européennes à défendre et promouvoir et des responsabilités de l'Union et de ses États membres comme acteurs et bénéficiaires de la mondialisation.

En guise de conclusion, un troisième et dernier point : les peuples d'Europe sont plus ouverts à l'Europe stratégique que les États.

NOTES

On peut essayer de tirer quelques enseignements des Eurobaromètres et des sondages réguliers qu'effectue le *German Marshal Fund* auprès d'échantillons européens sur la question de la Défense. Quelques points émergents, ils sont significatifs en termes stratégiques :

- a) pas de divorce stratégique avec les États-Unis
- b) pas de *leadership* militaire en Europe, d'un pays ou d'un directoire de pays
- c) pas de nécessité d'une armée européenne mais pas non plus de prévention contre elle
- d) baisse régulière de l'autorité et de la pertinence de l'Otan
- e) pas d'impasse sur la sécurité collective, celle des citoyens des pays d'Europe, pour les protéger des vicissitudes du XXI^e siècle, celles du terrorisme international, de la criminalité et des catastrophes naturelles
- f) pas d'interventionnisme extérieur pour changer le monde par la force car ce ne sont ni la culture ni le ciment européens.

C'est sur ces données factuelles à ausculter de façon fine que peut s'articuler une capacité européenne d'action militaire, policière et civile en Europe, autour d'elle et au service de la paix dans le monde. Voilà les contours d'un contrat à passer avec des opinions publiques peu concernées par les débats sur la pertinence de l'approche stratégique globale de l'Otan, des opérations basées sur les effets et de la nécessité d'un bouclier anti-missile de théâtre ou non. Voilà ce qui doit se substituer aux travaux byzantins sur les rapports entre l'Otan, symbole d'une structure liée à l'état du monde d'hier et la PCSD, jeune pousse du monde qui vient, en laquelle bien peu placent encore leur confiance.

Alors de deux choses l'une.

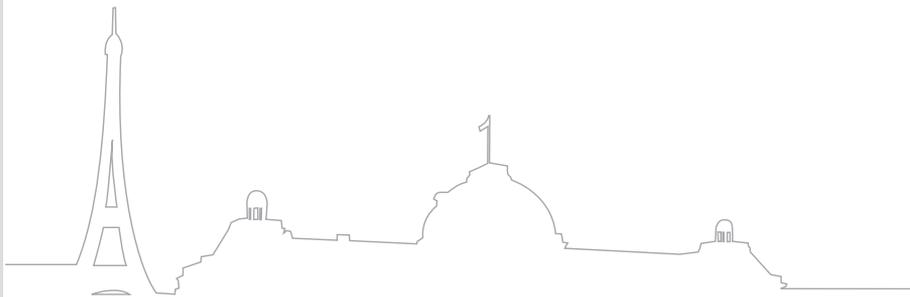
Soit nous nous contentons de nous lamenter devant la complexité de la situation et le manque d'ambition des capitales européennes plus soucieuses de préserver le pré carré de leurs intérêts nationaux et leurs délicats équilibres domestiques et internationaux ; et nous acceptons de décevoir des peuples européens plus mûrs qu'il ne paraît, et de prolonger l'état de tutelle stratégique de l'Europe par les États-Unis qu'avait nécessité la guerre froide.

Soit nous sortons d'une torpeur stratégique qui se prolonge exagérément et nous prenons la mesure de l'enjeu que représente un système de sécurité entre Européens totalement rénové sur une base coopérative ; et nous validons alors des modèles nouveaux de bon voisinage intérieur et de partenariat extérieur susceptibles de présenter une alternative fiable - parce qu'expérimentée - à la domination sans limite et sans contraintes de la force militaire. Dans cet esprit, le « pacte paneuropéen de sécurité » que proposent aujourd'hui les Russes pourrait constituer demain avec l'Alliance atlantique le deuxième volet de la sécurité européenne.

Une « Europe stratégique » articulée à l'ouest sur l'Alliance atlantique, à l'est sur un traité paneuropéen de sécurité et au sud sur une Union pour

NOTES

la Méditerranée garantissant la sécurité du développement durable régional, présenterait une posture correspondant sans doute mieux aux idées des pères fondateurs qu'une PESD réduite au pilier européen d'une alliance occidentale dirigée de Washington ou Mons. Elle pourrait permettre d'orienter les prochaines présidences de l'Union européenne et sortir la mal nommée « Europe de la défense » du marais dans laquelle la maintient une perception encore trop floue des nécessités stratégiques.



L'APRÈS LISBONNE : QUELLE COOPÉRATION STRUCTURÉE PERMANENTE ?

NOTES

49. Chargé de recherche au Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles.

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



Federico Santopinto⁴⁹

L'éventuelle ratification du traité de Lisbonne ne mettra pas un terme aux débats institutionnels qui concernent l'Europe de la défense. Bien au contraire, ceux-ci pourraient s'intensifier. Les dispositions relatives à l'institution d'une « Coopération structurée permanente » (CSP), l'une des principales nouveautés introduites par le traité en matière de défense, présentent en effet deux caractéristiques : elles sont vagues, donc encore toutes à définir en cas de ratification, et elles sont litigieuses, donc susceptibles d'animer encore de longues négociations entre les États membres.

La présidence française affichait, parmi ses ambitions, l'objectif de lancer le débat sur le contenu de la CSP. Le « non » irlandais à la ratification du traité de Lisbonne a obligé Paris à mettre de côté ce projet, afin de ne pas perturber le processus de ratification en cours. Toutefois, le débat sur la CSP ne s'est pas enlisé pour autant. L'hypothèse que les États membres voulant participer à la CSP s'engagent à respecter un objectif de convergence budgétaire fixé à 2 % du PNB pour les budgets de défense a été souvent évoquée dans ce contexte, engendrant les discussions sur ce que devrait être la CSP et les critères auxquels devraient se soumettre les États membres désirant y participer⁵⁰.

Après avoir rappelé ce qu'est la Coopération structurée permanente et quelles sont les particularités et les ambiguïtés qui la caractérisent (deux premiers paragraphes), cette réflexion fait le point sur le débat en cours (troisième paragraphe). Le quatrième paragraphe tente d'examiner quelle sera la valeur ajoutée de la CSP et quel sera son sens au sein de la PESD, à la lumière de l'orientation qui prévaut dans les discussions actuelles.

NOTES

51. Art. 42.6 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne.

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

Rappel : qu'est-ce que la CSP ?

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

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

Le contenu concret de cette nouvelle forme de collaboration n'est toutefois pas clairement défini. L'article 42 du traité sur l'Union européenne tel que réformé par Lisbonne stipule que « *Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union* »⁵¹.

Pour avoir quelque information supplémentaire, il faut se référer à un protocole sur la CSP annexé au traité⁵². Le premier article du Protocole prévoit que :

« *La coopération structurée permanente (...) est ouverte à tout État membre qui s'engage:*

a) à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence (...), 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, (...) ».

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

Le troisième article du Protocole, enfin, confère à l'Agence européenne de défense (AED) le rôle de « *gardienne* » de la CSP et de ses

NOTES

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

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

critères fondateurs : elle doit en effet contribuer « à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités (...) ». Toute décision relative à la CSP et au respect de ses critères reste néanmoins une prérogative des États participants réunis au sein du Conseil.

La CSP se présente donc comme un outil dont le but est de renforcer les capacités militaires des États membres, en améliorant leur complémentarité et, en conséquence, leur efficacité. Aucune mention n'est faite quant à la possibilité d'utiliser lesdites capacités dans le cadre d'une mission militaire décidée exclusivement par les États participants. La décision d'intervenir militairement dans une crise restera donc du ressort des vingt-sept États membres de l'UE, réunis au sein du Conseil européen⁵³.

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

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

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

Trois particularités pour un objectif

L'originalité de la Coopération structurée permanente réside dans trois particularités qui la différencient des Coopérations renforcées, et qui concernent les modalités nécessaires à sa mise en œuvre⁵⁴.

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

domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union, et ils peuvent éventuellement, les délimiter dans le temps.

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

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

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

Que poursuivaient donc les promoteurs de la CSP en leur attribuant ces trois caractéristiques ? Celles-ci sembleraient avoir été pensées dans le but d'encourager une harmonisation des budgets militaires des États participants. Or, étant donné que la Coopération structurée permanente devrait être créée par les pays « qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires », tout porterait à croire que cette harmonisation devrait se faire vers le haut. L'augmentation des budgets militaires aurait donc dû être, originellement, la valeur ajoutée de la CSP par rapport aux autres mécanismes existants et aux CR.

En réalité, si on combine entre elles les trois particularités susmentionnées, il semblerait que celles-ci visent à aller plus loin : créer un mécanisme qui pourrait, *de facto*, pousser à la hausse la moyenne des budgets militaires de la plupart des États de l'Union, et non pas uniquement de ceux qui pourraient être initialement intéressés à lancer la CSP.

Étant donné que la CSP sera unique et permanente (1ère caractéristique), la plupart des États membres ne pourront se permettre d'en rester exclus. En effet, le principe de l'unicité fera de la CSP une initiative à laquelle il

NOTES

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.

En outre, le fait que la CSP doit être instituée à la majorité qualifiée (2ème caractéristique) signifie que même s'il la juge trop contraignante, un État membre sera tout de même poussé à y participer, étant donné qu'il ne dispose pas du droit de veto. À défaut, il verrait ses marges de manœuvre se réduire, lorsqu'il s'agira de définir le contenu de la Coopération structurée permanente.

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

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

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

Certes, l'augmentation des budgets militaires n'est pas explicitement mentionnée par le Protocole. 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 devraient être inévitablement au-dessus de la moyenne des budgets militaires des États membres de l'UE.

NOTES

Le débat actuel : vers un nouvel objectif pour la CSP ?

L'idée souvent évoquée d'établir une Coopération structurée avec, comme « ticket d'entrée », un budget militaire de 2 % du PIB, semblerait ainsi correspondre à l'esprit originel de la CSP. Cette hypothèse a toutefois provoqué de nombreuses réactions négatives, notamment de la part de certains États de moyenne dimension, comme la Belgique ou l'Autriche, qui ont toujours voulu se positionner à la pointe du processus d'intégration européenne, mais dont les dépenses militaires sont nettement en dessous de la moyenne.

La Coopération structurée permanente s'est ainsi révélée un dossier très délicat à gérer. Nombreux sont ceux, au sein de l'UE, qui craignent la constitution d'une Europe à deux vitesses reposant sur des critères trop élevés, qui finirait par les marginaliser. Cette crainte est renforcée par le fait que, au contraire des Coopérations renforcées, le traité de Lisbonne ne prévoit pas explicitement le droit, pour les États non participants à la CSP, d'assister aux délibérations des États participants.

Un des principaux éléments objet de controverse concerne le niveau d'« inclusivité » (et donc d'ambition) que la CSP devrait avoir : doit-elle se fonder sur des critères élevés et donc rester, au moins dans un premier temps, limitée aux États les plus engagés militairement, ou doit-elle au contraire être la plus inclusive possible ?

En répondant à cette question, Sven Biscop remarque lucidement qu'il serait aujourd'hui irréaliste de proposer une CSP trop ambitieuse d'un point de vue budgétaire, en la rendant en conséquence « exclusive »⁵⁵. Établir des critères trop élevés provoquerait de nombreuses frictions au sein des États membres de l'Union, notamment entre les petits et les grands. Selon lui, il serait préférable de ne pas définir de critères quantitatifs figés que les États membres ne pourraient sans doute pas respecter. Il faudrait plutôt forger des critères orientés vers des résultats spécifiques et concrets, qui puissent être atteints progressivement, selon un calendrier établi⁵⁶. Biscop met néanmoins en garde contre des critères trop laxistes : si tous les États de l'Union devraient pouvoir accéder à la Coopération structurée, un effort doit toutefois leur être demandé en termes capacitaires. Bref, le défi consisterait à combiner « inclusivité » et engagement.

Lors d'un colloque organisé le 28 avril 2008 à Bruxelles, la Belgique et l'Autriche se sont elles aussi exprimées en faveur d'une CSP le plus inclusive possible⁵⁷. Elles proposent que celle-ci se fonde sur un ensemble de coopérations à géométrie variable, axées sur des critères souples de déployabilité, de soutien et d'interopérabilité. De tels critères auraient le mérite de se focaliser sur des aspects essentiellement qualitatifs, indépendamment de la taille de chaque contribution.

55. Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP : Transformation and Integration », dans *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, Issue 4, Winter 2008.

56. Sven Biscop, Conférence organisée le 5 mai 2008 à Paris, au Palais Bourbon, sur « Les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de l'Europe ».

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

NOTES

58. Assembly of Western European Union, fifty-fifth session, "Report on a Common Security and Defence Strategy for Europe – Reply to the Annual Report of the Council", submitted by Daniel Ducarne on behalf of the Political Committee, Document C/2028, 2 December 2008.

59. Résolution du Parlement européen du 5 juin 2008, votée par 500 députés (106 députés ont voté contre, 36 se sont abstenus).

60. Nicolas Gros-Verheyde, « La capacité d'anticipation des crises de l'UE va être renforcée », <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25643140.html>. Voir aussi *Europe Diplomatie & Défense* du 3 décembre 2008.

61. Interview d'Hervé Morin au *Financial Time* du 3 novembre 2008.

62. Eurocorps, « Le Parlement européen propose de placer l'Eurocorps, en tant que force permanente, sous le commandement UE », Communiqué de presse du 6 juin 2008, <http://www.eurocorps.org/>.

Cette même position a été adoptée par l'Assemblée de l'UEO⁵⁸. Celle-ci souligne que les États européens plus petits peuvent disposer de « niches capacitaires » très avancées dans plusieurs domaines (nucléaire, protection biologique et chimique, déminage, forces spéciales, etc.), bien que leurs budgets de défense puissent être sous la moyenne européenne. Surtout, en citant l'exemple de l'objectif global (...manqué...) de 1999 concernant la capacité de déployer une force de 60 000 hommes, l'Assemblée remarque que lorsque l'UE fixe des ambitions trop élevées, elles sont souvent vouées à l'échec.

Le Parlement européen (PE) est lui aussi intervenu dans le débat⁵⁹, en soutenant que la CSP pourrait être utilisée afin de créer un quartier-général européen ; ce quartier-général permanent tant invoqué par les spécialistes et par un certain nombre d'États européens, dont la France. La présidence française de l'Union européenne n'a pas réussi à convaincre le Royaume-Uni de l'importance, pour l'UE, de disposer d'une structure de planification permanente pour mieux gérer les missions de gestion de crises de la PESD. Toutefois, elle a obtenu des Britanniques leur accord pour renforcer le rôle du Secrétariat du Conseil, en créant une nouvelle Direction générale chargée de la gestion civile et militaire des crises, et en renforçant, en son sein, l'état-major (EMUE)⁶⁰. Celui-ci doit actuellement fournir au Conseil et au Haut représentant une analyse stratégique relative aux possibles théâtres d'action de l'UE. Maintenant il pourra effectuer des analyses plus concrètes d'un point de vue opérationnel, afin de les mettre à la disposition des quartier-généraux nationaux utilisés pour les missions PESD⁶¹.

Cette réforme du Secrétariat du Conseil représente un progrès indéniable vers la création d'une structure de planification permanente de l'UE. Toutefois, l'Union est encore loin de disposer de son propre quartier-général. Ainsi, le PE suggère d'utiliser l'outil de la CSP pour parvenir à cet objectif. Plus précisément, les députés européens proposent d'incorporer au sein de l'UE, à travers la CSP, les différentes forces multinationales européennes existantes, parmi lesquelles l'Eurocorps de Strasbourg. L'Eurocorps posséderait, en effet, les structures nécessaires pour accueillir un quartier-général. D'ailleurs, il est lui-même demandeur dans ce sens⁶².

Le PE, par contre, ne s'est pas exprimé sur les critères de convergence qui devraient fonder la CSP. À ce jour, aucun État ni aucune institution n'a formellement soutenu l'idée que la Coopération structurée doive se fonder sur des critères élevés et exclusifs. Si elle semble avoir été pensée et écrite originellement dans le but d'augmenter la moyenne des dépenses militaires des États membres, aujourd'hui cette hypothèse est loin de faire l'unanimité. Certes ... la majorité qualifiée suffirait pour créer la CSP, qui, par ailleurs ne requiert pas un nombre minimum de participants ... Cependant, une Coopération inclusive semble aujourd'hui, prévaloir dans le débat.

Quelle valeur ajoutée pour la CSP ?

En relisant les dispositions relatives à la Coopération structurée permanente, et en les comparant au débat qu'elle a engendré, il faut se demander si cet outil est aujourd'hui encore d'actualité, s'il est approprié par rapport aux intentions des États membres et au contexte politique actuel. La présidence française a probablement eu raison de mettre de côté les discussions à ce sujet.

Afin d'améliorer les capacités militaires de l'UE, il n'est pas nécessaire d'augmenter les dépenses des États membres. Il faudrait plutôt les rendre complémentaires. Toutefois, si telle est la finalité de la CSP, si comme il est souhaitable, elle ne doit pas susciter une augmentation des budgets militaires mais doit fixer des objectifs accessibles, si elle doit être le plus inclusive possible, alors les questions posées initialement dans cet article demeurent sans réponse.

Comme mentionné précédemment, le renforcement des capacités militaires européennes à travers l'interopérabilité et la complémentarité sont des objectifs déjà poursuivis par la PESD et par l'Agence européenne de défense. Cette dernière, d'ailleurs, prévoit la possibilité de développer des coopérations militaires entre des groupes restreints d'États membres. Quelle est alors la valeur ajoutée de la CSP ? De plus, l'extension au domaine militaire des Coopérations renforcées, qui, par définition, doivent être le plus inclusives possibles, n'aurait-elle pas été suffisante ?

Une réponse à ces questions pourrait résider dans le fait que les CR doivent être instituées à l'unanimité, alors que pour créer la CSP, la majorité qualifiée suffit. Mais dans ce cas, il aurait été sans doute plus simple d'autoriser la création des CR en matière de défense à la majorité qualifiée. Pourquoi avoir voulu rédiger de nouveaux articles et un nouveau protocole sur la CSP, en alourdissant ultérieurement des traités déjà en soi très difficiles à lire et à comprendre ? Et pourquoi avoir prévu une CSP sans quota minimum de participants si celle-ci était destinée à être le plus inclusive possible ? Une CSP trop inclusive finirait par ressembler à une deuxième PESD, un duplicata de la première, avec ses mêmes limites et ses mêmes défauts. Elle ne ferait qu'ajouter de la confusion à un cadre institutionnel déjà trop complexe. Car il ne faut pas oublier qu'une fois instituée, la CSP fonctionnera à l'unanimité. Dès lors, quel serait son sens si elle est inclusive ? Une Europe à 20 ou à 22 fonctionnant à l'unanimité plutôt qu'une Europe à 27 ?

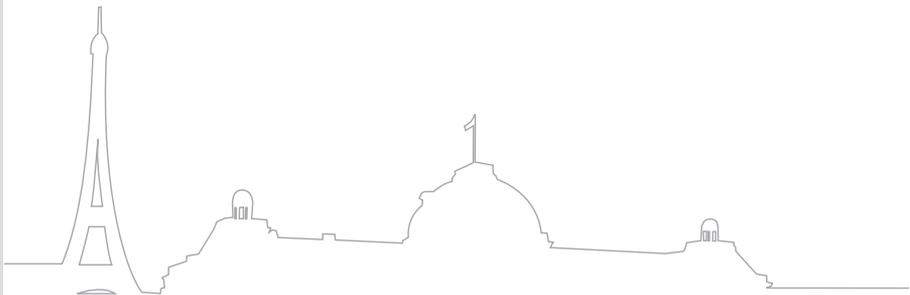
Pour trouver une réponse à ces questions, il faut se demander quand la CSP a été pensée. Les dispositions relatives à la Coopération structurée permanente étaient présentes telles quelles dans la défunte Constitution pour l'Europe. Elles ont donc été pensées et élaborées durant la Convention, entre 2002 et 2003. À cette époque, l'Agence européenne

NOTES

de défense n'existait pas encore. En outre, il était fréquent d'entendre des responsables européens invoquer une harmonisation vers le haut des budgets militaires européens. Javier Solana lui-même lançait régulièrement des appels allant dans ce sens. La CSP a été pensée dans ce contexte qui a évolué.

Aujourd'hui, l'idée que les États membres doivent dépenser plus a été judicieusement abandonnée, du moins temporairement. Elle n'est en tout cas plus perçue comme le cœur de la solution relative aux problèmes capacitaires de l'UE. Quant à l'AED, elle est opérationnelle, et si son action reste limitée, c'est parce que les États membres le veulent. La CSP ne changera pas cette donne.

La coopération structurée sera toutefois présente dans les traités européens, si le traité de Lisbonne est ratifié. Il faudrait dès lors utiliser cet outil au mieux, en essayant de lui conférer une valeur ajoutée par rapport aux autres mécanismes existants. Celle-ci pourrait résider dans l'institution du quartier-général européen, comme le PE le propose. Ce sujet reste toutefois contentieux et délicat. Tant qu'un accord à ce propos ne sera pas trouvé, il serait sans doute plus opportun de garder la Coopération structurée de côté, en attendant un contexte politique plus propice. Créer une CSP peu ambitieuse risquerait de gâcher les potentiels de ce nouvel outil, un outil qui, rappelons-le, une fois institué, est censé rester unique et permanent. Quant aux critères nécessaires pour participer à cette nouvelle forme de collaboration, ils devraient effectivement rester focalisés sur des objectifs qualitatifs et sur une harmonisation des niveaux de dépenses militaires existantes, non sur leur augmentation. En cela, la CSP ne devrait pas être appliquée à la lettre.



LA PESD ET L'INDUSTRIE D'ARMEMENT EUROPÉENNE SOUS LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE : DES AMBITIONS À LA RÉALITÉ

NOTES

63. Maître de conférences en Sciences économiques, HDR, Centre d'Études sur la Sécurité Internationale et les Coopérations Européennes, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble II.

64. SIPRI, « *Regional and national shares of the SIPRI Top 100* ». Adresse URL : http://www.sipri.org/content/milap/milex/aprod/sipri_data.html (page consultée le 20 décembre 2008).

Fanny COULOMB⁶³

L'Union européenne est confrontée depuis la fin de la guerre froide à un choix industriel et stratégique majeur : se donner les moyens d'une défense commune suffisamment renforcée pour garantir l'autonomie stratégique et l'autosuffisance en matière d'équipements militaires ; ou bien accepter une dépendance vis-à-vis des États-Unis et de l'Otan dans ces domaines. Les principes exprimés par les dirigeants européens dans le cadre de l'élaboration de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) allaient plutôt dans le sens d'une recherche d'autonomie stratégique et industrielle croissante vis-à-vis des États-Unis. Pourtant, les avancées sont restées lentes. Et aujourd'hui, en cette période de crise économique profonde et de restrictions budgétaires, le développement d'une véritable capacité autonome de défense à l'échelle européenne ne peut résulter que d'une volonté politique forte. Pourtant, une action commune est nécessaire, tant sur le plan politique qu'économique. C'est ce dernier aspect qui sera plus particulièrement étudié ici.

Quelques chiffres permettent d'illustrer les moindres performances et l'insuffisante concentration de l'industrie européenne d'armement, face aux groupes américains. En 2006, selon le SIPRI, 63,5 % du chiffre d'affaires des 100 premières firmes de défense dans le monde ont été réalisés par 42 entreprises américaines, et 29,2 % par 34 entreprises d'Europe occidentale⁶⁴. Il ne s'agit là que d'un aspect parmi d'autres des difficultés auxquelles font face les dirigeants européens soucieux d'améliorer les performances de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

La présidence française du conseil de l'UE a débuté dans une conjoncture particulière, marquée par la non-ratification du traité de Lisbonne et la crise financière. Des avancées plus significatives en matière de PESD auraient sans doute pu être obtenues dans un autre contexte. Si les besoins économiques et industriels en matière de défense européenne font l'objet d'un relatif consensus, exprimé notamment à la veille de la présidence

française, la réalité des réalisations pousse à s'interroger sur l'avenir de la PESD.

Les besoins de l'industrie d'armement européenne et les objectifs de la présidence française du conseil de l'UE

Les handicaps de l'industrie de défense européenne sont avant tout liés au maintien de marchés nationaux cloisonnés et aux réticences des gouvernements à jouer le jeu de la concurrence entre pays membres. Toutefois, plusieurs pistes existent pour surmonter ces difficultés, lesquelles sont plus ou moins consensuelles au sein de l'UE. La présidence française héritait ainsi en juillet 2008 de nombreux chantiers en cours dans le cadre de la PESD.

L'industrie d'armement, un secteur-clé pour les économies européennes

Un rapport récent du Conseil économique, social et environnemental⁶⁵ porte sur les moyens d'atteindre l'objectif principal de la Stratégie de Lisbonne, formulée en 2000 par le Conseil européen, selon lequel l'UE devait devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 ». Le rapport du CESE propose entre autres de « valoriser la synergie entre recherche publique militaire et recherche privée au service de l'innovation technologique »⁶⁶.

La question des retombées économiques de la recherche & développement (R&D) et de la recherche & technologie (R&T) militaires sur l'économie est débattue depuis près d'un demi-siècle. Elle a cependant revêtu une nouvelle acuité avec les succès renouvelés de l'économie américaine au cours des années 90, en partie expliqués par l'essor de secteurs ayant bénéficié de crédits militaires durant la guerre froide, comme l'informatique et les télécommunications. Aujourd'hui, le débat a évolué : les mutations dans l'industrie de défense mondiale débutées il y a près de deux décennies ont conduit à la création d'entreprises géantes proposant des systèmes intégrés, qui du rôle de simples producteurs sont passées à celui d'assembleurs et de coordinateurs de l'activité de différents partenaires. Les liens entre production civile et militaire se sont ainsi accrus et le secteur militaire bénéficie au moins autant aujourd'hui des innovations apparues dans le civil que l'inverse ; il s'agit désormais d'un processus de fertilisation croisée. Mais le soutien à la R&T militaire demeure très important aux États-Unis, creusant le « gap » technologique avec l'Europe. L'effort de recherche militaire dans l'UE (et notamment en France, au Royaume-Uni et en Allemagne) est en diminution depuis la fin des années 90, ce qui contraste fortement avec la hausse des mêmes dépenses aux États-Unis sur la période. Ainsi, le rapport entre les dépenses des États-Unis et celles des pays européens, en matière de R&D de défense, est estimé être de 5 à 1 en 2008⁶⁷.

Outre la question des retombées technologiques, la préservation et le développement de l'industrie de défense européenne est désirable d'un point de vue économique en ce qu'il s'agit d'un secteur technologiquement intensif, contribuant au maintien d'emplois hautement qualifiés, dans un

65. CESE (Conseil économique, social et environnemental) (2008), *Accomplir la Stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du programme national de réforme 2008-2010*, <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/08090826.pdf> (Page consultée le 20 décembre 2008).

66. *Ibid.*, p. 24.

67. Yves Fromion, *Les moyens de développer et de structurer une industrie européenne de défense*, Rapport pour Monsieur François Fillon, Premier ministre, 30 juin 2008, <http://www.fromion.org/assemblee/Rapport%20Mission%202008.pdf> (page consultée le 15 décembre 2008).

NOTES

68. *Défense et sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob/La Documentation Française, 2008.

contexte où la concurrence des pays émergents pousse à la destruction des emplois à bas salaires.

La nécessité de la PESD pour une politique commune de production et d'approvisionnement militaires

Face à ces défis industriels, la nécessité d'une coopération renforcée à l'échelle européenne dans le cadre de la PESD a été maintes fois réaffirmée. Le *Livre Blanc*⁶⁸ de 2008 met ainsi l'accent sur les faiblesses structurelles récurrentes de l'industrie de défense française et européenne : une industrie trop fragmentée, limitant les possibilités d'économies d'échelle, alors que la part des coûts fixes (notamment ceux de la R&D) tend à augmenter et que la concurrence internationale s'est accrue, avec la montée en puissance régulière des firmes américaines. L'objectif affiché dans ce rapport est de promouvoir le développement de groupes industriels européens de niveau mondial, qui pourraient concurrencer directement leurs homologues américains.

Par ailleurs, les jalons d'une coopération entre États membres pour renforcer la BITDE ont été posés avec la création de l'Agence européenne de défense (AED), qui a marqué une avancée dans le sens de l'harmonisation des besoins militaires au niveau européen, de la rationalisation de la BITDE et d'une coopération accrue entre des entreprises de nationalités différentes, en matière de R&D et de production. L'AED a ainsi élaboré en juin 2007, en collaboration avec le Comité militaire de l'UE et les États membres, un nouveau Plan de développement des capacités. Celui-ci vise à encourager les coopérations industrielles européennes, afin d'assurer qu'à l'horizon 2010, l'UE dispose des capacités nécessaires pour conduire la PESD, en renforçant les capacités de transport et de déploiement des forces sur des théâtres d'opérations extérieures, ainsi que la maîtrise de l'information. Une avancée avait précédemment été obtenue dans le sens du renforcement de la BITDE : en juillet 2006, 22 pays membres avaient ainsi créé un Marché européen des équipements de défense, afin d'assurer une meilleure transparence des achats dans ce secteur, et donc à terme une amélioration de la compétitivité de l'industrie de défense européenne, grâce à l'élaboration d'un Code de conduite. Le respect de ce dernier n'est cependant basé que sur la bonne volonté des gouvernements concernés. Or, nombre de pays membres utilisent abusivement l'article 296 qui permet d'exempter certains contrats de défense des règles fixées en matière d'approvisionnement. Les gouvernements de l'UE continuent à privilégier massivement les entreprises nationales, lors de leurs achats d'équipement de défense, freinant ainsi les nécessaires restructurations du secteur et favorisant les doublons à l'échelle européenne.

Les avancées vers une politique industrielle commune sont par conséquent lentes, dans le secteur de l'armement comme dans d'autres. Les efforts des gouvernements en direction d'une réalisation de l'agenda de Lisbonne restent insuffisants, et le fossé technologique entre l'UE et les États-Unis ne se réduit pas.

NOTES

69. "A strategy for a stronger and competitive European industry", *Eurosatory Focus, Military Technology, MILTECH*, n°6, 2008.

70. Jean-Paul Hébert, « L'Européanisation de l'industrie d'armement et l'autonomie stratégique de l'Europe », *Arès* 19 (48), 2002, pp. 45-59, p. 45.

Les besoins d'une politique commune dans le domaine de la défense sont pourtant importants, et pas seulement au niveau des modalités d'approvisionnement en équipement de défense. L'absence de coordination européenne maintient une fragmentation du marché européen d'équipement de défense, dont le coût est élevé, non seulement du fait du manque à gagner résultant de l'absence d'économies d'échelle, mais aussi par le maintien d'obstacles administratifs importants dans les transactions entre États membres. Le coût des systèmes nationaux de contrôle des transferts d'équipements de défense (licences, contrôles d'exportations, etc.) s'élèverait ainsi à 400 millions d'euros par an⁶⁹. De plus, plusieurs États membres ont renforcé depuis le début des années 2000 leur législation sur le contrôle des actifs de défense stratégiques, sans accorder de traitement particulier à leurs partenaires européens.

La tâche qui incombe aujourd'hui à l'AED est immense, tant pour promouvoir des standards harmonisés pour les équipements de défense, que pour encourager les coopérations industrielles et technologiques dans l'UE ou encore pour favoriser une politique d'approvisionnement en équipements de défense privilégiant les États membres. Faute de réussir à maintenir et renforcer la compétitivité de son industrie de défense, l'UE se trouvera confrontée à l'incapacité de s'auto-approvisionner en équipements nécessaires pour l'exercice de la PESD. Son indépendance stratégique vis-à-vis des États-Unis serait ainsi compromise.

L'importance des chantiers en cours pour renforcer la BITDE

Le débat sur l'évolution transatlantique ou purement européenne de l'industrie de la défense remonte à loin : il a été soulevé dès le début des années 1990, au moment des grandes réformes de la politique de défense et d'acquisition d'armement (*Livre Blanc* de 1994) ouvrant la voie à plus de concurrence dans la production de défense. Jean-Paul Hébert soulignait en 2002 les « difficultés qui pèsent sur l'autonomie stratégique de l'Europe, autonomie sans laquelle l'européanisation industrielle n'a pas de sens et ne pourrait être durable »⁷⁰. Cette question est plus que jamais d'actualité, à l'heure de l'atlantisation de la politique extérieure française, de l'atlantisme réaffirmé de nombreux pays membres de l'UE, mais aussi des blocages survenus dans l'approfondissement institutionnel de la PESD. Elle peut aussi être renversée : aucune PESD influente ne peut être mise en place sans que les États membres ne disposent des capacités budgétaires, matérielles et humaines suffisantes pour mener des opérations extérieures communes conséquentes et efficaces.

Or, l'européanisation des politiques étrangères semble désormais indispensable pour les États membres, qui seuls ne disposent pas de moyens suffisants pour être entendus sur la scène internationale. Aucun État de l'UE ne peut prendre le *leadership*, au risque de s'attirer l'opposition d'autres pays membres et de se heurter à une insuffisance de moyens. Dans le domaine de la politique extérieure comme dans celui de l'économie, le niveau régional est à bien des égards le seul à même de permettre aux États de défendre leurs intérêts et de faire entendre leurs préférences sur la scène internationale. La mise en place d'une politique commune paraît ainsi incontournable, sauf à préférer que la diplomatie

NOTES

71. Bertrand Badie, « L'élan de la présidence française de l'UE est sinon brisé, du moins affaibli, et en tout cas hypothéqué », *Le Monde*, 17 juin 2008.

européenne ne se cale sur les principes de l'Otan : l'échec de la PESD marquerait en effet le renforcement de l'alliance atlantique. Mais la diversité des sensibilités des États membres dans le champ diplomatique, ancrée dans des histoires différentes, est bien sûr une difficulté lorsqu'il s'agit de positionner une diplomatie commune. Selon Bertrand Badie⁷¹, en affichant sa « volonté d'atlantisation » et par « l'abandon de ses choix d'antan », la diplomatie française a affaibli les possibilités de défense européenne autonome et de *leadership* de la France dans l'UE, où d'autres pays défendent l'atlantisme de plus longue date.

Plusieurs dossiers de la PESD étaient ouverts au début de la présidence française du conseil de l'UE, comme le renforcement (notamment budgétaire) de l'AED, la mise en œuvre de nouveaux projets de coopérations et de rapprochements industriels à l'échelle européenne, la redéfinition de la Stratégie européenne de sécurité, ou encore la mise en place d'une sorte de Quartier général, qui servirait à améliorer les capacités de planification et de supervision des opérations extérieures de l'UE. Sur tous ces sujets, le consensus était loin d'être obtenu entre États membres. D'autres facteurs sont venus par la suite limiter les possibilités d'avancées de la PESD, pénalisant l'industrie européenne de défense.

Les limites actuelles de la PESD et les pistes pour renforcer l'europeanisation de l'industrie de défense

De nombreux obstacles, à la fois institutionnels, conjoncturels et stratégiques, sont venus limiter les possibilités d'avancées de la PESD durant la présidence française. Dans l'avenir, son approfondissement nécessitera une levée des incertitudes en matière de protection des actifs stratégiques et une prise de conscience collective dans l'UE de la nécessité de faire avancer le deuxième pilier.

Les blocages survenus durant la présidence française

Dans un article de *Défense nationale*⁷² en février dernier, Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, affirmait : « *Plus qu'une priorité, le développement de la PESD sera l'un des défis de la présidence française de l'UE* ». Mais deux facteurs ont par la suite entraîné une révision à la baisse des objectifs en matière de PESD : le rejet par référendum du traité de Lisbonne en Irlande le 12 juin et la crise financière internationale, qui a focalisé l'attention et l'énergie des dirigeants européens depuis l'été. Les pistes exposées par M. Jouyet pour renforcer la PESD lors des six mois de présidence, comme l'action sur les capacités, le renforcement de l'AED ou l'actualisation de la Stratégie européenne de sécurité, semblent ainsi avoir été trop ambitieuses. Aucune mesure n'est venue renforcer la visibilité et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, même si la gestion de la crise géorgienne par le Président Nicolas Sarkozy a été saluée comme un grand succès et comme une première, en matière d'initiative européenne de résolution de crise à l'extérieur de l'UE. Mais sur le plan capacitaire, l'objectif défini dès 1999 au sommet d'Helsinki d'une capacité européenne d'intervention de 60 000 soldats

72. Jean-Pierre Jouyet, « Les nouveaux défis de la Politique européenne de sécurité et de défense », *Défense Nationale*, n°2, février 2008, pp. 11-18.

NOTES

73. Fanny Coulomb, Jacques Fontanel, « An economic interpretation of French military expenditures », *Defence and Peace Economics*, 16 (4), 2005, pp. 297-315.

74. Chiffres du SIPRI en dollars constants 2005, www.sipri.org.

75. http://www.wogau.de/07/aktion=speeches/2_speeches_42_FR.htm (page consultée le 15 décembre 2008).

européens capables de demeurer un an en opération extérieure n'a pas été repris. Les coopérations industrielles sont elles aussi en panne, tant dans le secteur naval où les rapprochements européens tardent à se faire que dans celui de l'aéronautique, la création d'une flotte commune d'avions de transport A-400M devant attendre, ainsi que la mise en commun de leur maintenance.

Dans un contexte de crise économique mondiale, la PESD risque de ne pas disposer avant longtemps des moyens de ses ambitions. Le discours du Président Nicolas Sarkozy le 17 juin dernier, suite à la publication du *Livre blanc*, avait d'ores et déjà annoncé une doctrine militaire renouée, impliquant une réduction des effectifs de l'armée. L'amplification des difficultés économiques va entraîner une pression à la baisse supplémentaire sur les crédits militaires, le budget de défense servant fréquemment de variable d'ajustement budgétaire⁷³. La promesse d'un meilleur équipement des armées grâce au reversement des sommes économisées par la réduction des effectifs semble peu crédible. L'objectif général de contrôle des dépenses publiques fait que l'armée doit se résigner à l'abandon du projet de deuxième porte-avions et à une diminution des commandes de frégates et de chars.

Les restrictions budgétaires en matière de défense ne concernent évidemment pas que la France. La plupart des membres de l'UE sont réticents à accroître leurs dépenses de défense, et la panne du traité de Lisbonne les dispense de prendre des engagements sur l'augmentation de leurs capacités militaires. Seul l'aboutissement du projet de « coopération structurée permanente » aurait pu les inciter à augmenter significativement leur effort de défense.

Certes, le budget de défense global de l'UE (additionnant les différents budgets nationaux) se place au deuxième rang mondial, à environ 250 milliards de dollars, derrière les États-Unis (environ 550 milliards de dollars)⁷⁴. Mais l'absence de compatibilité entre les différents systèmes nationaux décroît la puissance militaire européenne. Ainsi, la coordination des opérations extérieures de l'UE est handicapée par l'existence de cinq systèmes de télécommunications, au lieu d'un seul système commun. Le président de la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen, Karl von Wogau, rappelait ainsi en juillet 2007⁷⁵ qu'il « existe 23 programmes parallèles de véhicules blindés, 3 nouveaux programmes parallèles d'avions de combat et 89 programmes européens d'armement contre seulement 27 aux États-Unis ». On pourrait multiplier ici les exemples témoignant des gaspillages résultant d'une absence d'harmonisation des capacités et des normes dans la production de défense à l'échelle communautaire.

Le débat sur la protection des actifs stratégiques dans l'UE

Un débat latent depuis le début des années 2000 contribue à nourrir le scepticisme de certains analystes quant à la légitimité de la PESD, telle qu'elle est conçue dans le traité de Lisbonne. Celui-ci vise à libéraliser le marché de défense intra-européen, pour permettre une mise en commun des capacités et des savoir-faire, éviter les doublons et faciliter l'apparition d'économies d'échelle. Cette stratégie ne lève cependant

NOTES

76. Bernard Carayon, *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, La Documentation Française, Paris, 2003, pp. 121-129.

77. *Commission de la défense nationale et des forces armées sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement*, Rapport d'information présenté par MM. B. Deflesselles et J. Michel, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005, Assemblée Nationale, n°2202.

pas complètement les doutes quant à la capacité de conserver une industrie européenne autonome et indépendante vis-à-vis des États-Unis. En 2003, le rapport Carayon⁷⁶ sur l'intelligence économique pointait ainsi la nécessité d'adopter en France une législation permettant de préserver les entreprises stratégiques contre le rachat par des capitaux étrangers. Dans son rapport, le député Bernard Carayon présentait l'existence d'une véritable stratégie d'influence des États-Unis, en vue d'acquérir ou de renforcer leur domination technologique : cette stratégie expliquerait les nombreux rachats américains dans le secteur de la défense mais aussi d'autres affaires, comme celle du *Joint Strike Fighter* : l'invitation faite à certains pays européens de participer à ce programme aurait ainsi été motivée par la volonté de l'administration américaine d'affaiblir l'industrie européenne des avions de combat. De fait, le programme européen d'avion de combat *Eurofighter* a souffert de la concurrence du JSF, par des effets d'éviction sur les crédits de recherche-développement européens. Des conceptions similaires à celles du rapport Carayon ont été développées dans un rapport d'information sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement, paru en 2005⁷⁷. Il rappelle la présence croissante de capitaux étrangers, principalement américains, au sein des groupes de défense européens ; le secteur d'armement terrestre est particulièrement concerné. Le rapport cite ainsi de multiples opérations de rachat d'entreprises de défense européennes par des capitaux américains, sans que les gouvernements des pays concernés n'interfèrent pour protéger leurs entreprises. Pour certains analystes, ces rachats en chaîne ont mis en évidence l'incapacité des gouvernements à protéger les intérêts industriels stratégiques nationaux, à la différence du gouvernement américain, qui utilise une législation très contraignante pour limiter l'entrée de capitaux étrangers dans les secteurs sensibles. Les auteurs du rapport expliquent ainsi que ces opérations d'investissement transatlantiques présentent un caractère déséquilibré et qu'elles remettent en cause la sécurité d'approvisionnement et la préservation d'une base industrielle et technologique de défense. Les solutions préconisées sont un renforcement du dispositif législatif selon un modèle similaire à celui des États-Unis, d'abord au niveau national, l'atteinte d'un consensus sur ce sujet au niveau européen s'avérant difficile dans un premier temps.

L'approfondissement de la PESD, un objectif difficile à atteindre mais nécessaire pour l'UE

Depuis sa création, la PESD a déjà été marquée par de grandes avancées, au point que certains ont pu dire que la défense était le deuxième domaine, après l'agriculture, dans lequel une politique commune lisible avait été mise en place. Mais aujourd'hui les interrogations se multiplient, qui n'ont pas été dissipées par la présidence française du conseil de l'UE. Comment poursuivre l'élaboration de la PESD, en l'absence d'efforts budgétaires supplémentaires de la part des États membres ? Comment mener des opérations extérieures communes, sans une harmonisation accélérée des capacités, laquelle nécessite des coopérations et regroupements industriels à l'échelle européenne ? Comment protéger et renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, alors que les États refusent de jouer la transparence et la coopération à l'échelle communautaire et continuent de privilégier leurs industries nationales ? Comment faire émerger des entreprises européennes

NOTES

suffisamment puissantes pour concurrencer leurs homologues américaines, dans des secteurs où les restructurations ont tardé, notamment le naval et le terrestre ? Le succès d'Airbus, qui a rapidement percé dans le secteur de l'aéronautique civil face à Boeing au cours des années 1980, témoigne de la possibilité pour les gouvernements de mener des politiques efficaces de soutien à l'industrie, comme l'avait reconnu l'économiste américain Paul Krugman, Prix Nobel d'économie 2008.

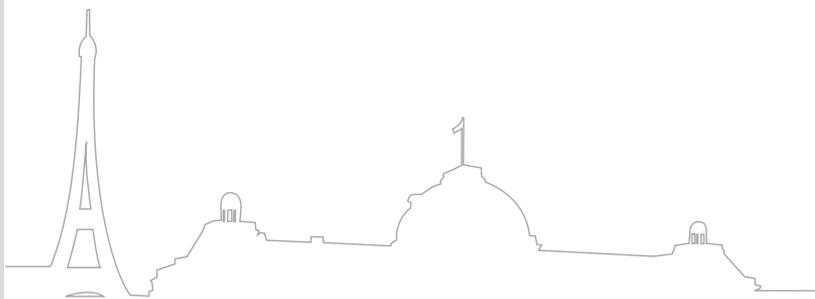
La crise économique actuelle fait ressortir les mutations récentes dans les rapports de force internationaux. Les pays industrialisés sont surendettés et pris en tenaille entre les effets positifs de la mondialisation (en termes d'approvisionnement en produits bon marché et de débouchés extérieurs) et ses écueils (les destructions d'emplois industriels et la difficulté croissante de maintenir les niveaux de salaires et de protection sociale). Les zones émergentes ne sont pas épargnées par la crise économique mais conservent néanmoins des atouts : des réserves financières considérables (la Chine détenant à elle seule un quart des réserves de change mondiales), des industries toujours plus performantes, permettant une rapide « remontée de filière », des marchés intérieurs dynamiques, soutenant l'investissement et donc l'emploi et la croissance. Les rapports de force internationaux se sont ainsi insensiblement modifiés depuis le milieu des années 80. Si elle ne veut pas être reléguée au rang de puissance moyenne, voire mineure, l'UE a tout intérêt à renforcer ses atouts stratégiques sur la scène mondiale. Une PESD solide, appuyée sur une BITD restructurée et performante, est donc nécessaire. Le danger est que la crise économique actuelle ralentisse les initiatives dans ce sens, comme cela a malheureusement été le cas pour les six mois de présidence française du conseil de l'UE, marqués par une crise financière d'une ampleur exceptionnelle. La PESD risque le surplace au cours des mois à venir, entraînant l'immobilisme au niveau de l'industrie européenne d'armement, laquelle pourrait bien ne pas s'en remettre. Les États européens auront alors perdu beaucoup de temps et d'argent, ce qui deviendra criant si les évolutions internationales nécessitent un jour un effort accéléré en matière de production de moyens de défense en Europe.

La crise ne sera pas en effet sans conséquences sur le plan politique et stratégique : en exerçant des pressions à la baisse sur les budgets de défense, mais aussi en exacerbant les possibilités de tensions internationales. La crise du gaz entre la Russie et l'Ukraine, qui touche l'UE, témoigne des risques liés à la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour l'approvisionnement en matières premières. Les fermetures de sites industriels et les destructions d'emplois dans les pays industrialisés, mais aussi dans les zones émergentes que l'on a présenté un temps à tort comme étant à l'abri de la crise, sont des facteurs susceptibles de raviver des tensions commerciales et monétaires, à l'heure où l'Organisation mondiale du commerce est affaiblie, en témoigne l'échec du cycle de Doha. Or, si le protectionnisme et les problèmes monétaires ne peuvent en aucun cas être considérés comme seuls responsables de la seconde guerre mondiale, la montée du chômage et le climat général de guerre économique pendant la Grande Crise ont contribué à fragiliser les démocraties et leurs velléités de collaboration sur la scène

NOTES

78. Fanny Coulomb,
*Economic theories of
peace and war*, London &
New York, Routledge,
2004.

internationale, en exacerbant les nationalismes et en favorisant l'essor du fascisme, comme l'avait expliqué en son temps John Maynard Keynes⁷⁸. La crise économique mondiale actuelle pourrait engendrer elle aussi des bouleversements politiques annonciateurs de conflits internationaux.



VERS UN QUARTIER GÉNÉRAL EUROPÉEN ?

LES IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

NOTES

79. Doctorante en Science Politique à la Faculté de Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève. Assistante d'enseignement et de recherche à l'Institut européen de l'Université de Genève.

80. Le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense représente l'une des quatre priorités affichées par la Présidence française, à côté de l'énergie, du changement climatique, de l'immigration et de la Politique agricole commune.

81. Jolyon Howorth, *The Future of the European Security Strategy: towards a White Book on European Defence*, European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, Security and Defence, March 2008, p. 7.

Alessia BIAVA⁷⁹

La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) vient de fêter ses dix ans. En effet, le 4 décembre 1998, la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo donne l'impulsion nécessaire à plus de coopération européenne en matière militaire.

La France assure la Présidence tournante de l'UE au deuxième semestre 2008. Le renforcement des capacités de planification et de commandement intégré par le biais d'un Quartier général (QG) européen permanent représente un des enjeux de la Présidence française dans son programme de consolidation de la PESD⁸⁰. Toutefois, comme le dit Jolyon Howorth, « *Development of an EU operational planning HQ [headquarter] in Brussels has been a political hot-potato ever since it was first included in the Presidency Conclusions at the European Council in Nice in December 2000* »⁸¹. Cette proposition est encore loin de réunir autour d'elle le consensus nécessaire pour qu'elle soit concrétisée. Paris et Londres continuent à avoir des visions discordantes sur ce sujet, même si des évolutions des deux côtés peuvent désormais être perçues. Par ailleurs, les États-Unis, très opposés au début, semblent à l'heure actuelle plus ouverts sur ce dossier.

La réflexion qui suit montre de quelle manière les instances créées jusqu'à aujourd'hui dans le cadre du dossier d'un QG européen sont le résultat des compromis entre des positions divergentes, notamment entre celle de la France, promotrice du projet d'un QG européen pour la planification et la conduite des missions militaires, et celle du Royaume-Uni, fortement réticent depuis le début. À ce jour on est en train de renforcer les aspects liés à la planification civile et militaire au sein de la PESD. Il s'agit d'un compromis porteur dans l'optique de mettre en place une entité européenne responsable de la planification et du commandement civil et militaire, bref d'un QG européen englobant autant

NOTES

82. Voir la présentation synthétique de Bruno Colson, « Culture stratégique », in Thierry Montbrial, Jean Klein (sous la dir. de), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 150-155.

83. Voir par exemple : Paul Cornish and Geoffrey Edwards, « Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture », *International Affairs*, Vol. 77, n° 3, 2001, pp. 587-603; Paul Cornish and Geoffrey Edwards, « The strategic culture of the European Union: a progress report », *International Affairs*, Vol. 81, N. 4, 2005, pp. 801-820; Bastian Giegerich, *European Security and Strategic Culture*, Baden-Baden, Nomos, 2006; Christoph O. Meyer, *The Quest for a European Strategic Culture*, Basingstoke, Macmillan, 2006; Sten Rynning, « The European Union: Towards a Strategic Culture? », *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 4, 2003, pp. 479-496.

les aspects militaires que les aspects civils. En effet, les crises d'aujourd'hui demandent de plus en plus une approche civilo-militaire intégrée et la réponse opérationnelle de l'UE est en train de s'adapter à cette exigence.

Quel serait l'impact de la mise en place d'un QG européen englobant les aspects militaires et civils sur le développement d'une culture stratégique européenne au sein de la PESD ?

La notion de culture stratégique est encore aujourd'hui très débattue⁸². Son application au contexte de l'Union européenne, et notamment de la PESD a été jusqu'à présent très peu étudiée sur le plan académique⁸³. Au niveau européen, une culture stratégique se développe, d'une part à travers la pratique opérationnelle sur le terrain, qui permet de développer des schémas de comportement cohérents ; d'autre part, suite au processus de socialisation au sein des institutions, grâce auquel les acteurs se socialisent autour d'un ensemble de visions et d'attentes partagées. Ces facteurs découlent principalement d'une dynamique bottom-up. À ces éléments s'ajoutent également les impulsions données par les institutions européennes travaillant dans le cadre de la PESD, en mesure de développer des idées communes sur la base d'une dynamique top-down.

L'analyse du niveau bottom-up montre que, notamment sur le plan opérationnel, une culture stratégique civilo-militaire est en train d'émerger au sein de la PESD. L'hypothèse examinée ci-après est que la création d'un Quartier général européen englobant autant les aspects militaires que les aspects civils pourrait permettre à l'Union européenne de traduire et de renforcer au niveau institutionnel la tendance qui se dégage déjà sur le plan opérationnel.

Tout d'abord cette contribution recense les principales étapes de la conceptualisation et de la mise en place de ce que, dans la vision française, devrait devenir un grand QG européen. Puis elle se penche sur les démarches de la Présidence française du deuxième semestre 2008 pour la promotion de ce dossier et en dresse un bilan. Par la suite l'étude se focalise sur l'évolution des positions de la France vis-à-vis de l'Otan ainsi que de celles du Royaume-Uni et des États-Unis vis-à-vis de la PESD pour montrer de quelle manière celle-ci a influencé le dossier d'un QG européen. Elle examine enfin de quelle manière un QG européen englobant autant les aspects militaires que les aspects civils renforcerait, à travers son approche top-down, une culture stratégique civilo-militaire en émergence au niveau opérationnel.

Avancées et reculs du projet d'un QG européen depuis le sommet de Nice (décembre 2000)

La question de la mise en place d'un Quartier général européen permanent pour la planification et la conduite des opérations a toujours été un sujet controversé.

NOTES

C'est au sommet de Nice de décembre 2000 que l'on décide de créer, sous l'égide du Conseil de l'UE, de nouveaux organes politiques et militaires permanents, parmi lesquels l'état-major de l'Union européenne (EMUE), un état-major de niveau stratégique. Son rôle et ses effectifs sont toutefois plus restreints que ceux d'un véritable état-major opérationnel en mesure de planifier et de conduire des opérations. Environ 200 personnes sont chargées d'assurer « l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégiques ».

Une initiative pour la mise en place d'un véritable QG européen autonome et permanent est proposée lors du mini-sommet de Tervuren du 29 avril 2003 entre l'Allemagne, la France, la Belgique et le Luxembourg. C'est en pleine période de crise politique entre les acteurs de l'Union européenne divisés sur le dossier irakien que ces quatre pays se réunissent. Parmi leurs propositions, l'une des plus novatrices est sans doute la création d'un QG européen à Tervuren, dans la banlieue bruxelloise, indépendant de celui de l'Otan.

L'initiative de Tervuren heurte la susceptibilité de Londres et Washington, qui la perçoivent comme une tentative de créer un organe en rivalité avec le Shape, le grand QG de l'Otan basé à Mons en Belgique, menaçant ainsi d'affaiblissement son rôle en Europe. En effet, depuis 2003, en cas d'opération militaire sous le drapeau de l'UE, deux options sont prévues : soit on fait appel aux instruments de planification et de conduite de l'Otan sur la base des accords de Berlin Plus, soit on utilise un Quartier général opérationnel mis à disposition par une nation cadre. Cinq pays ont ainsi mis à disposition un QG opérationnel, à savoir le Royaume-Uni (Northwood), la France (Mont-Valérien), l'Allemagne (Potsdam), l'Italie (Cento Celle) et la Grèce (Larissa).

Par la suite, un accord est trouvé entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec le feu vert des Américains sur le sujet. Ainsi, le document présenté lors de la réunion des ministres des affaires étrangères à Naples des 28-29 novembre 2003, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, est le résultat d'un compromis entre les différentes positions sur la question de la mise en place d'un QG européen. Ce texte est ensuite repris tel quel par la Présidence italienne et présenté au Conseil européen de décembre 2003 pour approbation.

Les décisions prises concernent l'installation permanente d'une cellule de l'Union européenne au sein du Quartier général de l'Otan, Shape, ainsi que le renforcement des capacités de l'EMUE par le biais de l'établissement d'une Cellule civilo-militaire en son sein. En cas de nécessité, il est prévu que cette Cellule active un centre d'opérations : « S'agissant de la conduite des opérations militaires autonomes de l'UE, l'option principale est l'utilisation des QG nationaux, qui peuvent être multinationalisés dans le but de conduire une opération de l'UE. Dans certaines circonstances, le Conseil peut décider, sur avis du comité militaire, de

NOTES

84. « Défense européenne : consultation Otan/UE, planification et opérations », Naples, 29 novembre 2003. Document écrit conjointement par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, présenté par la Présidence italienne et approuvé par le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003.

85. *Ibid.*

86. Pierre Beaumont, « Défense de l'Europe et coopération franco-britannique », *La Lettre Diplomatique*, N. 64, Quatrième trimestre 2003, <http://www.lalettrediplomatique.fr>.

87. *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, DOC 13990/04 EXT 1, 28 janvier 2005.

88. *Ibid.*

s'appuyer sur la capacité collective de l'EMUE, en particulier lorsqu'une réponse à la fois civile et militaire est requise et lorsqu'aucun QG national n'est identifié »⁸⁴. Par ailleurs, une fois que cette décision est prise, « la cellule civile/militaire au sein de l'EMUE aura la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération. Il ne s'agira pas d'un état-major permanent. Il s'agirait plutôt d'une capacité à mettre en place rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière »⁸⁵.

Ce compromis entérine l'idée esquissée dès 1999 que l'UE peut conduire des opérations avec des instruments propres, sans faire recours aux moyens de l'Otan ou à ceux d'une nation cadre. L'EMUE sera aussi étoffé, de façon à ce qu'il puisse avoir également des capacités opérationnelles. De ce côté, on enregistre une avancée. Toutefois, Pierre Beaumont fait remarquer que la notion de quartier général se trouve brouillée⁸⁶. En effet, la *Civ/Mil Cell* au sein de l'EMUE est censée traiter, outre les aspects militaires, les aspects civils de la gestion des crises.

Opérationnelle depuis mai 2005, cette Cellule a pour mission essentielle d'assurer la liaison entre les organes civils et militaires de l'UE en cas de prévention et de gestion des crises. Elle regroupe une trentaine de personnes, autant civils que militaires, placées sous l'autorité du directeur de l'EMUE. Ainsi, concernant sa mission, il est précisé que : « *The Civilian/Military Cell will enhance the EU's capacity for crisis management planning. It will reinforce the national HQ designated to conduct an EU autonomous operation, assist in co-ordinating civilian operations and have the responsibility for generating the capacity to plan and run an autonomous EU military operation, once a decision on such an operation has been taken. Crisis management activities are complex and, in most cases, call for the use of civilian and military means* »⁸⁷. Le mandat de la *Civ/Mil Cell* souligne également que « *The creation of the Civ/Mil Cell is a step in the EU's efforts to harness the wealth of civilian and military instruments at its disposal in responding to crises. The operation of the Civ/Mil Cell should lead to greater coherence of the civilian and military structures under the SG/HR* »⁸⁸.

Le processus de renforcement des capacités de planification et de conduite de l'EMUE continue dans le cadre des mesures qui suivent le sommet européen informel d'Hampton Court du 27 octobre 2005 (processus « *post Hampton Court* ») et la réunion des ministres de la défense à Wiesbaden des 1-2 mars 2007 (processus « *post Wiesbaden* »).

Le Secrétaire général du Conseil/Haut représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, est ainsi mandaté de présenter des propositions visant à consolider les structures du Secrétariat du Conseil pour améliorer sa capacité à gérer les opérations de la PESD et à renforcer l'EMUE et ses capacités à établir une planification au niveau stratégique pour les opérations menées par l'UE.

NOTES

89. Source : site du Conseil de l'UE à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf.

90. *Ibid.*

91. « J'ai pu rencontrer tous mes homologues [...]. De cette consultation générale, j'en sors optimiste. Contrairement à ce qu'on croyait, les pays qu'on range habituellement parmi les Atlantistes sont aujourd'hui les plus en faveur de la politique européenne de la défense. Et le consensus dégagé sur nos propositions est réellement porteur » in Nicolas Gros-Verheyde, « Hervé Morin, ministre français de la défense. Après le "non" irlandais, tout ne s'arrête pas, au contraire », *Europolitique*, N. 3563, 2 juillet 2008, p. 17.

92. Nicolas Gros-Verheyde, « Conseil Défense : Les Vingt-sept veulent rationaliser les capacités d'intervention », *Europolitique*, N. 3635, 10 novembre 2008, p. 11.

93. *Ibid.*

Dans le cadre de ce processus, le Centre d'opérations de l'UE est déclaré en mesure d'être activé à partir du 1^{er} janvier 2007. Il est notamment activé pendant l'exercice Millex 07, en juin 2007. De même, une cellule de veille, la *Watchkeeping Capability* (WKC), active 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 est mise en place. Le WKC atteint sa pleine opérationnalité en août 2008.

Le Centre d'opérations représente désormais une troisième option de conduite d'une opération militaire de la part de l'UE, au-delà des arrangements « Berlin Plus » et du concept de « nation cadre », notamment « *where a joint civil/military response is required and where no national HQ is identified* »⁸⁹. Il ne s'agit pas d'un QG permanent, « *but the permanent facilities-premises and the necessary equipment, staffed by a small core team of 8 officers-will enable the Council to establish on a very short notice the full-fledged Operations Center for a particular operation* »⁹⁰. Dans le cadre d'une opération principalement militaire, un ensemble de 89 officiers et civils seront en mesure de commencer à planifier l'opération 5 jours après la décision des ministres et pourront être pleinement en mesure de commander l'opération après 20 jours au plus tard.

La Présidence française de 2008 et le dossier d'un QG européen

La Présidence française du deuxième semestre 2008 affiche la volonté de pousser de manière particulière le dossier d'un QG européen. Nonobstant l'optimisme initial général montré par le ministre de la défense Hervé Morin en été 2008⁹¹, ce dossier n'a pas véritablement avancé comme l'aurait voulu la présidence française, principalement à cause des réticences britanniques. Déjà, lors du sommet informel de Deauville des ministres de la défense des 1^{er} et 2 octobre 2008, le sujet est à peine effleuré. Au conseil des ministres de la défense du 10 novembre 2008 le sujet n'est pas abordé officiellement, mais il figure en filigrane dans les conclusions du Conseil⁹². La proposition du renforcement de l'EMUE reste limitée, et consiste principalement à améliorer les instruments de planification de missions de gestion de crise, avec un renforcement des effectifs affectés à cette tâche au sein de l'état-major militaire et de la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC)⁹³. Dans la vision française, ce serait le premier pas vers un projet plus ambitieux. L'idée originale d'un véritable QG européen n'est donc pas abandonnée. En novembre 2008, le ministre français de la défense, Hervé Morin, commente que, face à l'opposition britannique, la France a, pour le moment, mis en veille le projet d'un QG en mesure de conduire véritablement des opérations : « *I appreciate British pragmatism, but we have a situation where we have numerous headquarters – in Britain, France, Germany, Italy and now even Greece- and that costs us money* »⁹⁴. Commentant l'accord des ministres d'étoffer l'EMUE et d'augmenter ses capacités dans le cadre de la planification, Morin dit : « *Britain, France and Germany have agreed to this. It is a first step* »⁹⁵.

NOTES

94. James Blitz, « EU verges on common defence plans », *Financial Times*, 3 Novembre 2008.

95. *Ibid.*

96. Déclaration du Conseil européen sur le renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense, Annexe 2 aux Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 11-12 décembre 2008, DOC 17271/08.

97. Nicolas Gros-Verheyde, « Les Vingt-sept veulent renforcer la capacité d'anticipation des crises », *Eurpolitique*, N. 3650, 3 décembre 2008, p. 1.

98. *Ibid.*

99. *Ibid.*

100. Madeleine Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998.

Au Conseil européen des 11-12 décembre 2008 les États membres encouragent Solana à mettre en place une structure de planification stratégique unique civilo-militaire pour les missions et les opérations de la PESD⁹⁶. Cette démarche devra impliquer la création d'une nouvelle direction « crise » au sein du Conseil, à travers une réorganisation interne que Solana devra déterminer⁹⁷. La majorité des effectifs de cette nouvelle direction viendra en effet des directions qui existent déjà, à savoir la DG8 (questions de défense), la DG9 (crises civiles), l'EMUE ou la CPCC, ces deux dernières instances se voyant, à l'avenir, de plus en plus chargées de la conduite des opérations⁹⁸. Il semble également prévu qu'un « noyau dur » de vingt planificateurs de haut niveau chargés de la planification stratégique pour toutes les opérations civiles et militaires soit mis en place au sein de cette direction⁹⁹.

France, États-Unis, Royaume-Uni et le projet d'un QG européen : vers une évolution du discours ?

Londres et Paris ont toujours eu des visions discordantes sur le sujet d'un QG européen. Si la France appuyait ce projet, le Royaume-Uni le considérerait une duplication inutile des instruments déjà existants. Du côté britannique, et américain également, il n'y avait pas de raison de créer une nouvelle structure permanente européenne, perçue comme en rivalité avec l'Otan. Déjà en 1998, face aux démarches européennes pour définir le cadre de la PESD, le Secrétaire d'État américain Madeleine Albright avait fixé des limites à ne pas franchir, incarnées par « les 3 D », à savoir pas de découplage (des opérations de l'Otan et de la PESD), pas de duplication (des moyens de l'Otan et de l'UE) et pas de discrimination (entre les États européens, qu'ils soient ou non membres de l'UE)¹⁰⁰.

Dans ce contexte, les propositions du sommet de Tervuren d'avril 2003 ont une très forte connotation politique qui reflète le désir d'affirmer une plus grande autonomie de la défense européenne. Le compromis auquel on aboutit à la fin de l'année 2003 et qui conduit à la mise en place d'une Cellule civilo-militaire au sein de l'EMUE en mesure d'activer le Centre d'opération non permanent se prête à deux lectures, l'une plus idéaliste et l'autre plus pragmatique. Dans la vision idéaliste française, ces structures devraient représenter un noyau à partir duquel un véritable état-major européen se développerait. Dans la vision pragmatique et réaliste britannique, une Cellule civilo-militaire au sein de l'EMUE devrait justement empêcher la montée en puissance d'un état-major européen exclusivement focalisé sur les questions militaires, en compétition avec le Shape.

Le compromis entre le projet idéaliste et la dynamique pragmatique britannique a de toute manière permis à ce dossier de progresser au niveau pratique, comme nous l'avons détaillé ci-dessus.

En 2008, l'affaire mérite une plus grande attention, car, à côté d'un intérêt spécifique manifesté par la Présidence française, on remarque une évolution des positions des États-Unis et du Royaume-Uni sur le sujet.

NOTES

Le dossier du renforcement de la « défense européenne » est un élément clef, dans la perspective affichée par Nicolas Sarkozy de réintégrer le commandement intégré de l'Otan, que la France quitta suite à la décision du général De Gaulle en 1966. Les deux démarches sont ainsi interconnectées. « Il n'y a aura de progrès sur l'intégration de la France dans l'Otan que s'il y a un progrès préalable sur la Politique européenne de sécurité et de défense » a expliqué le ministre français des affaires étrangères Bernard Kouchner le 7 juillet à Paris, à l'occasion de l'ouverture d'un séminaire de la Présidence française de l'UE sur la coopération entre l'UE et l'Otan¹⁰¹.

Concernant la mise en place d'un QG européen, début juillet 2008, à l'occasion d'un entretien aux journalistes, Hervé Morin explique que « nous ne visons pas à créer un centre de commandement d'opération (OHQ) comme à l'Otan. Il s'agit simplement d'avoir une cinquantaine d'officiers, capables de mener une opération robuste mais modeste. Il n'y a pas de doublon avec l'Otan. Car l'Europe est parfois seule à même de faire certaines missions, en Afrique par exemple. Nous devons tout faire simplement pour qu'elle soit en capacité de le faire »¹⁰². Morin met l'accent sur les inconvénients de la situation actuelle en termes de commandement des opérations : « Avoir cinq grands OHQ, comme actuellement, a non seulement un coût. Mais cela présente aussi des difficultés pratiques. Il faut équiper l'OHQ, faire venir les hommes, ce qui prend nécessairement un minimum de temps. Il faut, ensuite, que chacun acquiert l'habitude de procéder ensemble. Et le jour où l'opération se termine, chacun se disperse, et on perd une partie de la compétence acquise en commun. Alors que ce serait si simple d'avoir un OHQ à Bruxelles, et moins cher ... Enfin, quelle est la cohérence avec les Battle Groups ? L'Europe a une force de réaction rapide capable de partir en quelques jours. Mais elle n'a pas le centre de commandement, mobilisable dans le même temps »¹⁰³.

Du côté des États-Unis, on remarque une évolution de leur position vis-à-vis de la PESD. Le rapprochement de la France à l'Otan laisse présumer que le cliché selon lequel les démarches françaises du renforcement de la défense européenne visaient *in primis* à rendre l'Europe plus autonome par rapport à l'Otan, est désormais en train de s'estomper.

Lors de deux conférences à Paris (22 février 2008) et à Londres (25 février 2008), l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'Otan, Victoria Nuland, lance un message clair aux Européens concernant le soutien américain au développement de la PESD : « So I am here in London today to say that the United States needs, the U.K needs, NATO needs, the democratic word needs a stronger, more capable European defense capacity. An ESDP with only soft power is not enough [...]. In Washington, leaders of all stripes are calling for more, not less Europe »¹⁰⁴.

101. Nicolas Gros-Verheyde, « La défense reste une priorité de la présidence, selon Kouchner », *Europolitique*, N. 3567, 8 juillet 2008, p. 12.

102. Nicolas Gros-Verheyde, « Hervé Morin, ministre français de la défense. Après le "non" irlandais, tout ne s'arrête pas, au contraire », *op. cit.*, p. 17.

103. *Ibid.*

NOTES

104. Conférence de Victoria Nuland, ambassadeur des États-Unis auprès de l'Otan, Londres, London School of Economics, 25 février 2008.

105. Compte rendu de l'intervention de Jolyon Howorth à la IV^{ème} table ronde « La politique étrangère et de sécurité commune » du Colloque sur les enjeux de la Présidence française de l'Union européenne, organisé par l'Institut français des relations internationales, Bruxelles, 24 juin 2008, pp. 85-86.

106. Tomas Valek, *France, NATO and European defence*, Policy Brief, London, Centre for European Reform (CER), May 2008 (CE2250), p. 4.

107. Ian Traynor et Patrick Wintour, « European HQ heads Sarkozy plan for greater military integration », *The Guardian*, 7 juin 2008.

108. Isabel Oakeshott, « John Hutton backs European army », *The Sunday Times*, 26 octobre 2008.

Suite à l'évolution de la position française vis-à-vis de l'Otan et au vu des propos plus en faveur de la PESD affichés récemment par l'administration américaine, le Royaume-Uni est obligé de revoir sa position face aux priorités de la Présidence française dans le cadre de la défense. Jolyon Howorth considère que la France a réalisé avec succès la promotion du QG à Washington, où les réticences sont moindres par rapport au Royaume-Uni¹⁰⁵. Tomas Valasek avance pour sa part l'idée que les diplomates américains poussent les Britanniques à un compromis sur la question : « *On the question of ESDP and the EU operational headquarters, some French officials also believe that the Americans may help them by leaning on the UK to accept the permanent EU planning headquarters. The Americans might not go that far but US diplomats have spoken privately to their UK counterparts, making the case for a compromise* »¹⁰⁶. Washington ferait ainsi pression sur Londres pour trouver un compromis sur ce dossier, afin d'accélérer la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'Otan¹⁰⁷. Le dossier d'un QG européen se heurte encore aux positions britanniques et un compromis doit être trouvé. Toutefois, les récentes déclarations du nouveau ministre britannique de la défense John Hutton, entré en fonction en octobre 2008, semblent annoncer une évolution de la position britannique sur le sujet. Dans un entretien pour le Sunday Times, en commentant les projets français de renforcement de l'état-major de l'UE ainsi que de la force de réaction rapide, Hutton a déclaré : « *France is one of our closest allies, militarily. The French believe very strongly in this type of role. If we can support it, we should [...]. I'm not one of those EU haters [who think] anything to do with the EU must by definition be terrible. There's plenty of them around. I think frankly those kind of views are pathetic* »¹⁰⁸.

Le compromis auquel on aboutit sous la Présidence française de 2008 va certainement dans le sens d'une cohérence accrue dans le dossier de la planification civilo-militaire. Toutefois, le projet français d'une entité unique chargée de la planification et aussi du commandement intégré, bref d'un véritable QG européen, piétine encore.

Vers une culture stratégique civilo-militaire au sein de la Politique européenne de sécurité et de défense?

Au-delà des divergences des positions sur la mise en place d'un QG européen, force est de constater que l'Union européenne a besoin d'une entité unique et permanente en mesure de gérer la planification et la conduite des missions civiles et militaires. Ainsi, la mise en place d'un QG européen englobant autant les aspects civils que les aspects militaires, qu'on l'appelle de cette manière ou d'une autre, répondrait à un besoin réel de cohérence de l'UE entre son action sur le terrain et son architecture institutionnelle.

Depuis 2003, l'UE a lancé 22 missions dans le cadre de la PESD en Europe (dans les Balkans et en Géorgie), en Afrique (en République

NOTES

109. Ceci est effectivement le cas en Bosnie Herzégovine, où l'on énumère la Mission de police de l'Union européenne (depuis 2003) et l'opération militaire Eufor Althea (depuis 2004). En République démocratique du Congo, suite à l'opération militaire Artemis (2003), on a déployé deux missions de police, Eupol Kinshasa (2005-2007) et Eupol RD Congo (depuis 2007), une mission de réforme du secteur de la sécurité, Eusec RD Congo (depuis 2005) et, en même temps, une opération militaire préventive, Eufor RD Congo (2006).

110. Nous avons pu interroger 15 ambassadeurs au Cops et 17 fonctionnaires issus de 25 Représentations permanentes. Nous avons pu prendre contact avec les Représentations permanentes de tous les pays membres, à l'exception de la Grèce et de l'Espagne. En ce qui concerne la Grèce, l'entretien a eu lieu avec un fonctionnaire de l'Agence européenne de défense ayant précédemment travaillé au Cops au sein de la PESD.

démocratique du Congo, au Tchad et en République centrafricaine, en Guinée-Bissau, en Somalie, au Darfour), au Moyen-Orient (en Palestine), en Asie (en Afghanistan et en Indonésie). Nous pouvons distinguer des opérations militaires (jusqu'à présent six), des missions civiles et également des opérations englobant autant les aspects civils que les aspects militaires.

La tendance opérationnelle de l'UE est de déployer, selon la nécessité et sur le même territoire, autant des instruments civils que des instruments militaires. Depuis le début, cette approche a impliqué le déploiement des missions civiles et militaires distinctes et autonomes l'une de l'autre sur le même territoire¹⁰⁹. Depuis 2005, par contre, on assiste également au déploiement des missions englobant autant des composantes civiles que des composantes militaires. L'UE les définit « missions civilo-militaires ». Ceci est le cas pour la mission de soutien à AMIS II au Soudan/Darfour (2005-2006), pour les missions de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo, Eusec RD Congo (depuis 2005), et en Guinée-Bissau, EU SSR Guinée-Bissau (depuis 2008).

Il est désormais acquis que les militaires, seuls, ne sont pas en mesure de gérer la période de reconstruction d'une société à la fin d'une crise. De même, les civils ont besoin du soutien des militaires pour l'accomplissement de certaines tâches, notamment pour être protégés sur le terrain. Les guerres en Afghanistan et en Irak sont des exemples parlants à ce propos.

Face à cette réalité contemporaine, l'UE développe ainsi sur le terrain une approche de plus en plus intégrée qui implique également une dimension civilo-militaire. Celle-ci répond par ailleurs aux visions communes que nous avons pu dégager suite à une série d'entretiens menés avec des ambassadeurs au Comité politique et de sécurité, ainsi qu'avec des fonctionnaires travaillant pour le Cops au sein des Représentations permanentes des pays membres entre novembre 2007 et février 2008¹¹⁰. Les interlocuteurs considèrent, en effet, que, dans l'avenir, pour répondre aux besoins opérationnels, l'UE devra de plus en plus se spécialiser en matière civilo-militaire, qui représente, par ailleurs, la valeur ajoutée de son approche.

Assistons-nous à l'émergence, dans le cadre de la PESD, d'une culture stratégique européenne qui englobe la dimension civilo-militaire ?

L'application de la notion de culture stratégique au contexte de l'Union européenne, et notamment de la PESD, nécessite un cadre d'analyse *ad hoc* ainsi qu'une définition spécifique, en mesure de prendre en compte le caractère *sui generis* d'une entité comme l'Union européenne¹¹¹. Lorsque l'on se réfère à l'UE et à son action au sein de la PESD, on peut considérer la culture stratégique comme un ensemble de visions et d'attentes partagées, d'idées communes ainsi que de schémas de

NOTES

111. Pour la présentation détaillée d'un cadre théorique de recherche et pour un approfondissement de la définition de culture stratégique adaptée à l'Union européenne, voir : Alessia Biava, « La culture stratégique de l'UE dans le domaine de la sortie des crises et des conflits : un cadre de référence », in Vincent Chetail, Cédric Van Der Poel, Sylvie Ramel, René Schwok, textes édités par, *Prévention, gestion et sortie des conflits*, Genève, IEUG/Collection Euryopa, 2006, pp. 51-74 ; Alessia Biava, « L'émergence d'une culture stratégique européenne dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense. L'étude du niveau institutionnel », Deuxième Congrès des Associations francophones de science politique, Université de Laval (Québec), 25-26 mai 2007.

comportements cohérents qui caractérisent l'utilisation de ses moyens civils et militaires pour des objectifs politiques liés à la sécurité. Son étude implique l'analyse des facteurs suivant les dynamiques *top-down* et *bottom-up*, que nous avons déjà identifiées plus haut.

Sur la base de quels éléments pouvons-nous considérer l'approche civilo-militaire comme faisant partie d'une culture stratégique européenne en émergence dans le cadre de la PESD ? Des indices révélateurs à ce sujet sont représentés, d'une part par la tendance à déployer de manière de plus en plus coordonnée des instruments civils et militaires sur le terrain, d'autre part, par l'ensemble de visions partagées repérées au sein du Cops à travers nos entretiens sur l'importance de développer une démarche civilo-militaire au sein de la PESD. Ces éléments découlent d'une dynamique *bottom-up* dans le processus de développement d'une culture stratégique commune.

C'est véritablement une structure institutionnelle cohérente capable de gérer de manière efficace et intégrée les ressources civiles et militaires de l'Union européenne qui fait défaut dans ce domaine. La mise en place d'un QG européen permanent en mesure de planifier et de conduire les opérations de l'UE, autant sur le plan civil que sur le plan militaire, permettrait la consolidation d'une culture stratégique civilo-militaire en émergence au sein de la PESD. Elle stimulerait par le haut cette démarche et la renforcerait en lui garantissant efficacité et continuité. Par ailleurs, un QG européen s'occupant aussi de la planification et de la conduite des aspects militaires pendant les missions permettrait à l'UE de ne pas oublier les leçons apprises sur le terrain. En effet, dans le contexte d'utilisation d'une nation cadre, une fois l'opération terminée, l'expertise accumulée risque d'être perdue à cause de la dispersion des ressources affectées de manière temporaire à la nation cadre. Un véritable processus d'apprentissage *by doing* pourrait, par contre, se mettre en place au sein d'une entité institutionnelle permanente travaillant comme un véritable quartier général.

Pour conclure, la Présidence française de 2008 a poussé le dossier d'un QG européen, mais les avancées concrètes n'ont pas été à la hauteur des attentes. Toutefois, sur le plan politique, une ouverture générale de la part du Royaume-Uni et des États-Unis sur les futurs développements de la PESD a pu être identifiée. Une évolution de la position du Royaume-Uni, témoignée, entre autres, par les récentes déclarations du ministre de la défense Hutton, fait de cette question une question d'actualité susceptible d'évoluer dans l'avenir.

Les progrès réalisés sous la Présidence française ont été possibles grâce à la nouvelle attitude de la France vis-à-vis de l'Otan et la nouvelle position américaine prônant une PESD plus active et non pas limitée au *soft power*. Ces évolutions ont poussé les Britanniques à se repositionner sur le sujet d'un QG européen pour aboutir à un compromis. En effet, les récentes déclarations en faveur de la PESD de l'ambassadeur Nuland et

NOTES

les efforts du Président Sarkozy visant à normaliser la position de la France dans l'Otan semblent affirmer la logique de la complémentarité entre la PESD et l'Otan. Dans cette optique, l'argument de la non-duplication des instruments souvent utilisé par le Royaume-Uni pour s'opposer à la mise en place d'un QG européen se retrouve substantiellement dénué de fondement.

Le dossier d'un QG européen a abouti à une nouvelle solution de compromis. Si le projet français d'un grand QG européen en charge de la planification et du commandement militaire est pour l'instant suspendu, des avancées dans le cadre du renforcement des capacités de planification civile et militaire sont néanmoins enregistrées. Ce compromis est favorable à la mise en place d'un QG européen chargé de la planification et de la conduite des missions de l'UE englobant autant des aspects civils que des aspects militaires. La création d'une telle entité répond à une nécessité réelle de cohérence de la démarche de l'Union européenne dans le cadre de la PESD. En effet, si sur le plan opérationnel on assiste de plus en plus au travail conjoint des civils et des militaires, sur le plan institutionnel, au-delà d'une série de visions et d'attentes partagées sur ce sujet, on ne peut que constater un vide. L'aspect civilo-militaire qui caractérise la culture stratégique européenne en émergence sur le plan opérationnel (dynamique *bottom-up*) pourrait ainsi être consolidé grâce aux impulsions de cette nouvelle institution enclenchée sur la base d'une dynamique *top-down*.



LA CRÉATION ET LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CAPACITÉ CIVILE DE PLANIFICATION ET DE CONDUITE (CPCC) : QUELLES IMPLICATIONS POUR L'EUROPE DE LA DÉFENSE ?

NOTES

112. Saint-Cyrien, le LCL (GEND) Thierry Baud sert au sein du Conseil de l'UE en qualité d'Expert national détaché. Saint-Cyrien et docteur en science politique, Stéphane Pfister est chercheur à l'Institut Européen de l'Université de Genève.

Thierry Baud et Stéphane Pfister¹¹²

Réalité insuffisamment soulignée, les missions relevant de la gestion civile des crises représentent la grande majorité des actions conduites par l'UE dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense. La réflexion dans ce domaine semble cependant encore balbutiante : quel est l'apport spécifique de la « variable civile » dans « l'équation de la PESD » ? Cet enjeu crucial est analysé au travers de la nouvelle Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) qui a été déclarée pleinement opérationnelle durant la Présidence française du second semestre 2008. Après avoir rappelé les principales étapes de l'institutionnalisation du volet civil de la PESD, cette contribution étudie la place et l'originalité de la CPCC au sein de la chaîne politico-opérationnelle de l'Union. Elle met ensuite en perspective la création de ce quasi « QG civil » dans le débat sur l'opportunité de doter l'UE d'un état-major de niveau stratégique. Il est avancé pour finir que la CPCC ne saurait être qu'une étape. Malgré la persistance de nombreux obstacles, une structure de commandement unifiée ou, du moins, un niveau plus intégré de réflexion politico-stratégique permettrait d'exploiter davantage les potentialités civilo-militaires de la PESD.

Limitée dans sa taille et dans ses ambitions, la PESD ne s'est pas développée comme on aurait pu l'imaginer. Elle a émergé progressivement comme un ensemble original, où les aspects « non militaires » sont devenus, sinon les plus importants, du moins les plus visibles. À ce jour, la majorité des actions PESD relève ainsi de la gestion civile des crises (ci-après GCC) qui fait appel à une grande diversité d'expertises pour intervenir dans les zones de conflit et d'instabilité : policiers/gendarmes, magistrats, observateurs, etc.

NOTES

Longtemps ignorée, la montée en puissance du volet civil de la PESD est soulignée par tous les commentateurs qui peinent toutefois à l'analyser en profondeur, faute de lentilles conceptuelles adéquates. Les capacités civiles relevant de la GCC sont d'ailleurs souvent considérées comme quantité négligeable : ne seraient-elles pas l'illustration de l'incapacité des Européens à se départir de leur pusillanimité quant à l'emploi de la force ? En privilégiant les instruments « doux » de la puissance, la GCC traduirait ainsi un engagement *a minima* de l'UE dans le champ de la sécurité. Pour autant, les principaux débats sur la nature et le devenir de la PESD continuent de porter sur les aspects militaires, avec en filigrane, la question du fossé transatlantique en matière d'investissements et de capacités de défense.

Depuis le sommet de Cologne (1999), l'UE affiche pourtant son ambition à faire de la PESD un ensemble unique où les capacités de « sécurité » et de « défense » interviendraient sur un mode complémentaire, en lien étroit avec les programmes mis en œuvre par la Commission. La dualité civilo-militaire marque indubitablement la singularité de l'UE comme acteur international. Elle pourrait lui permettre de marquer, à terme, sa « différence » grâce à une approche « globale » et « holistique » dans le traitement des crises et la résolution des conflits. Les États européens sont-ils prêts cependant à s'engager davantage sur cette voie ? Dans les faits, le rôle croissant du volet civil de la PESD n'a été perçu que tardivement. Son développement rapide s'est fait par ailleurs en suivant une trajectoire relativement autonome. En raison de logiques d'action souvent différentes, comment dès lors améliorer les interactions entre les deux dimensions de la PESD et favoriser une « dynamique d'intégration » proprement civilo-militaire ?

Cette question se pose tout particulièrement au niveau institutionnel. Depuis fin 2005 (processus « *post Hampton* » et « *post Wiesbaden* ») des réorganisations internes au sein du Secrétariat Général du Conseil visent à renforcer les « capacités de planification et de soutien » de la PESD. En effet, le succès des engagements opérationnels dépend en grande partie de la cohérence et de l'efficacité des organes bruxellois de réflexion stratégique et de planification. Les efforts successifs de rationalisation et d'adaptation butent toutefois sur de nombreux obstacles : enjeux politiques et financiers, luttes bureaucratiques, divergences culturelles ou corporatistes ... Ces pesanteurs constituent des freins puissants à toute réforme d'envergure. Les restructurations les plus récentes relancent toutefois les interrogations sur « l'équation de la PESD ». Or, l'édifice politico-opérationnel de l'UE semble encore inachevé. Deux raisons interdépendantes peuvent être avancées pour cela :

- d'une part, l'absence d'un état-major européen permanent multi-niveau (le « chaînon manquant » si l'on considère la chaîne militaire PESD sur un plan vertical, en reliant le niveau politique au niveau opérationnel) ;
 - d'autre part, l'absence de vision claire sur la place respective des organigrammes civil et militaire et sur leurs interactions « horizontales ».
- Les rôles spécifiques du Cops, du CMUE et de l'EMUE sont déjà bien

NOTES

analysés dans la littérature traitant de l'Europe de la défense. La spécificité et le fonctionnement des organes propres au volet civil de la PESD sont en revanche beaucoup moins connus. Comment dès lors interpréter la mise sur pied en 2007-2008 de la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) ? La CPCC vide-t-elle de sa substance la fameuse Cellule civilo-militaire de l'EMUE présentée un temps comme l'embryon d'un état-major de rang équivalent au Shape ? Préfigure-t-elle au contraire la création d'une « CPCM » (Capacité de planification et de conduite militaire) qui conférerait à la PESD deux « poumons » civil et militaire dans un bel ordonnancement structurel ?

Après avoir rappelé les principales étapes de l'institutionnalisation de la gestion civile des crises, cette contribution analyse la place et l'originalité de la nouvelle CPCC au sein de la chaîne Pesc/PESD. Elle met ensuite en lien cette structure inédite avec les débats sur la création éventuelle d'un « grand QG européen » qui donnerait à l'Union la capacité de planifier et conduire l'ensemble des actions PESD sur un mode plus « intégré ».

La structuration progressive du volet civil de la PESD

Imaginée dès les sommets fondateurs de l'Europe de la sécurité et de la défense, la GCC européenne n'a réellement pris son envol qu'en 2004-2005, dans le sillage de la Stratégie européenne de sécurité et à la leur des premières missions dans les Balkans. C'est à cette époque que l'UE a défini un « Objectif global civil » (à l'horizon 2008 puis 2010) qui a permis le développement de nombreux chantiers conceptuels et capacitaires sur l'ensemble du spectre de la GCC : domaine « police », « renforcement de l'État de droit », « administration civile », « protection civile », « capacités d'observation et de surveillance », « capacités de soutien aux RSUE », « réforme du secteur de la sécurité », etc. En parallèle, la GCC a été utilisée, voire instrumentalisée, pour donner à l'Union et au second pilier une « légitimité par l'action » (nouvelles missions au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie). Mais la multiplication des engagements sur le terrain a reflété aussi des ambitions de plus en plus élevées, tant sur le plan politique que sur le plan opérationnel et sécuritaire (ex : Eupol Afghanistan, Eulex Kosovo et, plus récemment, EUMM Géorgie).

Cette expansion rapide a nécessité un renforcement progressif des instances bruxelloises malgré la prudence de certains appareils de sécurité nationaux, réticents à l'idée d'une trop forte institutionnalisation de l'Europe de la défense. À Helsinki (1999), il avait été prévu de se doter d'un simple « Mécanisme de coordination » pour recenser les moyens étatiques et faciliter le partage d'information en matière de GCC. La création du CivCom (2000) avait elle-même suscité les réticences de la France alors que la Suède espérait en faire un équivalent civil du CMUE. Le rôle principal du CivCom est en réalité de faciliter les

NOTES

négociations entre les gouvernements tout en conseillant les ambassadeurs du Cops. Composé principalement de diplomates nationaux (Délégués CivCom), il participe également à la formulation des éléments doctrinaux préparés en lien avec la DG9 du Secrétariat Général du Conseil. Le CivCom a influencé en ce sens l'orientation générale de la PESD en l'éloignant d'une vision strictement militaire, promue par la DG8 et l'EMUE.

À Nice (2000), il a également été décidé de créer une entité pour assurer la direction et le suivi des futures missions de police (Unité de police, composée elle aussi d'experts nationaux). Les premières actions en Bosnie et en Arym (MPUE, Proxima) allaient nécessiter toutefois de consolider toujours plus les structures sous-dimensionnées du volet civil de la PESD. Sur l'initiative du SG/HR Javier Solana (juillet 2003), les États s'accordèrent tout d'abord pour des solutions transitoires. Le budget Pesc/PESD restait en effet contraint et les gouvernements préféraient détacher des fonctionnaires supplémentaires en renfort de la DG9 plutôt que de créer de nouveaux postes.

Les demandes opérationnelles se firent néanmoins sans cesse plus pressantes. Le SG/HR formula ainsi en décembre 2005 de nouvelles propositions. La question principale du moment était certainement celle de la Cellule civilo-militaire et de son Centre d'opérations « non permanent » mis laborieusement sur les rails suite au laborieux compromis entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Mais le SG/HR proposait aussi de revoir l'organisation des instances civiles dans la perspective d'un engagement majeur au Kosovo (relève de la Minuk). Il était aussi devenu rapidement clair que le personnel civil et/ou policier de la DG9 accepterait difficilement d'être mis sous la subordination directe d'un militaire (insérée dans l'EMUE, la Cellule civilo-militaire est placée sous les ordres d'un officier général). En outre, la pérennité des efforts nécessitait de recruter un nombre suffisant de fonctionnaires européens pour constituer un vivier d'experts (agents du Conseil) et entretenir la « mémoire institutionnelle ». L'agenda dit de « *post-Hampton* » ne fut toutefois précisé qu'en juin 2006 puis en mars 2007, lors de la rencontre des ministres de la défense à Wiesbaden.

L'UE avait déclaré en parallèle dès janvier 2007 le caractère opérationnel de la Cellule civilo-militaire. La *CivMil Cell* a participé notamment à la préparation des missions civiles en Afghanistan et au Kosovo, en soutien de la DG9 qu'elle n'a toutefois pas supplantée. Son Centre d'opérations non permanent devait pour sa part pouvoir être activé en 5-20 jours dans le cas d'une crise majeure « revêtant des aspects à la fois civils et militaires » et/ou « lorsque aucune nation-cadre n'a pu être identifiée ». L'UE annonçait dans le même sens le renforcement des capacités de planification militaire ainsi que la mise en place d'une petite capacité de veille (*Watchkeeping Capability 24/7* ou WKC). Cette dernière devait assurer un lien continu avec les missions/opérations déjà existantes tout en servant de noyau initial en cas de montée en puissance du Centre d'opérations.

NOTES

La nouvelle Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) fut pour sa part installée à partir de mai 2007 dans un bâtiment sécurisé, sur l'avenue Cortenberg. La mise sur pied de cet outil opérait, *mutatis mutandis*, la même distinction et répartition des rôles entre la DG9 et la CPCC que celle qui prévaut, dans le domaine militaire, entre la DG8 et l'EMUE. Le Conseil approuva à la même période les « lignes directrices » qui en précisaient les règles de fonctionnement. L'UE a lancé également un appel d'offres pour le poste inédit de Directeur des opérations civiles.

La prudence dans l'appellation des organes et des fonctions visait à préserver les susceptibilités, notamment du côté du Royaume-Uni qui ne voulait pas que la CPCC puisse être considérée comme un succédané de Quartier général européen. Soutenue par la France et l'Allemagne, cette réforme a été dès lors suivie avec vigilance. Les préventions sémantiques n'empêchent pas la CPCC de former une sorte de « QG civil » (*cf. fig. 1*), quand bien même l'expression demeure passablement taboue dans le sérail bruxellois. Son format est de fait trop réduit pour en tenir véritablement lieu mais le Directeur de la CPCC exerce très officiellement la fonction de Commandant des opérations civiles (CivOpCdr). Un autre paradoxe veut enfin que son adjoint direct porte le titre de Chef d'état-major (*Chief of Staff*, poste tenu actuellement par un Britannique).

Sous la triple impulsion du lancement de Eulex Kosovo, de EUSSR Guinée-Bissau et du déploiement inopiné de EUMM Géorgie, ces différentes structures ne sont devenues effectives qu'au fil de l'année 2008. L'UE a annoncé ainsi en mars 2008 que la WKC avait atteint sa capacité opérationnelle initiale. Le Commandant des opérations civiles n'a lui-même été nommé qu'en mai 2008 en la personne du diplomate néerlandais Kees Klompenhouwer. Enfin, la pleine capacité opérationnelle (FOC) de la CPCC a été déclarée en novembre 2008 (août 2008 pour la WKC). Or, au même moment, la CPCC dirigeait déjà neuf missions civiles PESD « sur trois continents ». Elle supervise désormais près de 3 000 policiers et experts civils de la GCC (avec la contribution notable d'un certain nombre de pays tiers, États-Unis inclus). Cette pression des événements tend à valider *a posteriori* les choix opérés en amont. La fonction et la singularité de la CPCC dans la chaîne PESD renouée doivent toutefois être encore clarifiées.

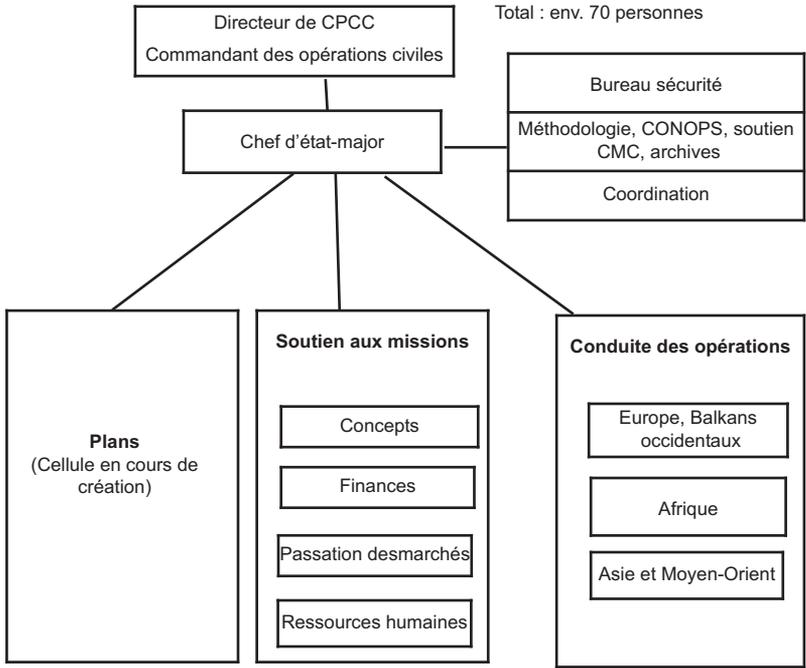


Fig 1: organigramme de la CPCC

Fonction et singularité de la CPCC dans la chaîne Pesc/PESD

La complexité du labyrinthe institutionnel européen se retrouve au niveau du second pilier. En aval des principales institutions de la PESD (Conseil de l'UE, SG/HR, Cops, CMUE, CivCom), l'UE dispose désormais de plusieurs structures à vocation directement opérationnelle : EMUE, CPCC, Cellule civilo-militaire, WKC... (cf. fig. 2). Quelles sont dès lors la place et la valeur ajoutée de la nouvelle Capacité civile de planification et de conduite ?

Composée d'une soixantaine d'experts issus de dix-sept pays (pour moitié fonctionnaires de l'UE), la CPCC assure la planification opérationnelle et le suivi au quotidien des missions civiles au niveau stratégique. L'idée principale était de donner à la GCC européenne une véritable chaîne de commandement qui puisse faire le « pendant » du volet militaire, sans en épouser néanmoins les structures dans une symétrie parfaite (cf. infra). Placé lui-même au plus près des instances décisionnelles de la Pesc/PESD, le CivOpCdr exerce son autorité directe sur les différents Chefs de mission (HoM). Le contrôle des États membres sur des actions à forte dimension politique s'en trouve renforcé. À l'inverse, les HoM peuvent compter sur une hiérarchie plus réactive en cas d'incidents mettant en cause la sécurité du personnel dans des contextes instables et « non permissifs ». Cette réforme a conduit au passage à « déposséder » les Représentants spéciaux (RSUE) de leurs

attributions opérationnelles dans la chaîne civile. Sur chacun des théâtres, le RSUE garde toutefois un rôle général de coordination des actions de l'Union tout en se focalisant plus spécialement sur les aspects diplomatiques : représentation, médiation...

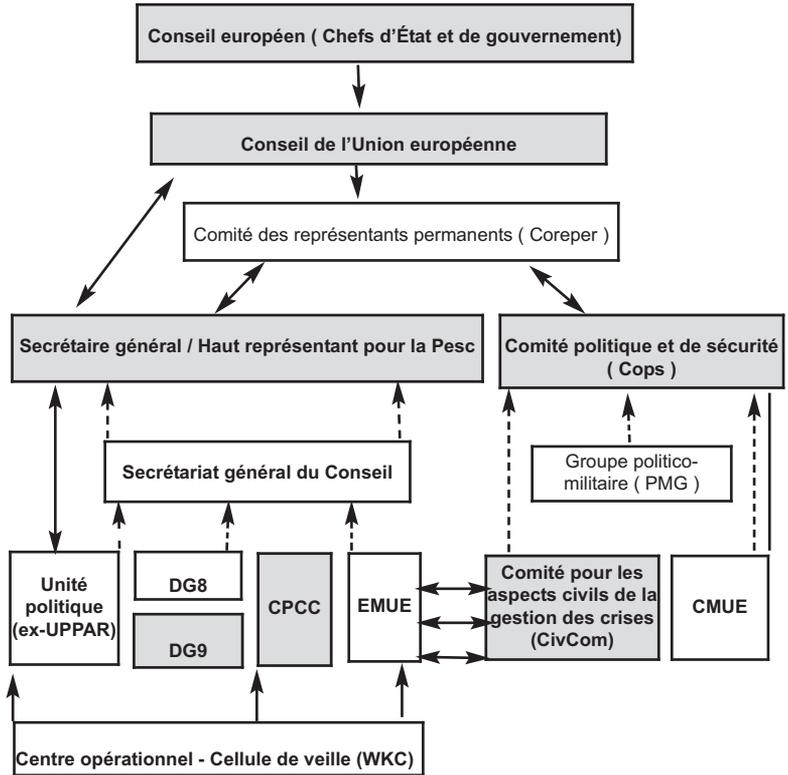


Fig. 2 : les institutions de la Pesc/PESD et les organes spécialisés

Au sein de la DGE du Secrétariat Général du Conseil, la DG9 reste quant à elle chargée des « questions horizontales » : suivi de l'Objectif global civil 2010 et réalisation des objectifs capacitaires, formation, doctrine, relations avec les organisations partenaires, etc. Le rôle de la DG9 n'est donc pas « résiduel ». Ses effectifs - en forte diminution depuis la mise sur pied de la CPCC - devraient être prochainement revus à la hausse. Surtout, la DG9 reste formellement chargée de la rédaction du Concept de gestion de crise, document majeur qui fixe les grandes orientations politico-stratégiques des missions (cf. *infra*).

Le découplage de la CPCC et de la DG9 a accentué la dichotomie de principe entre les aspects opérationnels et les aspects conceptuels. La

NOTES

GCC européenne a-t-elle perdu par là même en efficacité et en cohérence interne ce qui a été gagné en rationalité apparente ? Il est assurément encore trop tôt pour se prononcer. Cette nouvelle architecture pourrait en tout cas « vider de son sens » la Cellule civilo-militaire évoquée plus haut. Le renforcement de la PESD civile répond en effet au désir d'une approche homothétique de la gestion des crises. Cette vision ne semble pas plaider pour une consolidation de la *CivMil Cell* qui a été d'emblée positionnée au sein de la chaîne militaire. Ainsi, en cas de déploiement simultané d'une mission civile et d'une opération militaire sur un même théâtre d'opérations (comme en RDC en 2006), les deux chaînes hiérarchiques ne se rejoignent formellement qu'à Bruxelles, au niveau du Cops et du SG/HR.

Mais créer des structures et des organigrammes ne suffit pas. Encore faut-il disposer de procédures de gestion des crises adéquates. Si le déploiement d'une mission civile ou d'une opération militaire relève du même mode décisionnel (approbation par le Conseil *via* le Cops et Coreper), leur processus concret d'élaboration et de planification diverge sensiblement. L'EMUE passe pour sa part assez rapidement la main à un OHQ (*Operational HQ*) mis à disposition par une nation cadre.

Quelles sont en revanche, dans les grandes lignes, les modalités de lancement d'une mission civile PESD ?

D'une façon générale, une mission d'évaluation conduite sur le terrain permet de finaliser tout d'abord le Concept de gestion de crise (CMC). Celui-ci est pris en compte par la DG9, en lien avec les autres instances bruxelloises. La CPCC se concentre quant à elle sur la préparation des options stratégiques, « PSOs » (*Police Strategic Options*) et des « CSOs » (*Civilian Strategic Options*). Cette étape est parfois éludée dans les cas où il faut prendre des décisions rapides. La CPCC décline ensuite le CMC au travers de ses « sous-produits » (documents de planification) : Concept d'opérations (Conops), Plan d'opération (Oplan rédigé avec le Chef de mission), etc. Le futur Chef de mission est donc impliqué en principe assez tôt dans le processus, d'où la nécessité de le désigner le plus en amont possible. À la différence d'une opération militaire où le Commandant d'opération dispose rapidement de toute la structuration d'un OHQ, le Chef de mission civile doit initialement s'appuyer sur l'expertise et sur les moyens matériels fournis par la CPCC. Une fois déployée, la mission est « suivie et appuyée » par la CPCC qui rend compte régulièrement au Comité des contributeurs ou CoC (le CoC réunit les États membres, la Commission, et les États tiers qui fournissent effectivement le personnel et, parfois aussi, des moyens non financés par le budget Pesc/PESD).

Bien que séquentiel, ce processus (*cf.* fig. 3) n'est en réalité pas linéaire. Tous les acteurs travaillent simultanément en développant de multiples interactions. Le nombre d'intervenants et les différentes étapes requièrent en règle générale un « temps d'accouchement » assez long. L'objectif principal est toutefois de raccourcir les délais pour une réponse rapide et effective de l'Union en cas de crise soudaine (à l'exemple de la crise

géorgienne de l'été 2008). C'est du reste dans sa capacité à déployer sous le signe de l'urgence une composante civilo-militaire dans une zone d'instabilité que l'UE apportera sa valeur ajoutée vis-à-vis des autres acteurs institutionnels.

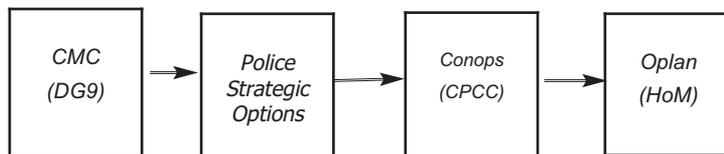


Fig. 3 : la déclinaison des documents de planification

La CPCC et l'équilibre civilo-militaire : vers une chaîne PESD unifiée ?

La création de la CPCC invite à s'interroger désormais sur l'interface civilo-militaire telle qu'elle est réalisée actuellement dans les structures bruxelloises. La « colocalisation » des deux volets de la PESD dans un seul et même bâtiment abritant un Centre opérationnel conjoint pourrait-elle créer une dynamique d'unification ? Quelle est la relation entre la nouvelle chaîne civile et l'EMUE, la *CivMil Cell* et la Capacité permanente de veille 24/7 ?

Le schéma ci-après (cf. fig. 4) montre que les ponts « horizontaux » entre les deux chaînes de la PESD s'établissent à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la CPCC reçoit l'appui de la branche « planification » de la *CivMil Cell*. Celle-ci comporte 17 personnes, soit 10 militaires et 7 civils (dont 2 représentants de la Commission). Jusqu'à présent, ces experts ont surtout servi à renforcer ponctuellement la CPCC, notamment pour la préparation des missions en Afghanistan et au Kosovo où des arrangements techniques *ad hoc* devaient être trouvés avec les forces multinationales militaires déployées dans le cadre de l'Otan.

Les liens se matérialisent par ailleurs entre la sous-division « opérations » de la CPCC et la WKC. Composée de 12 experts détachés (militaires et civils), la WKC sert au quotidien de courroie de transmission vers les missions de terrain. Toutefois, il est prévu que la WKC puisse monter en puissance en cas de crise nécessitant une réponse à la fois civile et militaire. Dans cette hypothèse (pour l'instant théorique), les effectifs passeraient alors à 60 puis à 89 personnes, soit 76 militaires et 13 civils (ces derniers restant sous la responsabilité formelle du Commandant des opérations civiles). 46 des renforts seraient prélevés dans les enceintes du Conseil, les États membres s'étant engagé à fournir le complément. Beaucoup de commentateurs s'accordent cependant pour dire qu'une opération européenne d'envergure ne peut pas être conduite à partir d'une structure aussi réduite. De plus, le défi actuel pour l'UE est plutôt de gérer au quotidien plusieurs missions et opérations simultanées, d'un volume très inégal et de natures très diverses.

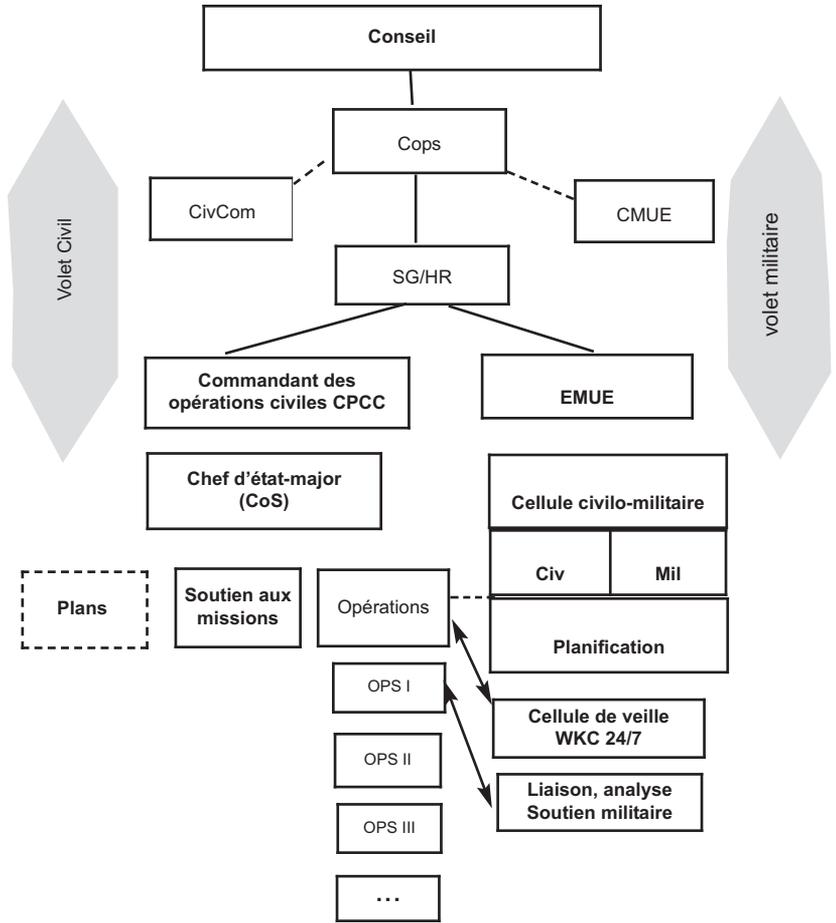


Fig. 4 : les liens entre les chaînes de commandement civile et militaire

Enfin, la CPCC est en rapport avec les autres branches de l'EMUE dont certaines fonctions opérationnelles (soutien, renseignement, etc.) participent directement ou indirectement au succès des actions civiles PESD. Les coopérations et les synergies en la matière restent toutefois très largement à inventer.

Ces passerelles, finalement tenues, reflètent la réalité et les limites de la Coordination civilo-militaire (CMCO) telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui dans l'Union et au sein du second pilier en particulier. Elles expliquent plus généralement la difficulté à mettre en œuvre le Concept de planification globale adopté sous la Présidence britannique de fin 2005. Au-delà de certaines résistances idéologiques et doctrinales (professées collectivement ou individuellement), il semble pourtant qu'une plus grande symbiose civilo-militaire soit possible au sein du Secrétariat Général du Conseil. Cela a été démontré

notamment lors du processus de planification de la mission EUMM Géorgie. L'édifice de la PESD laisse en tout état de cause une impression d'inachèvement d'où les interrogations sur la possibilité de créer une structure plus unifiée et, en tout cas, plus rationnelle. Les Vingt-Sept arriveront-ils à négocier un nouveau compromis pour une meilleure efficacité ? Surtout, les États-Unis laisseront-ils les Européens amender l'architecture actuelle afin de mettre sur pied un véritable dispositif de conduite des opérations, notamment militaires ? D'ailleurs, à quoi pourrait ressembler l'organigramme « idéal » de la PESD après un nouveau remodelage ?

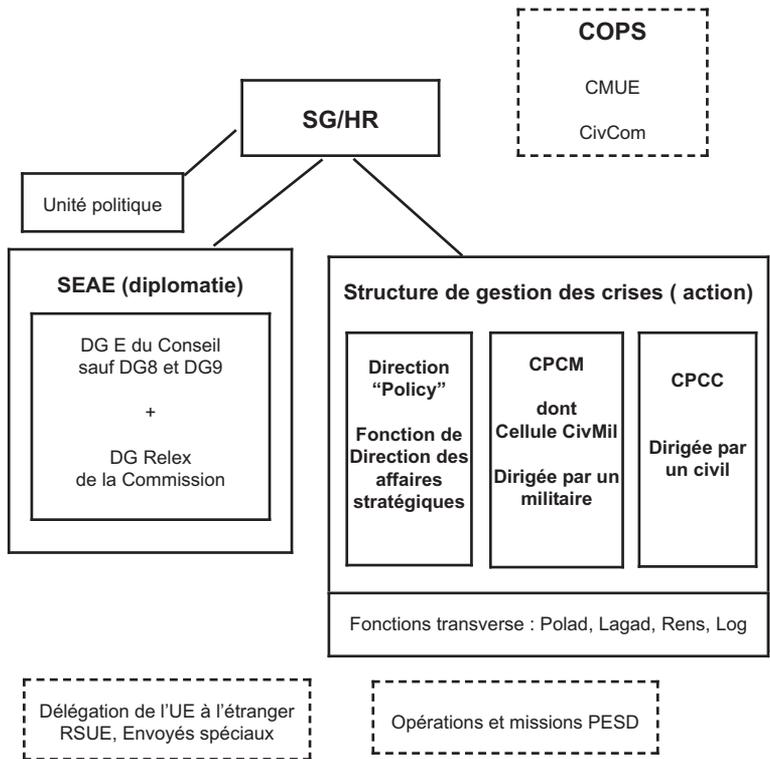


Fig. 5 : une hypothétique restructuration de la Pesc/PESD

La CPCC visait à créer une véritable chaîne de commandement civile tout en actant le fait que les deux « hémisphères » de la PESD demeurent par nature dissemblables. Il semble inconcevable de fondre les deux volets dans une structure unique et parfaitement intégrée. Une solution pourrait être alors de créer une « CPCM » (Cellule de planification et de conduite militaire) à partir de l'actuel EMUE qui renforcerait ses moyens de planification opérationnelle. Les chaînes civile et militaire garderaient de façon générale leur autonomie. La *CivMil Cell* pourrait néanmoins être conservée pour favoriser les échanges entre les deux ensembles. La

NOTES

CPCC et la CPCM partageraient enfin certaines fonctions transversales (soutien logistique, renseignement, Polad, Legad, presse, etc.). La WKC servirait pour sa part de centre opérationnel conjoint. En parallèle, la DG8, la DG9 et le reliquat de l'EMUE formeraient une nouvelle entité pour le suivi des questions politico-stratégiques sans oublier les aspects capacitaires et doctrinaux. À l'initiative de la Présidence française de 2008, des réflexions sont à cet égard en cours au sein du Secrétariat sur la pertinence de fédérer ces structures au sein d'une nouvelle structure baptisée "*Crisis Management § Planning Directorate*" en charge des questions de niveau stratégique. Sous la responsabilité du SG/HR, la Pesc reposerait alors sur deux leviers : d'une part une « structure de gestion des crises », d'autre part le « Service européen d'action extérieure » déjà prévu par le traité de Lisbonne (cf. fig. 5).

L'architecture esquissée ci-dessus n'a évidemment aucune valeur de prédiction. Au regard de l'histoire singulière de la PESD, le recours d'usage à des compromis politiques et financiers pourrait déboucher finalement sur des solutions plus byzantines...

En conclusion, la PESD et ses deux volets civil et militaire n'ont pas dix ans d'existence. Le manque de recul disqualifie par conséquent tout jugement définitif sur la réalité et la signification des processus qui sont en œuvre. Toutefois, les institutions et les capacités du second pilier seront à l'évidence de plus en plus souvent mobilisées au service de l'action extérieure de l'UE : pourquoi sinon tant d'efforts pour construire un appareil de sécurité et de défense efficace et cohérent ? La tendance lourde semble ainsi au renforcement constant des structures de la PESD dans le sens d'une centralisation toujours plus poussée à Bruxelles, une sorte de « bruxellisation ». Elle nourrit du reste une réflexion plus générale sur la possibilité de construire un espace de sécurité et de défense intra-européen.

La création récente de la CPCC donne désormais au volet civil de la PESD une chaîne de commandement claire et visible, en prise directe avec le niveau politique. La gestion civile des crises constitue en effet un outil politico-stratégique par excellence pour l'Union et les États membres. Agissant dans le champ sécuritaire, elle est mise en œuvre au service de finalités supérieures tout en élargissant le répertoire d'action de l'UE. Or, en référence à la fameuse « formule » de Clausewitz, il est loisible d'affirmer que les capacités - militaires et/ou « non militaires » - de la PESD ne sont pas seulement la continuation de la politique *par* d'autres moyens. Elles sont aussi la continuation de la politique *avec* d'autres moyens (diplomatiques, humanitaires, économiques, etc.). De meilleures synergies au sein du second pilier devraient ainsi contribuer à dépasser le clivage interpilliers pour parvenir à une gestion globale des crises, en adéquation avec les grands objectifs de la Stratégie européenne de sécurité. Même si ses formes exactes restent à définir, la création d'une superstructure

NOTES

de commandement civilo-militaire semble en ce sens inéluctable. Nul besoin de l'appeler « QG européen ». Seuls comptent le résultat et l'efficacité opérationnelle.



DES DYNAMIQUES CULTURELLES DE LA PESD

NOTES

113. Politologue de défense. Attaché à l'École royale militaire (Bruxelles). Département des sciences du comportement.

114. Chercheur à l'Université de Liège. Auteur d'une étude préparant le lancement de l'Erasmus militaire.

115. Sociologue de défense. Attachée à l'École royale militaire (Bruxelles). Département des sciences du comportement.

116. Cf. à cet égard le dernier *Eurobaromètre* 69 sur les valeurs des Européens publié en novembre 2008.

117. Cf. André Dumoulin, « Adaptation de la Stratégie européenne de sécurité, Livre blanc européen de la sécurité et de la défense, nouveau Concept stratégique de l'Otan ou le recadrage des postures », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant-La Documentation française, Bruxelles-Paris, 2008 (à paraître).

André Dumoulin¹¹³, Sylvain Paile¹¹⁴, Delphine Resteigne¹¹⁵

La Politique européenne de sécurité et de défense s'est construite en partant pragmatiquement d'objectifs militaires modestes (*Headline goal* 2003 et 2010 et *Battlegroups*), puis structurels (Cops, CMUE, EMUE, cellule de planification, etc.) tout en cherchant à construire, à conceptualiser quelques grands principes, normes et valeurs¹¹⁶ attachés à l'Union grâce à de nouveaux « objets » au service de l'Union (IESUE venant de l'UEO ; Stratégie européenne de sécurité¹¹⁷, Collège européen de sécurité et de défense, Erasmus militaire). Ces différents socles à géométrie variable et en interaction reposent autant sur le contrôle des États dans le champ intergouvernemental que sur des processus d'européanisation-« bruxellisation » de la défense.

Différentes écoles politiques et sociologiques se penchent aujourd'hui sur ces aspects particuliers auparavant délaissés au profit d'une multitude d'ouvrages souvent empirico-descriptifs sur la PESD. Le caractère spécifique de cette politique sectorielle de l'Union, son fonctionnement particulier entre intergouvernementalisme et « communautarisme » *via* certains aspects civils de la PESD expliquerait, selon Antoine Rayroux¹¹⁸ cette propension à tenter de répondre au « pourquoi », plutôt que de chercher à résoudre le « comment ». Les études de Mérand, de Forsberg, d'Olsen ou du C2SD (Bagayoko, Ironnelle, Nivet) abordent maintenant la question des réseaux, des interactions entre élites de la PESD, celle des indicateurs de socialisation et des facteurs d'internalisation de « l'européisme » dans les instances civiles, politiques et militaires au sein de l'Union. Nous percevons combien ces nouveaux champs de recherche sont pertinents et riches d'interprétations, nonobstant le fait que les acteurs à aborder dans ces enquêtes quantitatives et qualitatives ne se laissent pas nécessairement facilement approcher. Outre le fait également que les chercheurs en science politique ont parfois tendance à s'affranchir des apports et méthodologies sociologiques pourtant utiles dans ces espaces d'étude et d'enquête.

NOTES

118. Antoine Rayroux, « Vers une logique de socialisation au sein de la PESD ? Perspectives théoriques et exemple du Comité politique et de sécurité », séminaire de recherche doctorale, ULB, Bruxelles, 5 décembre 2008.

119. Sur cette dernière notion, cf. Christophe Wasinski, « La culture stratégique : évaluation d'un concept et de ses ramifications en relations internationales », dans Cahiers du RMES, 1/2006, Bruxelles (www.rmes.be).

D'évidence, l'étude de la culture de la PESD est porteuse d'interrogations. Elle est aussi pluridimensionnelle car elle peut être abordée de nombreuses façons : soit dans son fonctionnement interne (les acteurs et leurs interactions individuelles pour construire subtilement cette culture par socialisation, enculturation, affinités électives, complicités objectives et subjectives, éléments affectifs) ; soit dans les processus identitaires des opinions publiques dans son rapport à la sécurité-défense européenne (*Eurobaromètres*) ; soit par l'édification des cadres organes de formation civilo-militaire (Collège européen de sécurité et de défense ; processus « Erasmus » militaire ; règles normatives des militaires européens) ; soit par les processus d'échanges et d'européanisation lors des missions sur le terrain.

De toute évidence, l'histoire de la construction européenne et de la « culture européenne » ont créé les conditions de bon nombre de garde-fous à propos de la définition de la sécurité et de la défense. La PESD repose sur le concept de maîtrise de la violence et sur l'indispensable légitimité dans la décision et l'action. Si la culture de la PESD se construit par briques, il ne peut être question encore de culture stratégique¹¹⁹.

Lors de sa remise de prix à Aix-la-Chapelle le 17 mai 2007, Javier Solana, Haut représentant pour la Pesc, affirmait qu'une relation de causalité existe entre la façon dont nous nous définissons et celle dont nous agissons à l'extérieur, entre l'identité européenne et la politique étrangère, entre le comportement et ce que nous sommes. Les travaux engagés au sein du Collège européen de sécurité et de défense participent d'ailleurs indirectement à ce processus d'enculturation philosophico-doctrinale.

D'aucuns estiment déjà qu'en devenant plus ou moins consciemment les ambassadeurs des valeurs démocratiques européennes, les citoyens militaires et policiers européens engagés lors d'opérations de la PESD seraient soutenus moralement, juridiquement et psychologiquement. Ceci se révèle dès l'instant où nous entrevoyons combien les critères de droits de l'homme sont devenus l'élément moteur, l'argumentaire et le cadre normatif du fonctionnement de l'identité européenne et du cadre idéologique de bon nombre de réflexions sur les missions de maintien de la paix. C'est ce qui rend aussi plus insupportable qu'auparavant certains comportements non respectueux des valeurs globales de la démocratie européenne et provenant parfois de personnels engagés dans des missions PESD.

En attendant, le rapport entre valeurs, droit et usage de la force reste et restera toujours délicat car derrière ces mots se cachent l'homme et son vécu, l'homme et ses valeurs, l'homme et sa propre mort.

Plusieurs questions majeures nous sont posées en terme de la culture de la PESD face à un futur incertain à propos des rapports entre le sacrifice militaire, les valeurs, l'éthique, le respect de l'homme et les

intérêts étatiques. On perçoit bien ici le lien entre la PESD, la légalité et la légitimité des actions. Aussi, cette légitimité passée prioritairement par les opinions publiques dont on recherche l'appui et que l'on se doit aussi parfois de « manipuler ». Cela passe au final par une pédagogie de la PESD qui en est à ses balbutiements : cette politique étant assurément complexe à vulgariser pour le citoyen.

De la culture des opinions publiques européennes

Dans le champ de la PESD - et de l'Alliance atlantique aussi d'ailleurs -, l'opinion publique représente une variable stratégique de première importance car elle peut rapidement basculer du soutien à l'indifférence, de l'indifférence au rejet. Par ailleurs, dans les démocraties, « le peuple » est supposé décider et l'on devrait s'attendre à ce que les politiques publiques reflètent les préférences du public et en particulier que la PESD reflète plus ou moins les préférences des citoyens européens telles qu'exprimées opérationnellement par les sondages. La réalité est évidemment plus complexe. Si l'on passe du normatif au point de vue sociologique, d'autres variables viennent, en effet, compliquer la relation entre préférences du public et décisions politiques.

Plusieurs écueils sont en effet au rendez-vous :

- Faible connaissance de l'état de l'opinion des Européens en matière de PESD, tout au moins au niveau de l'ensemble des pays de l'UE ; ceci en dehors des sondages nationaux et/ou dans quelques pays (*Transatlantic Trends*), ou dans le champ européen (*Eurobaromètres*) ;
- Soutien diffus assez large de la PESD, mais celle-ci ne constitue pas vraiment une priorité dans les préoccupations quotidiennes des citoyens ;
- Difficulté à persuader parfois certaines opinions publiques nationales de la pertinence de penser la défense en termes européens et de soutenir la PESD ;
- Thématique complexe avec un langage assez hermétique ;
- Difficulté de saisir les compétences de l'Union en matière de sécurité d'autant que, selon les travaux de Bastien Nivet, les débats relatifs à la PESD font l'objet d'une réappropriation nationale, à savoir un traitement différencié en fonction de l'agenda propre à chaque pays.

N.B. :

Le graphique 1 est élaboré par les auteurs sur la base des données : l'Eurobaromètre 2006 ;
http://lec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_fr.htm.

Le graphique 2 est élaboré par les auteurs sur la base des données :
http://lec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb_68_fr.pdf

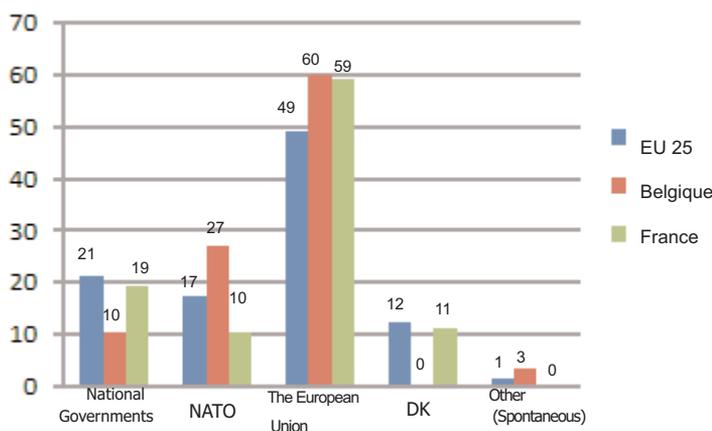
Le graphique 3 est tiré de :

Philippe Manigart, *L'opinion publique et l'Europe de la défense*, avril 2001, Eurobaromètre Spécial Défense, p.19

http://lec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_146_fr.pdf

Graphique 1**NIVEAU DE DÉCISION EN MATIÈRE
POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE****Gouvernement nationaux, Otan ou UE ? (EB66,2006/2)**

Décision level for ESDP : National Governments, EU or NATO (% by country)
(EB66 2006/2)



Reste que dans l'*Eurobaromètre* n°66 de 2006 nous pouvons trouver quelques enseignements éclairants pour les décideurs (graphique 1 ci-dessus). Aussi, nous pouvons constater que tous les États membres de l'UE soutiennent l'idée que le processus de décision en matière de politique européenne de défense doit être porté par l'Union européenne elle-même, à l'exception du Danemark et de l'Irlande. Le premier probablement par tropisme otanien, le second par neutralisme prudent.

Cependant, l'opinion publique varie considérablement de pays à pays :

- Ainsi, le soutien à la décision européenne est légèrement plus répandu dans l'ancienne Europe des quinze que dans les nouveaux États membres (49% contre 46 %).
- Dans les nouveaux États membres, le soutien de l'Otan est nettement plus répandu (25 % contre 16 % dans l'UE), ce qui n'est pas une surprise.
- Enfin, le soutien à la décision au niveau européen est le plus répandu à Chypre (74 %), suivis par le Luxembourg (66 %) et la Grèce (61%). Relevons que la Belgique (60 %) et la France (59 %) se situent respectivement à la quatrième et à la cinquième place.

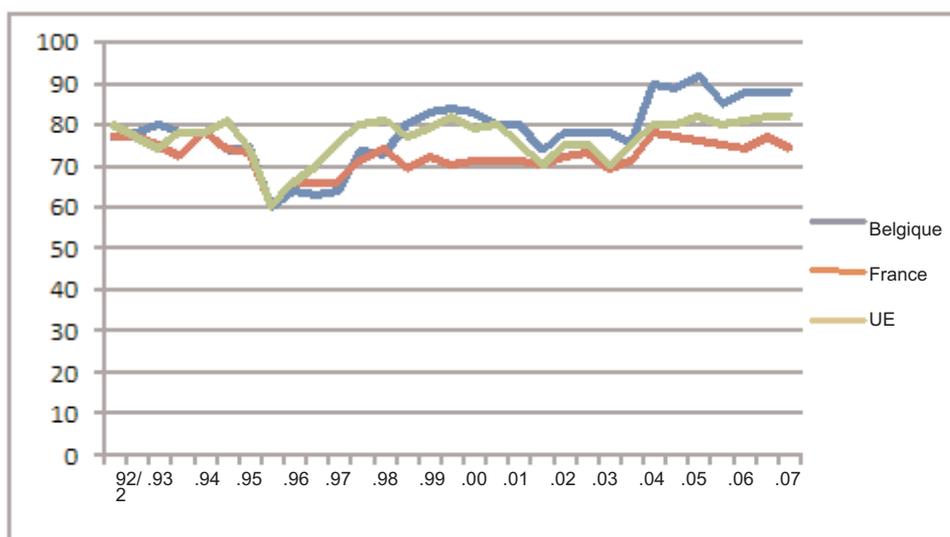
Dans l'*Eurobaromètre* 68 de 2007 reprenant le niveau de soutien à la PESD entre 1992 et 2007 (graphique 2 ci-dessous), nous pouvons constater que :

NOTES

- Les trois-quarts des Européens sont en faveur d'une politique de sécurité et de défense commune (76 %).
- Une majorité de citoyens dans les 27 États membres soutiennent cette idée.
- À cet égard, les plus enthousiastes sont Chypre (avec 90%), la Grèce et la Slovaquie (avec 89 %), la Belgique et l'Allemagne (tous deux à 88 %).
- Enfin, relevons que le Royaume-Uni (avec 53 %) et la Suède (avec 54 %) sont les moins enthousiastes.

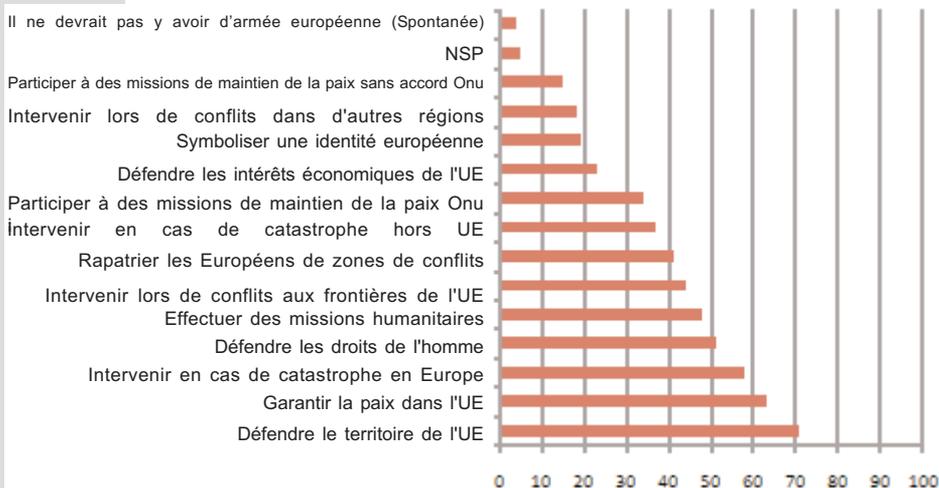
Graphique 2

**Soutien à une politique de sécurité et de défense
(trend 1992 - 2007, "Pour")**



Quant au rôle d'une armée européenne dans le sondage *Eurobaromètre* 54 de l'an 2000, *Eurobaromètre spécial défense* (graphique 3 ci-dessous), nous pouvons constater, qu'à l'époque, plus de sept Européens sur dix (71 %) étaient d'avis qu'une armée européenne devrait servir à défendre le territoire de l'Union européenne, y compris leur propre pays.

NOTES

*Graphique 3***Opinions des Européens sur les rôles d'une armée européenne
(2000 S-EB54, % UE15)**

Les missions dites de Petersberg (humanitaire, d'évacuation, de maintien et de rétablissement de la paix) sont toutes citées par moins d'un Européen sur deux et sont loin de recueillir un soutien enthousiaste. Mais nous sommes ici à l'an 2000, ne l'oublions pas, à l'aube seulement de la PESD. Pour conclure, nous pouvons donc considérer ces toutes dernières informations comme datées. Mais si nous n'avons pas d'outil aussi détaillé et plus récent au niveau européen, de toute évidence la tendance des sondages globaux est à un soutien global de la PESD.

Nous percevons la difficulté d'interpréter des résultats dans le temps, les questions n'étant pas toujours répétées, d'autres étant ignorées ou effacées, et le nombre d'États membres se modifiant. Un nouvel *Eurobaromètre spécial défense* serait, à cet égard, des plus éclairants¹²⁰. En effet, bien des éléments sont entre-temps apparus dans le paysage stratégique, politique, industriel et institutionnel européen, secoué également par les bouleversements géopolitiques issus du 11 septembre 2001 et les enjeux au voisinage du Vieux continent. La PESD naissante de 2000 a pris de la maturité et n'a plus rien à voir avec celle, balbutiante, de l'année du millénaire.

Ainsi, l'opinion publique européenne se retrouverait dans une vision « défense européenne territoriale » se détachant de la vision transatlantique. Pour Thiébaud¹²¹, même si les opinions considèrent la défense européenne comme non prioritaire par rapport aux autres thèmes plus domestiques¹²² (ce qu'avait déjà indiqué l'*Eurobaromètre* n°68 de 2007 sur les aspects prioritaires choisis par les Européens pour renforcer l'Union), certaines opinions en Europe soutiennent majoritairement la défense européenne et la PESD. Mais si une « culture de la PESD » peut aussi émerger à partir des opinions

120. André Dumoulin, « À quand un eurobaromètre pour les dix ans de la PESD », dans *Europe diplomatie&défense*, n°97, Agence Europe, Bruxelles, 31 janvier 2008.

121. Cyrille Thiébaud, « Les citoyens et la défense européenne : attitudes et perceptions », communication lors de la journée d'étude du C2SD sur « L'europanisation de la défense : acteurs et processus », Paris, 1^{er} décembre 2008.

122. Lutte contre l'insécurité, environnement, immigration, énergie, questions sociales.

NOTES

123. Sylvain Paile, Adaptation de la Politique de l'enseignement de l'École royale militaire à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, *Thématiques du Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense (C2SD)*, n°19, octobre 2008.

124. La vision « Athénienne » de l'officier, comme stratège et communiquant dans l'esprit des missions nouvelles des forces armées, est à mettre en opposition avec la vision « Spartiate » de l'officier dans laquelle celui-ci est un soldat d'élite, technique. Voir : Moskos and Burk, cités par Philippe Manigart dans Harry Kirkels, Wim Klinkert, René Moelker (eds.), *Officer Education: The road to Athens !*, NL Arms, Netherlands Annual Review of Military Studies 2003.

125. Giuseppe Caforio parle ainsi de dynamique de « convergence » de l'enseignement des institutions militaires avec celui des institutions universitaires civiles. À l'opposé, certaines institutions demeurent « divergentes » du modèle civil. Voir : Giuseppe Caforio (eds.), *The European officer: A comparative view on selection and education*, European Research Group on Military and Society, Edizioni ETS 2000.

126. *European Credits Transfer System*. Le système d'équivalence des crédits ECTS a été créé dans le cadre des programmes communautaires d'échanges Erasmus. Le Processus de Bologne, lui, réunit aujourd'hui 46 pays.

publiques, les pièges sont nombreux : confusion entre soutien PESD et transfert de compétences, confusion Pesc/PESD, balancement entre « alliance » européenne et garantie Otan, ambiguïté des définitions dans la formulation des questions, etc. Et lorsque l'enquête précise les enjeux, les nuances apparaissent dans le soutien à la PESD. De toute évidence, la maîtrise de la matière par l'opinion pose bon nombre de questions méthodologiques et sémantiques et les confusions restent parfois majeures.

Erasmus ou l'eupéanisation de la formation initiale

La formation initiale, ou préparation à la « première carrière », dispensée par les institutions militaires d'un État membre à ses futurs officiers est le résultat d'un savant dosage de formation intellectuelle et opérationnelle, au moyen d'une instruction académique, et professionnelle, au moyen d'un entraînement militaire et caractériel. Pourtant, si l'officier est formé avant tout dans l'optique de son service pour une politique nationale de défense, nombreuses sont aujourd'hui les prises en compte de l'environnement européen dans l'enseignement de ces institutions. L'initiative pour les échanges de jeunes officiers, inspirée de l'Erasmus, s'inscrit dans cette dynamique.

L'intellectualisation de ces formations, communément partagée par les États membres¹²³ dans l'esprit d'une conception « Athénienne »¹²⁴ de l'officier et *via* le développement de leur volet académique, a permis à ces institutions d'être considérées comme de véritables pôles de l'enseignement supérieur, au même titre que leurs homologues civils¹²⁵. La décision d'intégrer les acquis du Processus de Bologne dans l'organisation de leur enseignement a, à cet égard, joué un rôle fondamental. À l'heure actuelle, 17 États membres de l'Union ont décidé de faciliter la mobilité pour leurs institutions de formation initiale en intégrant le Processus (document 12843/08 COSDP 761) et ses prescriptions, au premier rang desquelles :

- La mise en place d'un système permettant de rendre les diplômes nationaux comparables ;
- La mise en œuvre d'un système éducatif basé sur deux cycles principaux (licence et master) ainsi qu'un troisième cycle (doctorat) ;
- L'utilisation d'un système de crédits, basé sur l'exemple des ECTS¹²⁶, permettant de reconnaître l'équivalence des enseignements ;
- La promotion de la mobilité des étudiants et des personnels académiques et scientifiques ;
- La promotion de la coopération dans le domaine de l'assurance de qualité de l'enseignement.

Malgré l'absence d'obligation formelle ou informelle¹²⁷ pour ces institutions de se conformer aux actions du Processus de Bologne, leur décision de les intégrer à leurs politiques de l'enseignement démontre leur volonté d'inscrire leurs formations dans une identité européenne de l'éducation. Nombre de ces institutions ont également fait le choix d'une plus grande

NOTES

127. Le Processus de Bologne n'a pas force juridique obligatoire et son *monitoring* ne prend, à l'heure actuelle, pas en compte les expériences de l'enseignement supérieur militaire.

128. En Europe, seules les deux universités de la *Bundeswehr* à Munich et Hambourg suivent le modèle trimestriel.

129. W. Lutz, "Bevolkingontwikkeling vergroot Europese identiteit op termijn: jongere generaties voelen zich thuis in de EU", dans *Demos*, 23, 2007, pp.1-4.

130. Donna Winslow, "Military organization and culture from three perspectives", dans *Social Sciences and the Military: an interdisciplinary overview*, édité par Giuseppe Caforio, Cass Military Studies, Routledge, Taylor and Francis Group, 2007, pp. 67-88.

131. Anthony Giddens, *Sociology*, fourth edition, Polity Press, Cambridge, 2001, p.22.

132. Allan D. English, *Understanding Military Culture*, McGill-Queen's University Press, Canada, 2004, p.10.

133. André Dumoulin et Delphine Restaigne, *Le militaire belge en opérations : aspects politiques et sociologiques*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1960, Bruxelles, 2007.

visibilité sur le « marché » européen de l'enseignement supérieur en signant une charte Erasmus, comme leurs homologues civils.

L'initiative, portée par la Présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, est le fruit d'un consensus entre tous les acteurs concernés : institutions de l'enseignement, directions nationales de la formation, Commission et autres institutions européennes. Un état des lieux des échanges entre écoles, académies et universités de défense impliquées dans la formation initiale (document 12843/08 COSDP 761) a été établi sur la base des réponses obtenues à partir d'un questionnaire distribué aux États membres. Il a permis de démontrer que l'initiative, par l'engouement qu'elle suscitait, répondait à un besoin de ces institutions de formation. Des recommandations (document 13244/2/08 rev.2) ont pu alors être formulées en vue de permettre le développement de ces échanges tout en respectant l'autonomie de décision des États membres de leurs institutions de formation.

Au-delà de la lettre de la Déclaration du Conseil affaires générales et relations extérieures du 10 novembre 2008 (document 5155/1/08) qui, reprenant les recommandations, entérine ce projet et met en avant son importance au regard de l'émergence d'une culture européenne de sécurité et de défense, deux volets constituant le cœur de l'initiative sont à souligner. Ils développent, d'ailleurs, deux aspects distincts de cette culture émergente.

Le premier volet vise à européeniser l'enseignement de la défense. Il s'agit en effet de développer, dans la formation initiale, les échanges entre institutions européennes dans les domaines académiques mais également militaires, pour des périodes variables. Encourageant la généralisation du Processus de Bologne dans les aspects académiques et militaires, l'enseignement des langues étrangères et s'appuyant sur l'expérience du programme Erasmus, l'initiative cherche à améliorer la mobilité des officiers ainsi que des personnels scientifiques, académiques et instructeurs afin de créer des flux de connaissance et de mettre à disposition d'officiers étrangers des compétences développées par une institution nationale. Ce premier aspect de l'initiative procurerait les outils nécessaires à l'émergence d'une « culture européenne de la défense ».

Le second volet a pour objectif d'enseigner l'europeanisation de la défense. Il vise en effet à développer un domaine de connaissance en particulier, en proposant aux élèves intéressés des modules d'enseignements communs dans le domaine de la défense européenne, au premier rang duquel la PESD. Le Collège européen de sécurité et de défense, dont c'est déjà la mission mais s'adressant pour l'heure à des publics d'autres niveaux de compétence, aurait un rôle majeur de pilotage pédagogique et constituerait un gage de qualité de cet enseignement intégré. Ce second aspect de l'initiative, à la différence du premier, contribuerait à l'émergence d'une « culture de la défense européenne ».

Ainsi conçue, l'initiative apportera son tribut à l'entreprise de la PESD. La mobilité simplifiée ainsi que l'acquisition de nouvelles compétences contribueront sans conteste au développement professionnel et à

NOTES

134. Paul Klein et Gerhard Kümmel, « The internationalization of military life. Necessity, problems and prospects of multinational armed forces », édité par Gerhard Kümmel et Andreas D. Prüfert, *Military sociology. The richness of a discipline*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, pp.311-328.

135. Joseph L. Soeters, Donna J. Winslow et Alise Weibull, « Military culture », dans *Handbook of the sociology of the military, Handbook of sociology and social research*, édité par Giuseppe Caforio, Plenum Publishers, New York, 2003, p.239.

136. Joseph L. Soeters, "Value orientations in military academies: a thirteen country study", dans *Armed Forces and Society*, 1997 (24-1), 1997, pp. 7-32. Efrat Elron, Eyal Ben-Ari et Bas Shamir, "Why don't they fight each other? Cultural diversity and operational unity in multinational forces", dans *Armed Forces and Society*, (26), 1999, pp. 73-97.

137. Joseph L. Soeters., Christina Poponete et Joseph T. Page, "Culture's consequences in the military", édité par Thomas W. Britt, Amy B. Adler et Carl Andrew Castro, *Military life. The psychology of serving in peace and combat*. Vol. 4 Military Culture, Praeger, Westport, 2006, pp.16-17.

138. Malgré le fait que la frontière entre le monde militaire et le monde civil soit devenue plus perméable, des différences importantes sont notamment liées au fait que les civils sont porteurs d'un autre ethos

l'ouverture personnelle de l'officier. Elles favoriseront l'assimilation par celui-ci des valeurs qui composent le projet européen. Les personnels scientifiques, académiques et instructeurs échangés bénéficieront, pour leurs travaux, de l'interaction avec de nouvelles connaissances et savoir-faire. Les écoles, également profiteront de cette excellence pour développer leur visibilité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. Quant aux États membres et leurs forces armées, ils pourront s'appuyer sur un vivier d'experts en matière de PESD. Enfin, l'Union européenne elle-même en retirera un gain, dans l'optique des missions multinationales qu'elle pourrait décider d'entreprendre.

L'initiative, respectant les traditions d'enseignement souvent anciennes, ne prétend pas uniformiser les cursus de formation des officiers, mais risque néanmoins de croiser certains obstacles sur sa route.

Le Processus de Bologne, préalable nécessaire à cette réalisation, n'a en effet aucune force obligatoire et, pour ainsi dire, encore moins pour les institutions de formation initiale. L'initiative incite à l'intégration de ces acquis dans les politiques de l'enseignement afin de constituer le terreau nécessaire à la croissance des échanges, mais, prolongeant la logique intergouvernementale de la PESD, le respect du calendrier et de la lettre du Processus ne demeure qu'à la charge des États participants.

Les logiques nationales et institutionnelles pourraient également ralentir le processus de mise en œuvre. L'initiative soulève la nécessité de débats et de recentrages concernant l'allocation de ressources financières, - la mobilité coûte - et pédagogiques - le développement des enseignements en langues étrangères nécessite de disposer des personnels adéquats.

De plus, certaines contingences, notamment formelles, ne seront pas levées par ces recommandations. Les calendriers de formation sont une manifestation des traditions nationales dans l'enseignement militaire et le Processus de Bologne, dans sa lettre, ne proscrie pas ces différences existantes. Rares sont les écoles observant une organisation par trimestres¹²⁸ académiques, mais cela pourrait pourtant être vu comme un obstacle par leurs homologues qui suivent le modèle semestriel. L'échange académique ou militaire entre deux de ces écoles pourrait entraver le cours normal de la formation d'un cadet échangé.

Concernant les effets de l'initiative sur le développement d'une culture européenne espérée, plusieurs échelles temporelles sont à distinguer. À court terme, les États membres et institutions concernées devront probablement se préparer à ces échanges en répondant aux incitations formulées, ce qui prendra nécessairement du temps et fera l'objet de discussions au sein des écoles elles-mêmes. Le Processus de Bologne, lui-même, ne prévoit que de manière incertaine sa réalisation à l'horizon 2010. À moyen terme seulement se concrétiseront donc ces premiers échanges, et ce n'est qu'à long terme, quand les officiers formés dans cet environnement transformé accéderont aux fonctions de décision, que nous pourrions effectivement observer les premiers effets tangibles de cette enculturation européenne. L'expérience civile de l'Erasmus, plus de vingt

professionnel et à une certaine spécificité militaire. Certains voient, en effet, dans les missions post guerre froide un retour de la stratégie d'action qui contribuerait à renforcer l'identité militaire et le sentiment d'exercer un métier à part. Bernard Boëne, « La professionnalisation des armées: contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique », *Revue Française de Sociologie*, 2003, n°44, 4, p.681.

139. Anne-Marie Soderberg, et Merete Wedell-Wedellsborg, "The formation of the global soldier: Managing identities in multinational military units", édité par Joseph L. Soeters et Philippe Manigart, *Military cooperation in multinational peace operations. Managing cultural diversity and crisis response*, Abingdon, Routledge, 2008, pp. 180-197.

140. Eyal Ben-Ari et Efrat Elron, "Blue helmets and white armor: multinationalism and multiculturalism among UN Peacekeeping forces", dans *City & society*, 2002, 13, pp. 275-306.

141. Cet article a été publié en 1995 mais ce dernier se base sur les données Eurobaromètre de 1982 et 1992. Sophie Duchesne et André-Paul Frogner, « Is there a european identity ? », dans : *Public Opinion and internationalized governance*, édité par Oskar Niedermayer et

années après son lancement, nous indique cependant que nous sommes sur la bonne voie.

Culture de la PESD et missions extérieures

Reste que si l'esprit de défense européen n'existe pas en tant que tel (comme nous pourrions le dire de l'esprit de défense national), l'esprit de défense européen dans le cadre des missions et des opérations extérieures semble avoir quelque consistance.

Sur ce point, il est bon de rappeler que ce que l'on a appelé les nouvelles missions se caractérisent par un degré élevé de complexité et ont nécessité la mise en place d'un registre plus large d'actions et de personnel spécialisé. Mais avec des budgets opérationnels limités et l'application de restrictions sur l'emploi des troupes (*caveats*), les pays ont été amenés à collaborer de plus en plus au sein de *task forces* multinationales dont la structure modulaire et multifonctionnelle se révèle être la plus adaptée à la nature des interventions. Aussi, les militaires de différents pays se retrouvent à (co)opérer côte à côte que ce soit de manière temporaire (dans le cadre d'une même mission) ou dans des structures supranationales (Eurocorps, EU *Battlegroups*, NATO *Response Force*, etc.). Cette multinationalisation ne constitue pas vraiment un phénomène nouveau dans l'histoire. Mais on peut observer, d'une part, un recours systématique à cette pratique (y compris par les plus grands pays) et, d'autre part une intégration qui descend aux plus bas niveaux hiérarchiques et ne se limite plus aux fonctions d'état-major. En référence au phénomène plus large de globalisation, ces missions militaires sont aussi le reflet des tendances plus larges de multiculturalisme observées au niveau sociétal¹²⁹.

Aussi, au-delà des éléments relevant des registres politiques, technologiques ou économiques, pour assurer la coordination et mener à bien les missions actuelles, il est indispensable de veiller à assurer une certaine interopérabilité culturelle, non seulement entre les militaires déployés sur le terrain mais également avec les acteurs civils et les populations locales. Cette posture renvoie ainsi à l'idée de la nécessaire prise en compte des facteurs culturels pour faciliter les interactions dans des milieux culturellement diversifiés. On sait cependant combien la culture fait écho à un concept vague et à une compréhension souvent intuitive qui rend difficile toute mesure et donne lieu à de multiples définitions¹³⁰. Dans son acception la plus large¹³¹, la culture fait écho aux valeurs, aux normes et aux croyances qui ont été apprises, intériorisées et partagées par un groupe d'individus. Elle constitue en quelque sorte un guide pour l'action qui, appliqué aux organisations militaires, influencerait le comportement des militaires et, par là même, faciliterait la communication et la coopération entre eux. L'apprentissage de cette culture militaire collective s'opère, comme on l'a vu dans le point précédent, au cours de la socialisation secondaire commencée lors de la formation dans les écoles militaires. Elle est renforcée au fil du temps par le travail quotidien lors des périodes d'entraînements et de déploiements. Elle correspond à l'intériorisation de toute une série de valeurs et de pratiques

NOTES

Richard Sinnott, Oxford, O. University Press, 1995, pp.193-226.

142. *Eurobaromètre* 66: L'opinion publique dans l'Union européenne, Commission européenne, Décembre 2006, pp.115-118.

143. Une autre recherche, menée en 2002, a également mis en avant l'existence d'une matrice commune de valeurs partagées par les citoyens européens, tout en soulignant également les divergences liées à l'appartenance nationale, aux variables sociodémographiques et à l'histoire de chaque pays. Béatrice Hammer et Monique Wach, «Peut-on parler d'un système de valeurs européen ? », dans *L'opinion européenne 2002*, édité par Bruno Cautrès et Dominique Reynié, Presses de Sciences Po, Fondation Robert Schuman, Paris, 2002, pp.49-65.

144. Depuis 2003, les *Marines* déployés dans le cadre de l'*Operation Iraqi Freedom* (OIF) et de l'*Operation Enduring Freedom* (OEF) suivent une *predeployment culture training* sur la culture du pays de déploiement. Barak A. Salmoni, « Advances in predeployment culture training: the U.S. Marine Corps approach », dans *Military Review*, November-December 2006, pp.79-88. Une autre initiative est le projet de recherche MINERVA du Département de la Défense américain (lancé en juillet 2008 pour une durée de 5 ans et

professionnelles constitutives de l'*ethos* militaire. Aussi, en raison de l'aspect cohésif qu'elle représente, certains lui ont attribué une place centrale en la considérant comme le socle, *bedrock of military effectiveness*¹³².

On ne peut toutefois pas parler d'uniformité dans ce registre car des différences subsistent et sont liées à la fois à des facteurs internes, en référence aux particularités de l'organisation militaire (culture organisationnelle) et à une certaine spécialité (culture de métier) ainsi qu'à des facteurs externes, renvoyant par là à l'appartenance nationale (culture nationale) voire, comme dans le cas de la Belgique¹³³, à l'appartenance à un groupe linguistique (culture linguistique). À un autre niveau, les disparités observées dans les différentes stratégies d'action des militaires reflètent également une certaine aversion envers la prise de risques et se traduisent notamment par la mise en place de nombreuses exceptions (*caveats*) qui mettent à mal la collaboration entre pays. Aussi, si on regarde les récentes opérations, à l'exception de quelques pays, les engagements se situent assez loin d'une culture guerrière, d'une *warrior-like culture*, préférant aux tâches de combat les activités de maintien de la paix, de reconstruction et autres actions civilo-militaires pour faire des militaires des travailleurs spécialisés, des *global street workers*¹³⁴.

Les militaires opérant dans des missions multinationales travaillent donc dans un milieu professionnel complexe dans lequel on retrouve à la fois des facteurs culturels d'intégration et de différenciation¹³⁵. À la fin des années quatre-vingt dix, la multinationalisation des détachements a donné lieu à toute une série d'études comparatives¹³⁶. Au-delà des différences relevées, ces recherches ont notamment mis en avant l'existence d'une culture militaire qualifiée de *supranationale* qui, en renvoyant au registre d'actions caractéristiques du métier militaire et à certains schémas mentaux d'interprétation, serait renforcée par l'expérience acquise lors de la participation aux missions. Cette culture serait principalement caractérisée par des valeurs orientées vers la hiérarchie et l'esprit de groupe et des interactions formalisées par la discipline et les nombreux règlements. Une fois déployés sur le terrain, ces éléments de culture militaire faciliteraient les relations de travail avec les militaires étrangers mais rendraient, par contre, plus délicats les contacts avec les civils. Ce caractère supranational n'implique cependant pas que les identités nationales s'effaceraient mais que ces dernières se mêleraient avec d'autres en formant de nouvelles formes identitaires. Elles font ainsi des militaires des porteurs d'identités multiples. Sur le terrain, on observe, en effet, que les militaires mettent moins en avant le sentiment national au profit de doubles loyautés, à la fois envers leur propre pays mais également envers la mission et les autres militaires engagés dans la même opération¹⁴⁰.

Ce constat s'observe également dans la sphère civile avec des individus de plus en plus porteurs d'identités multiples. Et si, en 1995, à la question de savoir s'il existait une identité européenne, Duchesne et Frogner¹⁴¹ répondaient que "*For the present, a European identity is a vanguard phenomenon*", l'enquête *Eurobaromètre* menée fin 2006¹⁴² révélera

avec un budget de 75 million de dollars) soutenant la recherche en sciences sociales dans le domaine de la sécurité.

Voir : <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=12070>.

145. *Eurobaromètre 67*: L'opinion publique dans l'Union européenne, Commission européenne, novembre 2007, p.147.

qu'une dizaine d'années plus tard, plus de la moitié des citoyens de l'Union européenne éprouvent le sentiment d'être Européen. L'identification à la citoyenneté européenne n'est cependant pas uniforme au sein de l'ensemble des pays membres et, sans grande surprise, le Royaume-Uni est le seul pays où ce sentiment d'être Européen est partagé par moins de la moitié des répondants. L'âge et le sexe jouent également un rôle, l'identification à la citoyenneté européenne étant d'autant plus élevée chez les hommes et les plus jeunes¹⁴³. Les jeunes générations en particulier – et la plupart des armées disposent de personnel militaire jeune – affichent un profil plus internationalisé, reflet de ces identités disparates. Ayant grandi avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans des sociétés de plus en plus culturellement diversifiées, ils sont davantage éveillés aux autres cultures et montrent un attachement national moins prépondérant. Dans le cadre des missions engagées par l'Union européenne, ces résultats sont intéressants car ces éléments constitutifs d'une certaine identité européenne forment une sorte de dénominateur commun favorable à l'interopérabilité culturelle entre militaires déployés. Mais, ces résultats mettent également l'accent sur les disparités qui existent et, à ce propos, il faudra voir si les élargissements récents de l'Union européenne avec l'arrivée de dix nouveaux pays d'Europe centrale ne feront pas évoluer ces développements identitaires.

Enfin, toujours dans le registre culturel, vu que les militaires sont de plus en plus amenés à travailler avec des civils et dans des zones de conflits où cohabitent les populations locales, il est devenu indispensable de davantage former les militaires à l'acquisition de compétences transculturelles pour faciliter les contacts, minimiser les chocs culturels liés au déploiement et éviter, autant que possible, le recours à la force. L'apprentissage de ces compétences pourrait être intégré lors des périodes d'exercices ou de préparation pré-mission et sera aussi certainement encouragé par la mise en place future de l'Erasmus militaire. À l'heure actuelle, la situation est loin d'être uniformisée et, si certaines armées (européenne et autres¹⁴⁴) s'y attachent déjà, d'autres n'ont pas encore vraiment saisi l'importance de la nécessaire prise en compte des spécificités culturelles et locales pour mener à bien une mission. À défaut, le niveau supranational européen pourrait saisir l'occasion et marquer le pas. Avec près de huit Européens sur dix favorables à la PESD et plus de la moitié des Européens convaincus que l'Union européenne disposera de sa propre armée d'ici 50 ans¹⁴⁵, l'intégration accrue de l'Union européenne ne pourra faire l'économie de la prise en compte des facteurs culturels, allant de pair avec les développements institutionnels, politiques, militaires et économiques.

Jean Monnet n'a jamais déclaré: « *Si c'était à refaire, je commencerais par l'éducation et la culture* » - citation couramment reprise mais qui reste une légende ou un *hoax* pour reprendre un mot contemporain. Néanmoins l'idée générale de la culture comme assise de l'Union et en particulier de la sécurité-défense tend à se consolider sous nos yeux. L'identitaire collectif devient un élément porteur du rapport entre l'individu, les groupes et l'institutionnel dans la construction européenne. Les forces armées n'échappent pas à cette tendance.

L'EUROPE DE LA DÉFENSE SOUS LA PRÉSIDENCE FRANÇAISE : UNE VUE SUÉDOISE

NOTES

146. Capitaine de Vaisseau, en retraite, de la marine suédoise, membre de l'Académie Royale des Sciences de la Guerre, chercheur associé au CEREM.

Lars Wedin¹⁴⁶

Il est clair que la France avait de grandes ambitions pour sa présidence de l'Union européenne. Elle avait annoncé quatre grandes priorités : l'énergie, l'environnement, l'immigration, la sécurité et la défense. C'est ce dernier volet, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) que nous allons examiner. Évidemment, la non-ratification des Irlandais du traité de Lisbonne fut un obstacle pour la présidence que nous allons examiner. Néanmoins, il semble que la France ait réussi à faire avancer la PESD. Ce qui suit propose une vue suédoise sur ce volet. Il s'agit bien d'une appréciation d'un Suédois et non pas d'une vue officielle de la Suède sur l'expérience des six derniers mois.

Les Suédois ont malheureusement la réputation d'être des eurosceptiques. Dans une certaine mesure, cela est vrai. Or, la Suède change avec le temps, et aujourd'hui la plupart de la population est, soit indifférente, soit favorable à l'égard de l'UE. La mauvaise connaissance de l'UE, la PESD incluse, est probablement le plus grand problème. Le gouvernement, quant à lui, est convaincu que la défense du pays nécessite une coopération internationale – avec les autres pays nordiques, au sein de l'UE mais aussi avec l'Otan et les États-Unis. Il faut rappeler que le parlement suédois vient de ratifier le traité de Lisbonne avec une majorité confortable.

En même temps, il est vrai que la politique suédoise a des particularités. La fameuse « politique de neutralité » est fortement écornée mais le pays n'est pas encore prêt à rejoindre l'Otan. La Suède n'offre pas et n'accepte pas des garanties contraignantes de sécurité. Or, dans le *Livre blanc* suédois publié en juin 2008, il y a une formule qui va dans ce sens. Il y est écrit : « La Suède ne serait pas passive si un autre pays membre de l'UE ou nordique subissait une catastrophe ou une attaque. Nous nous attendons à ce que les autres pays réagissent de la même manière si la Suède subissait la même chose ». La formule est certainement assez

NOTES

floue mais elle dénote un grand pas en avant en comparaison avec la politique d'il y a quelques années.

Comme en France, il y a des conceptions différentes relatives à l'Otan : de la volonté de devenir membre jusqu'à celle de réduire la coopération à un minimum. Cependant, il n'y a pas, ou presque pas, des voix comme en France qui militent pour transformer l'Europe de la défense en une Défense européenne.

Quand bien même la Suède et la France ont été de bons alliés pendant nombre de guerres entre 1542 et 1789, leurs expériences historiques ne sont pas les mêmes. Nos cultures stratégiques, définies comme l'héritage national quant à la théorie stratégique ainsi que les expériences stratégiques nationales, sont différentes. En simplifiant, on peut dire que la France est un pays de vision et la Suède un pays du pragmatisme. En conséquence, les discours politiques français ont des résonances particulières pour les oreilles suédoises. Prenons quelques exemples.

Dans un entretien avec un journaliste russe, le président Sarkozy affirme : « *J'ai la conviction qu'il n'y a pas de France forte sans l'Europe, comme il n'y a pas d'Europe forte sans la France.* » Sans doute, l'Europe sans la France n'existerait pas mais pour un Suédois l'expression veut dire que le projet européen est en quelque sorte un projet français pour le compte de la France. Il en résulte une certaine méfiance suédoise envers les idées françaises.

Second exemple. Le premier ministre, François Fillon, a écrit dans un article que : « *...c'est l'Europe, qui [...] a rassemblé 27 nations qui [...] ont décidé d'unir leur destin.* ». Or, il n'y a aucun Suédois qui regarde l'UE comme son « destin ». Cela paraît tout à fait contraire à notre culture pragmatique.

Le troisième exemple est tiré de la part du travail effectué par le Parlement européen à Strasbourg. Il est vrai que cette ville joue un rôle particulier dans l'histoire franco-allemande. Or, pour un Suédois, cela est complètement hors de propos dans le contexte de l'Union européenne. Il s'agit seulement d'un gaspillage énorme. Ici, on peut remarquer que quand un Français parle de l'Europe, un Suédois parle de l'Union européenne – pour nous « Europe » est une entité géographique et pas politique.

Il n'y a pas eu de programme officiel pour la partie « Défense » de la Présidence française de l'UE. Cependant, il est possible d'identifier la politique française à partir du discours du Président de la République le 17 juin, d'un article du ministre de la défense et, surtout, du *Livre Blanc*. Quant aux résultats de la présidence, il s'est affiché essentiellement dans les Conclusions du Conseil après la réunion du GAERC tenue les 10 et 11 novembre derniers.

Le déroulement de la présidence française

Côté suédois, on a beaucoup apprécié l'esprit français de coopération. Cela est vrai pour les ministres de la défense mais surtout pour les états-majors. Il y avait eu des contacts très en amont et il semble que les deux pays n'aient pas éprouvé de tensions – plutôt le contraire.

Cependant, il était clair que la Présidence a été confrontée à des problèmes de coordination interne. Le retard du *Livre blanc* en est certainement une raison, le non irlandais au traité de Lisbonne en est une autre. Probablement, il y eut aussi des problèmes de concertation entre l'Élysée, le Quai d'Orsay et la rue Saint-Dominique. Le résultat en est que les propositions françaises furent tardives avec des conséquences pour le gouvernement suédois de les traiter en urgence. Il faut savoir que pour les Suédois, le développement d'une coopération étroite de défense constitue une voie nouvelle – beaucoup plus nouvelle que pour la France qui a un double statut de membre fondateur de la CECA et de l'Otan.

Politique générale

Les ambitions françaises étaient élevées, ce que montre le Président de la République dans son discours du 17 juin : « J'entends faire de la politique de défense et de sécurité un exemple de l'Europe concrète qui répond aux besoins des Européens. » Est-ce qu'il a réussi ? Son intervention dans la guerre en Géorgie a été applaudie, surtout en Suède. Or, face à une « Russie [qui] est revenue à une politique d'affirmation de sa puissance », la réponse a été civile et non militaire.

Il est évident que le non irlandais a été une source de déception. En conséquence, deux buts prioritaires n'ont pas pu être atteints : la création d'un poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et celle du mécanisme de « coopération structurée permanente ». Cependant, il semble que la création d'un service d'action extérieure soit encore possible malgré la décision irlandaise. Puis, quant aux programmes de développement des capacités, les résultats de la réunion des ministres de la défense à Deauville ressemblent beaucoup à une coopération structurée dans les faits. C'est ainsi que les conclusions furent interprétées en France. Politiquement, cela satisfait la Suède qui préfère une coopération pragmatique, transparente et ouverte (*open-ended*). On peut donc constater que la PESD avance, même sans un nouveau traité. Pour combien de temps ?

Par contre, le non irlandais pose des problèmes pour la politique de défense française dont la stratégie telle que définie dans le *Livre blanc* repose sur le traité de Lisbonne.

NOTES

L'action la plus importante dans ce domaine n'appartient strictement pas à la Présidence française de l'UE. Il s'agit de la normalisation des relations françaises avec l'Otan. La France a finalement compris que le reste de l'Europe ne veut pas changer le traité existant de Washington contre une défense très incertaine sous un leadership français. En outre, pour faire progresser la PESD, Paris a besoin de Londres comme partenaire majeur. La normalisation avec l'Otan en était une condition *sine qua non*. Il semble maintenant que cette décision ait déjà facilité la coopération entre l'UE et l'Otan. Une preuve en est le fait que l'opération EU Navfor en Somalie sera commandée par un officier britannique à partir du QG d'opération britannique de Northwood.

Pour la Suède, pays non-membre de l'Otan, la normalisation entre les deux organisations est très bienvenue. Très critique envers l'administration Bush, la Suède a toutefois souhaité une bonne coopération entre l'Europe et les États-Unis. Aussi dans ce domaine, l'action française a détendu les relations et il semble maintenant que les Américains acceptent que la PESD ne soit pas un danger pour l'Otan.

La stratégie européenne

Le renouvellement de la stratégie européenne de sécurité de 2003 était une autre priorité de la Présidence. En effet, le travail du *Livre blanc* français était explicitement destiné à préparer cet objectif. Le ministre de la défense a surtout souligné les champs de la menace balistique, de la sécurité énergétique, de la protection de l'environnement, de la sécurité de l'espace et de la cyber-protection comme des champs de travail nouveaux. En fin de compte pourtant, il n'y a pas de nouvelle stratégie. Les États membres n'ont pas osé rouvrir le dossier. Ce qui probablement était prudent compte tenu des différentes interprétations quant à l'objectif ultime de la PESD.

Cependant, la présidence tchèque a reçu la mission de développer des documents dans les domaines mentionnés ci-dessus. Pour la Suède, il y a ici des points d'achoppement. La menace balistique et la sécurité de l'espace constituent de nouvelles priorités pour nous. Elles ne furent jamais vraiment abordées par les commissions parlementaires de défense. Les questions d'environnement et de la sécurité énergétique ne sont pas nouvelles mais elles ne se sont jamais discutées sous un angle stratégique.

Une vraie stratégie européenne exige une réponse à la question de la finalité de la PESD. L'article 42.6 du traité de Lisbonne, salué comme un grand pas vers une défense de l'Europe, est très peu contraignant. Il n'est nullement susceptible de donner de la consistance

NOTES

au projet. M. Sarkozy a dit : « En Europe, nos frontières terrestres et maritimes ne sont plus sûres. Et la Russie est revenue à une politique d'affirmation de sa puissance. » Est-ce que cela veut dire qu'il envisage que la PESD à terme constituera la protection de l'Europe aussi, le cas échéant, contre la Russie ? Après le sommet UE-Russie à Nice, on peut formuler des doutes. Dans un conflit entre la solidarité européenne et les livraisons russes d'énergie, que choisiraient la France, l'Allemagne ou l'Italie ?

L'analyse géopolitique du *Livre blanc* suscite aussi des doutes quant au projet français. On y donne la priorité à « l'arc de crise » à partir du côté occidental, par la Méditerranée jusqu'à l'océan Indien. La priorité donnée au projet de l'Union pour la Méditerranée colle très bien avec cette analyse. Or, l'Europe du nord fait-elle aussi partie de la stratégie française pour l'Europe ? Avec Schengen, la Suède comprend qu'elle est politiquement un pays méditerranéen. Mais, inversement, est-ce que la France se voit aussi comme un pays baltique ? La Présidence suédoise entend bien répondre à cette question de façon symétrique en promouvant sa stratégie pour la Baltique.

Dans le domaine de la stratégie européenne se manifeste un litige franco-suédois potentiel. D'un point de vue stratégique, le Président de la République a bien raison quand il dit : « S'agissant de l'Europe, c'est un fait, les forces nucléaires françaises, par leur seule existence, sont un élément-clef de sa sécurité. Un agresseur qui songerait à mettre en cause l'Europe doit en être conscient ». Cependant, une telle démarche est politiquement incompréhensible pour la plupart des Suédois et pourrait amener la Suède à repenser son soutien à l'égard de la PESD.

Budget de la PESD

Le domaine budgétaire était également inscrit sur l'agenda français. On peut discerner trois volets. Le premier correspond au budget de défense des États membres. Le premier ministre a souligné que : « Les États membres dépensent ensemble chaque année 40 % du budget américain de la défense, avec un résultat global opérationnel qui n'est pas à la hauteur de nos ambitions. » Autant qu'on sache, la question n'a pas été abordée. Il est évident que la France et l'Angleterre sont malheureusement les seuls pays de l'UE qui investissent dans ce domaine de la défense. La Suède par exemple, malgré sa politique de défense basée sur la solidarité, comme nous avons vu ci-dessus, poursuit son désarmement. Tout cela n'empêche pas que la question du budget de défense soit d'une grande importance.

Cependant, le budget américain en matière militaire ne constitue pas une comparaison valable. Tout d'abord, les citoyens européens ne l'accepteront pas. De plus, le budget américain englobe leur

NOTES

guerre en Irak, laquelle s'est vue qualifiée par les opinions européennes comme injuste. Finalement, le budget américain n'est guère efficace. Par exemple, leurs nouveaux avions de combat, extrêmement coûteux, sont-ils vraiment justifiés ? La culture stratégique européenne et celle des États-Unis ne sont pas les mêmes et leurs budgets ne sont donc pas comparables.

Le deuxième volet est beaucoup plus grave. Il s'agissait d'« une refonte du financement des opérations militaires ». Il n'est pas vraiment abordé non plus. Ici, la Suède est tout à fait d'accord avec la France – le mécanisme Athena est aujourd'hui un vrai frein pour les opérations. Malheureusement, il n'y a pas de consensus entre les 27.

Le troisième volet – « un budget significatif pour la politique étrangère et de sécurité commune » - a donc subi le même destin que les deux autres.

On peut donc constater que le bilan français est assez décevant dans le domaine budgétaire. Ce qui est dommage compte tenu de l'importance du sujet car il en va de la crédibilité même de la PESD.

Les capacités

Le domaine où les avancées furent les plus visibles est celui des capacités militaires. Ici il semble que la France ait bien réussi. Il y a un certain nombre de programmes qui se sont formés sur la base d'une « coopération structurée informelle ». Cependant, jusqu'à maintenant (novembre 2008), on ne sait pas très bien ce qui va se passer après Deauville en raison d'une non-publication des plans de mise en œuvre.

Compte tenu des expériences, Eufor Tchad entre autres, l'initiative pour une amélioration des capacités dans le domaine des hélicoptères est très importante. La Suède espère être en mesure d'y contribuer.

Les Suédois se disent être assez satisfaits des initiatives formulées. Dans le domaine de guerre des mines, nous serons en mesure de partager notre expertise du sujet. Nous sommes ouverts pour une participation dans l'EATF (*European Air Transport Fleet project*) s'il est compatible avec l'initiative de C-17 basé en Hongrie. La Suède est aussi favorable envers MUSIS (*Multinational Space-based Imaging System*). Malheureusement, le gouvernement suédois n'a pas eu le temps de vraiment traiter la question pour élaborer une position. Il faut savoir que le domaine aérospatial est stratégiquement nouveau pour la Suède.

Le projet franco-britannique d'un groupe aéronaval suscite quelques problèmes à Stockholm. La Suède n'est pas du tout contre une coopération navale – elle a l'intention de participer à l'opération EU

NOTES

Navfor en Somalie. Cependant, le mot « porte-avions » est politiquement difficile ; il y a trop de connotations avec des attaques américaines contre des populations civiles au Vietnam et d'autres pays du sud. Le problème suédois est donc *a priori* un problème de « *packaging* », de présentation générale.

Sur le plan stratégique, cependant, il est clair que l'UE a besoin d'une bonne capacité aéronavale. Nous avons de longues côtes du Bosphore jusqu'au cap Nord, la Baltique incluse. Nous dépendons aussi des lignes maritimes sûres non seulement près de nos côtes mais globalement.

Une idée très intéressante est l'insistance du *Livre blanc* sur l'objectif d'Helsinki 1999 ; les 60 000 hommes. Le projet de GT1500 semble maintenant avoir moins d'importance dans la pensée française. Il est vrai que ces unités d'une disponibilité très élevée coûtent cher. Elles sont aussi difficilement utilisables. Peu de conflits ont révélé leur adaptation. Cependant, il est clair que le GT Nordique (*Nordic Battlegroup*) a beaucoup contribué à la modernisation des forces suédoises.

Il semble aussi que le rapprochement français avec l'Otan ait fait progresser le dossier de commandement européen en matière de stratégie militaire. Pour l'UE, il est d'une très grande importance de disposer d'un quartier général permanent du niveau de celui de Shape. Cette création est nécessaire à la bonne et rapide planification opérationnelle mais surtout pour l'approche civilo-militaire qui est un atout majeur pour la PESD. Aussi, pour un pays non-otanien, un commandement européen donne évidemment plus de transparence et plus d'influence qu'un commandement otanien ; « Berlin plus » n'a jamais été entièrement satisfaisant pour la Suède.

Un dernier point positif est le programme d'échange dans le domaine d'éducation militaire sur le modèle d'Erasmus. Il est bien connu que la France aurait voulu un collège permanent du type Collège de défense de l'Otan. Or, l'idée retenue doit permettre une activité beaucoup plus large. Aujourd'hui, le temps n'est guère propice à l'établissement de grandes institutions.

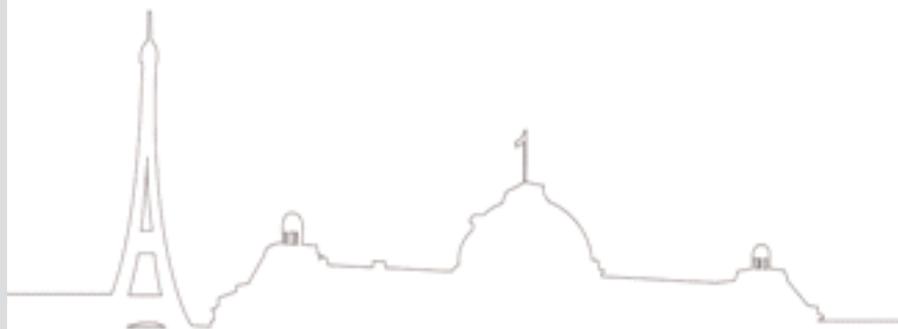
Malheureusement aussi, la déclaration relative aux capacités ne se traduit pas par un volet financier. En lisant la déclaration des conclusions du Conseil sur la PESD, on a plutôt le sentiment qu'il s'agit de coopérations accrues avec des capacités existantes ou des engagements plutôt vagues. Cependant, dans ce temps de crise financière, il n'y a peut-être pas autre chose à attendre.

NOTES

Conclusion

La Présidence française fut une réussite. Maintenant, il convient de mettre en œuvre toutes ses bonnes idées. Ce n'est donc qu'avec le temps que la véritable valeur-ajoutée de la présidence se manifestera. Cependant, plus importantes que les programmes de coopération et de renforcement des capacités, sont les opérations concrètes menées par l'UE. Celle-ci commence maintenant à détenir une solide expérience. Mais ces opérations sont-elles vraiment efficaces ? Comment évaluer une opération comme Eufor Tchad ? À présent, avec la crise économique, combien de temps les citoyens européens vont-ils soutenir des interventions dans des crises lointaines, dont le lien avec la sécurité européenne n'est pas toujours évident ?

La PESD se construit de bas en haut et donc conformément aux idées de Jean Monnet et de Schuman. C'est une démarche qui a globalement bien fonctionné, mais dans la durée, est-ce satisfaisant ? Si on veut une vraie défense européenne, la réponse est sans doute négative. L'expérience montre pourtant que les citoyens européens ne sont pas favorables à des initiatives politiques trop ambitieuses. Le non irlandais en est une preuve. Ici, la communauté de recherche stratégique a une vocation importante. Il faut que cette communauté mène un débat large et sans œillères sur les besoins et les possibilités dans le domaine de la sécurité européenne.



☑ NOTES

Annexe I : Chronologie des principaux évènements pendant la Présidence française, réalisée par Sophie Dagand, chargée d'études au CEREM.

Annexe II : Tableau des missions PESD achevées et en cours, réalisé par Giji Gya, disponible sur le site Internet : www.isis-europe.org





CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS PENDANT LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2008

13 juin :	rejet par référendum du traité de Lisbonne en Irlande.
30 juin :	extension de la mission EUSEC RDC pour un an.
13 juillet :	accord avec le premier ministre d'Albanie sur la participation à la mission EUFOR Tchad/RCA.
12 août :	accord plan Sarkozy-Medvedev.
1er septembre :	Conseil européen extraordinaire sur la situation en Géorgie : position commune, suspension des négociations sur l'accord de partenariat entre l'Union et son voisin.
15 septembre :	la mission PESD d'observation EUMM est approuvée par le COPS.
30 septembre :	réunion COPS UE-UA.
1 octobre :	déploiement de la mission EUMM Géorgie.
1-2 octobre :	réunion informelle des ministres de la défense à Deauville.
22 octobre :	entrée en vigueur de l'accord sur la participation des États-Unis à la mission EULEX, État de droit au Kosovo.
5 novembre :	accord entre le HR PESC et l'ambassadeur russe auprès de l'UE sur la participation de la Russie à la mission EUFOR Tchad.
10 novembre :	l'agence européenne de défense lance des initiatives concrètes dans le domaine de la PESD, notamment dans le transport aérien, la surveillance maritime.
17 novembre :	Le président Sarkozy donne une réponse positive au président Medvedev sur le pacte de sécurité paneuropéen.
24 novembre - 5 décembre :	conduite du 4ème exercice de gestion de crises (CME 08).
4 décembre :	lettre de Ban Ki Moon demandant un soutien européen en RDC.
5 décembre :	lancement de la mission PESD EULEX Kosovo.
8 décembre :	lancement de l'opération contre la piraterie au large des côtes de la Somalie.



Ce tableau a été réalisé par Giji Gya, directrice du *think tank* ISIS Europe, à Bruxelles, en décembre 2008. Il est disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_225_isis-esdpchart-dec08.pdf

Les missions achevées :

Il y avait 12 missions PESD achevées au 1^{er} novembre 2008 (voir la charte 1 sur le site Internet ISIS Europe pour plus de détails www.isis-europe.org/index.php?page=responding). En parallèle des missions PESD, l'Union européenne a également conduit plusieurs missions d'observation électorale.

Régions	Missions militaires	Missions d'assistance civilo-militaire/ Soutien et coordination militaire	Missions de police civilo-militaire	Missions civiles-État de droit	Missions civilo-militaire et RSS	Missions civiles : frontières	Missions civiles : d'observations	Missions de planification
Afrique	- Artemis RDC - EUFOR RDC	- Soutien à la mission AMIS de l'Union africaine - EUNAVCO Somalie	- EUPOL Kinshasa					
Balkans/ Caucase/ Europe de l'Est			- EUPOL Proxima (ARYM) - EUPAT (ARYM)	- EUJUST THEMIS (Géorgie)			- EUMMM Balkans	- EUPT Kosovo
Asie							- AMM Aceh	
Moyen-Orient								

Les missions en cours :

À la date du 1^{er} décembre 2008, on comptait 15 missions PESD (quatre dans les Balkans occidentaux, deux missions couvrant l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ; trois missions au Moyen-Orient ; une mission en Asie centrale ; et cinq en Afrique). Pour plus de détails, voir la Charte 1 sur le site Internet ISIS Europe www.isis-europe.org/index.php?page=responding)

Le nombre total de missions achevées et en cours sont au nombre de 27.

Régions	Missions militaires	Missions d'assistance civilo-militaire/ Soutien et coordination militaire	Missions de police civilo-militaire	Missions civiles-État de droit	Missions civilo-militaire et RSS	Missions civiles : frontières	Missions civiles : d'observations	Missions de planification
Afrique	- EUFOR Tchad/RCA - EU NAVFOR Somalie		- EUPOL RDC		- EUSEC RDC - EU SSR Guinée-Bissau			
Balkans/ Caucase/ Europe de l'Est	-EUFOR Althea (Bosnie-Herzégovine)		- EUPM Bosnie-Herzégovine - EULEX Kosovo	- EULEX Kosovo		-EUSR BST Géorgie - EUBAM Ukraine/Moldavie	- EUMM Géorgie	
Asie			- EUPOL Afghanistan					
Moyen-Orient			EUPOL COPPS Palestine	- EUJUSTLEX Irak		- EUBAM Rafah		