

La Défense européenne

Pierre MINARD

Pour Monsieur le Député Guy CHAMBEFORT

- 1. Introduction générale*
- 2. Bilan et contexte institutionnel*
- 3. La Défense européenne dans un contexte de crise budgétaire*
- 4. Les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN*
- 5. Les actions civilo-militaires de l'Union Européenne: « parent pauvre » des actions de la Politique européenne de défense?*
- 6. Conclusion générale*

1. Introduction générale

Après la grave crise qui a touché toutes les économies du monde et notamment les économies européennes, à l'heure où les gouvernements cherchent à surmonter les difficultés budgétaires, et au moment où les menaces désignées font de plus en plus consensus entre les États membres de l'Union Européenne, la question de la Défense européenne refait surface avec une pertinence accrue. En effet cette idée consistant à opérer un transfert d'autonomie pour les politiques de défense du niveau national à une forme d'autorité supranationale, ou du moins intergouvernementale, semble être de nouveau d'actualité, notamment après la Présidence française de l'Union en 2008.

Les questions de défense restent, dès lors que l'on s'intéresse aux politiques de l'UE, des domaines sensibles puisque relevant historiquement du « domaine réservé » des États membres qui restent attachés à leur souveraineté militaire. Cependant, dans une volonté de conférer à l'UE la stature d'un véritable acteur international, il s'est avéré nécessaire pour les Européens de concevoir la création d'une politique européenne de défense afin de répondre aux menaces et de compléter les autres politiques extérieures de l'Union.

Les considérations et débats qui sont de plus en plus présents depuis le début des années 2000 se focalisent notamment sur de grandes questions problématiques, comme celles du budget ou des choix stratégiques d'un retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN, mais également sur des aspects dont la prise en compte n'a été que tardive comme la portée des actions civilo-militaires de l'Union Européenne.

Par conséquent, et comme il l'est proposé dans cette étude, si l'on se focalise sur les trois aspects de la défense européenne proposés ci-dessus on se pose la question de l'éventuelle intensification du processus de mutualisation qui permettrait la formation d'une défense véritablement européenne et non plus strictement nationale: les restrictions budgétaires dans les pays d'Europe conduiront-elles inévitablement à une Défense européenne? Quelles sont les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN pour cette Défense européenne? Et enfin les actions civilo-militaires de l'UE vont-elles dans le sens de la formation d'une Défense européenne?

Mais avant de traiter ces trois problématiques dans trois points successifs, il convient de faire un bilan des avancées de l'UE en matière de défense et de les replacer dans un contexte institutionnel définissant le cadre de notre réflexion.

2. Bilan et contexte institutionnel: la création d'une Politique Européenne de Sécurité et de

Défense (PESD), puis de la PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune)

- Bref historique de la PESD/PSDC

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est une composante de la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC) qui a été développée à partir de 1999 et du Conseil européen de Cologne dans la suite du Sommet de Saint-Malo l'année précédente entre les autorités françaises et britanniques. La PESD est un outil de gestion de crise trouvant ses racines dans le contexte post-Guerre froide des années 1990 et dans le traumatisme sécuritaire qu'a représenté pour les Européens la crise balkanique. Elle reste cependant uniquement dédiée aux aspects de défense extérieure et d'intervention dans des crises hors de l'UE. En somme, la PESD représente les outils militaires et civils au sein de la PESC qui, elle, englobe de plus les aspects diplomatiques et politiques de la sécurité européenne. Ces outils de la PESD sont définis par les missions de Petersberg, intégrées en 1997 au Traité sur l'Union Européenne¹, et qui regroupent: des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises. La PESD repose sur les capacités volontaires de chaque État membre tout en permettant le déploiement, nécessaire en temps de crise, d'une force de 60000 hommes dans les 60 jours pour une période d'un an, mais aussi de 5000 policiers et de 200 membres du personnel judiciaire (Conseil européen d'Helsinki 1999).

A partir des années 2000, la PESD se met en place concrètement et privilégie son opérabilité. C'est ainsi qu'en 2002 sont signés les accords de Berlin Plus avec l'OTAN: l'enjeu est de mettre en évidence la complémentarité des deux organisations et non pas leur concurrence. Ainsi les Européens ont un accès garanti aux ressources militaires de l'OTAN afin de mener à bien leurs missions. La première opération a lieu en 2003 en Macédoine (« Concordia »). Aujourd'hui on dénombre 14 opérations en cours, dont 10 sont civiles et 4 sont militaires. Mais les lacunes capacitaires poussent les dirigeants européens à développer davantage la PESD et créent en 2004 une Agence Européenne de Défense dans le but de renforcer la coopération, ainsi que des groupes tactiques (forces de 1500 hommes prêts en 10 jours) permettant une plus grande réactivité. Après le Traité de Lisbonne cette politique est rebaptisée Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) afin d'insister davantage sur le caractère communautaire de la défense mais aussi pour reprendre le pilier PESC et le fondre avec la PESD.

Par conséquent on voit bien que le développement d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense ne s'est pas fait dans la perspective très gaullienne d'une armée européenne au sein d'une « Europe-puissance » mais davantage dans celle d'une participation volontaire des États membres à

¹ Article 42 (ex-article 17) du Traité sur l'Union Européenne, version consolidée, *Journal Officiel de l'Union Européenne*, n°C-115 du 9 mai 2008

un engagement circonstanciel.

- Le contexte institutionnel sur les questions de défense dans l'UE

En ce qui concerne la PESD/PSDC, les institutions européennes concernées sont le Conseil de l'Union Européenne (ou Conseil des Ministres), le Conseil européen et la Commission européenne; le Parlement européen n'a aucun rôle à jouer, tout juste est-il consulté pour les relations diplomatiques. Le premier est un organe regroupant les ministres des 27 États membres et qui se compose de neuf formations dont la plus importante est celle des affaires générales et relations extérieures qui réunit les Ministres des Affaires Étrangères des 27; il prend donc part aux sessions sur la PESD. Le second est l'organe regroupant les différents chefs d'Etat et indiquant les grandes lignes politiques à suivre dont le Conseil des Ministres est chargé de suivre et d'en assurer l'évolution et l'application. Enfin la Commission européenne est un organe supposé indépendant des États membres et qui a un rôle exécutif en proposant et faisant respecter les lois à un niveau européen. Elle est surtout importante pour la PESD/PSDC car son vice-président (aujourd'hui une vice-présidente en la personne de Catherine Ashton) n'est autre que le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, c'est-à-dire la personne qui reprend, après le Traité de Lisbonne, les fonctions diplomatiques du Secrétaire général du Conseil de l'UE, de l'ancien Haut Représentant pour la PESC, et du Commissaire aux relations extérieures. Le Haut Représentant coordonne donc la politique de défense de l'UE et est assisté dans sa tâche par le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE).

Ainsi les Conseils sont représentatifs de la souveraineté des États membres face à la Commission qui représente la supranationalité européenne. Par conséquent les tensions et rivalités entre ces entités se font jour, notamment du fait que les questions de défense sont souvent réclamées par les États membres comme relevant de leur apanage. En fait si l'on se penche sur les différentes structures mises en place pour la politique de défense on se rend compte de l'omniprésence des États par l'entremise du Conseil. Ainsi le Comité Politique et de Sécurité (COPS) s'occupe de surveiller la mise en oeuvre des décisions du Conseil en la matière, avec l'assistance du Comité Militaire (CMUE) et de l'Etat-Major (EMUE) tous deux dépendants du Conseil également. De même le Haut Représentant a à la fois un rôle à la Commission et au Conseil de l'UE, de telle sorte que les États ont toujours leur mot à dire pour ce qui est de la politique étrangère et donc de défense européenne. Il en va pareillement pour le SEAE qui est un organe hybride Commission/Conseil. Enfin l'Agence Européenne de Défense (AED), qui a pour but le développement de la coopération européenne mais aussi d'un marché européen de l'armement, est également une structure sous l'autorité du Conseil malgré la présence *de facto* de la Commission par l'intermédiaire du Haut

Représentant. Néanmoins il convient de remarquer que le rôle de la Commission est de plus en plus important, notamment après le Traité de Lisbonne qui vient fusionner les anciens piliers (dont un était formé par la PESC/PESD), permettant ainsi à Catherine Ashton de prendre la tête du SEAE et de l'AED.

- Bilan et perspectives de la défense européenne.

Comme nous l'avons vu, l'UE a développé des objectifs stratégiques, notamment autour des missions de Petersberg. Ces objectifs à remplir sont inclus dans une Stratégie européenne de sécurité qui a été adoptée par le Conseil en décembre 2003². Cependant, en 2005 déjà, les critiques portent sur le manque de détails et l'ambiguïté de cette stratégie, notamment du fait de l'oubli complet de la position de l'UE vis-à-vis des États-Unis. De même l'UE est menacée par le fossé entre son ambition et ses moyens parce qu'elle a conçu ses « Headlines Goals 2010 » d'après l'expérience bosniaque. Autrement dit il manque clairement à l'Union une intervention de grande envergure pour pleinement remplir le rôle d'une grande puissance internationale. Cela passe par l'établissement d'un budget européen constant et par des dépenses rationalisées dans une véritable politique industrielle européenne de l'armement, ce qui est l'objectif de la Commission depuis sa communication « Paquet défense – Vers une politique communautaire en matière d'équipement de défense » qui vise à une restructuration de la production et une rénovation du marché de l'armement.³

Ainsi les études et rapports n'ont pas manqué à la fin des années 2000 sur l'Europe de la défense et tout particulièrement à la demande des autorités françaises avant la Présidence tournante de l'UE du second semestre 2008 exercée par la France. Malgré les nombreuses critiques de la Stratégie européenne telles qu'exprimées ci-dessus, les changements n'ont été que cosmétiques et superficiels, ne constituant souvent que des exhortations et recommandations manquant de détails concrets quant à leur mise en oeuvre ou tout simplement occultant des questions plus épineuses à l'instar d'une Politique Européenne de Voisinage (PEV) qui ne tient plus compte de la fatigue de l'élargissement. Cependant de nombreux projets restent à l'étude et des avancées ont quand même pu voir le jour en 2008 comme le renforcement de l'information et du renseignement spatial, l'amélioration des capacités de projection des forces en opération, l'accroissement de la protection des forces et des moyens et enfin l'établissement d'une sorte de programme Erasmus pour officiers.⁴

2 SOLANA, Javier, « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 2003 [non publié au *Journal Officiel*]

3 IRONDELLE, Bastien, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins? », *Critique Internationale*, n°26, janvier 2005, pp 45-55

4 HOWORTH, Jolyon, « Quelles avancées pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense? », *Annuaire Français de Relations Internationales*, volume X, 2009

On voit donc que le bilan de la PESD reste assez mitigé, mais cela n'empêche pas de rester optimiste quant à son évolution future et aux perspectives offertes. En effet le partage des coûts semble accepté, même par le Royaume-Uni, à l'heure où les difficultés budgétaires se font sentir, le besoin d'une approche stratégique pro-active (et non pas la simple réaction aux crises) semble évident pour tous, et enfin la PSDC est de plus en plus acceptée comme le futur de la Défense européenne. De plus les nouvelles missions mises en place au sein de la PSDC (Atalante ou encore la mission d'observation géorgienne) mettent en évidence une sollicitation de l'Union qui doit par conséquent prendre la mesure de son nouveau rôle international qu'elle le veuille ou non. La PSDC, bien que très imparfaite, est tout de même passée de sa phase « laboratoire » à sa phase opérationnelle.

3. *La défense européenne dans un contexte de crise budgétaire*

- Tendances et constat de restrictions budgétaires

D'après le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) qui est un *think tank* suédois, la tendance mondiale est très hétérogène vis-à-vis des questions budgétaires relatives au secteur de la défense. L'Europe reste la région du monde où les diminutions budgétaires sont les plus drastiques (-2,8% pour les dépenses militaires en 2010), par opposition à l'Amérique latine qui augmente ses dépenses militaires de 5,8%. On notera bien entendu que les États-Unis restent, malgré un ralentissement (+2,8% contre +7,4% en moyenne sur les dix dernières années), le plus gros budget défense du monde.

Si l'on regarde de plus près la tendance européenne on remarque là aussi des différences importantes d'un État à l'autre. Ainsi les pays d'Europe centrale et orientale sont ceux qui baissent le plus leurs dépenses⁵: la Bulgarie (-27%), la Lettonie (-26%), l'Estonie (-23%), l'Albanie (-20%), la Slovaquie (-17%), la Lituanie (-15%), la Grèce (-11%) et la Hongrie (-10%) sont les pays qui ont le plus diminué leurs dépenses. En revanche si les augmentations sont très nettes à proximité de l'UE (Ukraine à +13% ou Bélarus à +15% en monnaie locale) seuls quatre États membres connaissent une certaine augmentation: Portugal et Chypre sont à +8%, Danemark et Pologne à +6%. Sur le continent européen le trio de tête est formé par le Royaume-Uni (59,6 Mds \$, soit -0,8%), la France (59,3 Mds \$, soit -8,4%) et la Russie (58,7 Mds \$, soit -1,4%).

Enfin un dernier point mérite l'attention dans ces données: la place du couple franco-britannique, qui sur dix ans a vu son importance renforcée à mesure que l'Allemagne a diminué son

5 NB. Les chiffres donnés portent tous sur 2009-2010

budget de la défense. On remarque en fait que l'augmentation du budget britannique a été une conséquence de l'engagement en Irak, et dans une certaine mesure en Afghanistan, au sein de la coalition. Pour ce qui est du poids du couple franco-britannique, il progresse au sein de l'UE et passe de 38% à 41% des dépenses. En revanche au niveau mondial sur dix ans le poids de ce couple est passé de 10,3% à 7,6% des dépenses mondiales, soit *grosso modo* ce que représente le budget chinois. Par conséquent le fait de considérer l'Europe de plus en plus comme un « nain militaire » mondial se vérifie année après année. La question se pose alors de savoir comment réaliser des économies et opérer des restrictions budgétaires sans pour autant léser les acteurs européens sur la scène internationale.

- La question des moyens

Si certaines voix s'élèvent contre les restrictions budgétaires qui frappent le secteur de la défense, notamment au sein de l'Etat-Major français ou bien au niveau de l'OTAN, il n'en demeure pas moins que le contexte de crise touche tous les États membres de l'UE, et la tendance, comme nous l'avons vu précédemment, est largement à la rigueur. Sans entrer dans le débat français de savoir s'il est préférable d'augmenter ou de diminuer le budget de la défense, les arguments des deux parties se rejoignent bien souvent sur le point qui concerne la nécessité de restructurer une armée vétuste héritée de la Guerre froide. En effet, si l'on prend l'exemple du char Leclerc on se rend compte que seuls 13 sur 208 sont utilisés et avec peu d'efficacité pour des combats urbains ou contre une guérilla (ce qu'on appelle une guerre asymétrique). Cet exemple français s'applique également aux autres pays européens dont les plus puissants ont entamé des restrictions budgétaires.

Des pistes sont envisagées afin de permettre une diminution budgétaire dans le secteur de la défense. Ainsi, pour les puissances dotées de l'armement nucléaire comme la France ou le Royaume-Uni, des économies pourraient être faites en s'attaquant à ce symbole-phare de l'identité militaire française depuis les années 1960. En effet si la France a tout de même diminué son nombre d'ogives de 25% et fermé le plateau d'Albion, il n'en demeure pas moins que les vecteurs militaires occupent une place encore importante. Ces vecteurs militaires sont constitués pour la France de la composante navale et de la composante aéronavale alors que les Britanniques n'ont conservé que leur composante navale avec leurs SNLE (Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins). La dissuasion coûte 4 à 5 Milliards € par an au budget français, mais l'abandon de la dissuasion aéroportée, comme l'ont fait les Britanniques, ne permettrait que 500 millions € d'économies, alors qu'un abandon de la permanence à la mer des SNLE français se monterait à un total de 13 Milliards € d'économies⁶. Par conséquent la coopération franco-britannique amorcée après la signature d'un

6 LAGANE, Guillaume, *Défense: surmonter l'impasse budgétaire*, Fondapol, octobre 2010

accord à l'automne 2010 irait dans le sens d'une convergence de ces permanences afin de réaliser de telles économies.

Une autre piste proposée par des auteurs plus libéraux serait celle d'une externalisation afin de pallier la réduction des effectifs. En effet le personnel civil (60% des effectifs) serait le premier concerné dans la perspective du développement d'une défense recentrée sur les objectifs militaires. Il faudrait par conséquent et comme l'explique Guillaume Lagane opérer une redéfinition des besoins, ce qui passe selon lui par la privatisation de certaines tâches.⁷ Aujourd'hui une telle privatisation existe déjà mais ne concerne que des secteurs faiblement militarisés à l'instar des transports, des interprètes ou de l'habillement, et reste encadrée par la loi de 2003 sur le mercenariat. Un rapport de février 2011 préconise également d'ouvrir davantage l'armée à des acteurs privés tout en gardant un certain contrôle de leurs actions, présentant cela comme une nécessité nationale, mais occultant ce faisant toute perspective internationale et donc européenne.⁸ Cependant, cette idée d'une privatisation grandissante de l'armée pose de trop nombreux problèmes pour être viable et pertinente, comme le prouvent les grandes difficultés auxquelles les États-Unis doivent faire face pour la société Blackwaters ou d'autres sociétés privées engagées en Irak. De plus il convient de signaler que la loi de 2003 contre le mercenariat est très lacunaire et peu efficace car elle reste trop floue quant à la désignation formelle des mercenaires. Enfin une dernière critique à l'encontre de cette logique peut être émise si l'on considère qu'elle entraînerait la suppression *de facto* des actions civilo-militaires du fait de la suppression des effectifs civils: cela reviendrait à se débarrasser d'un facteur vital de gestion des crises par les autorités civiles et le remplacer au mieux par des ONG, au pire par des entreprises qui pourraient exploiter la reconstruction d'un pays après une crise.

Il existe enfin une autre piste à creuser, et qui est d'ailleurs déjà mise en place à un certain degré: la coopération, voire la mutualisation des moyens militaires.

- Vers davantage de mutualisation européenne? La question du cadre

Dans le contexte de crise budgétaire de nombreuses voix s'élèvent en faveur d'une plus grande et plus intense coopération entre les États membres de l'UE, voire une plus grande mutualisation à l'échelle de la Politique de Défense et de Sécurité Commune. Cette mutualisation repose sur l'idée d'une structure de défense globale dans laquelle chaque État membre participe de manière spécialisée, c'est-à-dire que chaque État se spécialise dans le ou les domaines de la défense où il excelle. Par exemple tel État se focalise sur les forces navales alors que tel autre se concentre sur des missions aéroportées. Ainsi le rapprochement franco-britannique de l'automne 2010 est

⁷ *Ibid.*

⁸ Rapport n°3141 de la Commission des Finances, rapporté par Louis Giscard-d'Estaing, 2 février 2011

représentatif de cette logique car il y a une mutualisation, du moins partielle, de certains secteurs comme la recherche nucléaire. La principale question en suspens, outre celle de la volonté politique de mener ce projet à bien, est celle du choix du cadre. En effet pour les États de l'UE deux choix s'offrent à eux: l'OTAN ou l'UE (à travers la PESD/PSDC). On met alors volontiers en avant les lacunes et le manque d'efficacité que connaît le cadre européen: les forces armées restent trop disparates et hétérogènes, elles ont une faible capacité de projection, et elles ne sont pas préparées pour répondre à une crise de grande envergure. En parallèle, il est vrai que le choix de l'OTAN semble plus raisonnable car plus à même de satisfaire les États sur la teneur intergouvernementale et non plus supranationale de l'Organisation. Cela est d'autant plus pertinent que la France a regagné le commandement intégré de l'OTAN. De plus les États membres bénéficieraient des moyens conséquents des États-Unis pour pallier leurs lacunes.

Cependant il est également envisageable de considérer la formation d'une plus grande mutualisation à l'échelle de l'Union. Ainsi Catherine Ashton, la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a rappelé en octobre 2010 que l'Agence Européenne de Défense pouvait être un pôle de mutualisation afin de réaliser des économies d'échelle. En fait on remarque que la mutualisation qui penche en faveur de l'UE et de sa politique de défense est celle de la recherche et du développement ainsi que de l'armement. En effet le but recherché serait de créer une forme de mutualisation progressive en commençant par les secteurs de recherche et développement, puis en créant un marché européen de l'armement comme le préconise la Commission Européenne.⁹ Le problème également posé par l'option OTAN est que dans ce cas les Européens renonceraient à une résolution des crises de type européen et par conséquent à l'affirmation d'un acteur européen sur la scène internationale.

En définitive on se rend bien compte du choix que les Européens doivent opérer dans ce contexte de restrictions budgétaires: choisir l'OTAN ou bien la PESD/PSDC.

4) Les Conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN

- Une avancée pour l'Europe de la Défense dans un contexte multipolaire...

En avril 2009 la France a officiellement fait son retour au sein du commandement intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), 43 ans après l'avoir quittée sous l'impulsion de Charles de Gaulle. Ce retour avait déjà été amorcé sous la présidence de Jacques Chirac mais sans que la réintégration soit complète. Le président Sarkozy a fait le choix du retour pour plusieurs

⁹ Livre vert de la Commission sur les marchés publics de la Défense [non paru au *Journal Officiel*], septembre 2004

raisons: tout d'abord l'efficacité de la PSDC laisse à désirer et la défense européenne serait victime d'une trop grande stagnation institutionnelle; dans un second temps et pour des raisons éminemment pratiques la France est déjà une grande contributrice de l'OTAN à laquelle elle est bien intégrée, facilitant ainsi le retour dans les organes de commandement. L'idée française est qu'un tel retour permettrait de redynamiser la politique européenne de défense en contrôlant mieux les interactions entre l'OTAN et la PSDC qui sont vitales pour cette dernière. En effet la France a conditionné son retour à la reconnaissance par les États-Unis du processus européen de défense. De plus au sein des pays européens il est clair que les réticences à développer davantage la PSDC sont liées à un attachement à la structure de l'OTAN. C'est particulièrement vrai pour les États d'Europe de l'est. Par conséquent l'autre but de la France est de conférer par son retour davantage de légitimité à la PSDC auprès de ces États récalcitrants.¹⁰ Il est vrai que dans une certaine mesure on peut parler de réussite car la Pologne notamment voit maintenant la politique de défense sous un meilleur jour.

Donc en somme, si le pari de Sarkozy fonctionne, la France aurait un rôle de leader au sein de l'OTAN et serait capable d'influencer les décisions et visions américaines en matière de défense dans le but de procéder à un partage plus ou moins égal des tâches entre l'OTAN et l'UE. Ainsi les États-membres devront participer davantage à l'effort de défense afin de permettre la réalisation de telles missions. Cela suppose par conséquent, si l'on reste dans la forme actuelle d'intervention (des États européens intervenant ensemble *via* l'OTAN), une augmentation des budgets alloués à la défense, ce qui est comme nous l'avons vu précédemment très fortement improbable. Une autre possibilité serait de voir une sorte d'eupéanisation de l'OTAN. En effet dans cette hypothèse l'influence normative européenne convertirait les approches américaines de telle sorte que la PSDC perdrait sa pertinence au profit d'une OTAN eupéanisée avec un pilier européen essentiel. Cette hypothèse n'est également que peu probable du fait de l'attachement des plus puissants à une souveraineté militaire et à une domination des structures de l'Alliance (principalement par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France) et d'un refus de la France comme Cheval de Troie de l'UE.¹¹

- ...ou au contraire la perte de crédibilité et d'indépendance dans un nouveau partenariat atlantique?

Le premier scénario évoqué plus haut (la France comme leader de l'Europe au sein de l'OTAN) reste la version officielle des autorités françaises mais il reste peu probable pour la bonne raison qu'il se fonde sur l'existence d'une vision européenne commune sur la sécurité et la relation UE-OTAN. Or c'est une erreur qui s'appuie sur une vision franco-française du problème: les 27

¹⁰ IRONDELLE, B, MERAND, F, « France's return to NATO: the death knell for ESDP? », *European security*, vol 19, n°1, March 2010

¹¹ *Ibid.*

Etats membres de l'UE ne partagent pas cette vision et beaucoup mettent davantage en avant le partenariat atlantique plutôt que la défense européenne autonome. A l'inverse une autre critique émane des pro-défense européenne en disant que le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN lui fait d'une certaine manière officiellement avaliser des politiques américaines très controversées et par conséquent perdre du crédit à mesure que les États-Unis en perdent également. En somme le gain de légitimité obtenu par la France au sein de l'UE risque d'être très fortement contrebalancé par la perte de légitimité à l'extérieur, et notamment dans les pays arabes ou en Afrique.¹²

Un scénario plus probable que les deux précédents se dessine: la PSDC deviendrait stratégiquement obsolète et inutile. Dans cette hypothèse la France est le dernier pays important à rejoindre l'OTAN et rejoint une mouvance dans le sillage de la politique mondiale des Etats-Unis. Par conséquent deux éventualités apparaissent: au mieux la PSDC reste dans une logique de partage des tâches et des conflits mais reste focalisée sur ce qui relève de la « puissance douce » et de l'humanitaire alors que l'OTAN se charge des opérations militaires d'envergure; au pire l'OTAN développe aussi ses capacités civilo-militaires et ne laisse aucune marge d'action à la PSDC, créant ainsi un Berlin Plus à l'envers (l'OTAN peut se servir des capacités civiles de l'UE). A l'occasion du conflit en Libye, on se rend compte que cette tendance est de plus en plus avérée sous la forme d'un partage des tâches inégal. En effet, comme l'a rappelé Catherine Ashton fin mars 2011, l'UE se cantonne à un rôle économique et humanitaire dans la gestion de la crise, avec par exemple l'établissement de sanctions pour le régime de Kadhafi.¹³

- Un retour qui joue principalement sur un effet d'annonce masquant la réalité

Il ressort des analyses précédentes une vision de l'OTAN qui serait celle d'une organisation très puissante et incontournable pour ses membres dès lors qu'il s'agit de gérer une crise. Cependant une telle vision convient d'être nuancée fortement au regard de ce qu'est l'OTAN aujourd'hui. En effet on peut faire le constat suivant lequel l'Alliance est victime de sa vétusté et reste trop ancrée dans une logique héritée de la Guerre froide. Ainsi si l'on prend l'exemple de la guerre en Irak de 2003 on observe que les Etats-Unis n'ont pas eu recours aux mécanismes de l'OTAN pour engager leurs actions militaires: l'Alliance a été complètement méprisée au profit d'une action multilatérale « classique » (alliance de plusieurs puissances sans contrainte institutionnelle derrière) qui n'est pas non plus passée par l'ONU. Par conséquent on peut se poser la question de l'efficacité réelle de l'OTAN. Il en ressort finalement que les écueils touchant la défense européenne en matière de capacités opérationnelles ne sont évités, dans le cas de l'OTAN, que grâce aux gros moyens

12 DAVID, Dominique, « France/OTAN: la dernière marche », *Politique étrangère*, 2008

13 Point de Presse à la Commission Européenne de la Haute Représentante du vendredi 18 mars 2011

militaires américains qui bénéficient à tous les membres.¹⁴

La France réintégrerait l'OTAN dans la perspective de mieux contrôler son propre accès aux ressources de l'Alliance. Suivant ce scénario qui reste le plus probable, l'OTAN et la PSDC seraient des « supermarchés », ou des boîtes à outils, où la France peut choisir les outils ou éléments dont elle a besoin afin d'intervenir dans une crise. Ainsi la réintégration de la France se ferait dans un souci technique afin de garantir une forme de complémentarité des moyens entre la PSDC et l'OTAN à son profit. On aurait donc une situation gagnant-gagnant avec l'accès à deux institutions de résolution des conflits qui seraient complémentaires. Cette logique est compatible avec une forme d'hyper-rationalisation de la politique française: on accroît l'accès aux outils et donc on développe les capacités de défense européennes mais pas ses institutions. En fait la France passerait à une vision stratégique très britannique qui consiste à dire que si l'idéal est d'utiliser l'OTAN, alors on utilisera l'OTAN et idem pour la PSDC. Cependant cette vision s'appuie sur l'absence de dissonances de part et d'autre de l'Atlantique, en particulier en la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.¹⁵

Si l'on fait une rapide synthèse des conséquences et perspectives du retour de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN il apparaît que cela tient davantage de l'effet d'annonce et de la volonté de gagner en crédibilité que d'un réel besoin d'efficacité. Des différents scénarios évoqués ici, seuls celui d'une domination de l'OTAN sur la PSDC et celui de la généralisation d'une hyper-rationalité sont les plus à même de se produire. Ces évolutions restent et resteront bien entendu à réévaluer à l'aune de l'évolution de facteurs qui sont: l'évolution des politiques nationales de défense, l'évolution du contexte stratégique, l'évolution de la politique étrangère américaine et enfin les évolutions des contextes budgétaires comme nous l'avons vu dans la troisième partie.

5. Les actions civilo-militaires de l'Union Européenne: « parent pauvre » des actions de la Politique européenne de défense?

- Un concept flou dans une « zone grise »

A travers les sujets et aspects abordés jusqu'ici dans ce dossier, l'absence de considérations sur la gestion civile des crises (GCC) est assez flagrante. En effet on est en droit de se demander quelle place est faite à cet aspect de gestion des crises. L'accent est mis sur les aspects militaires dès lors qu'il s'agit des questions de défense européenne. En même temps il apparaît que le concept même est difficile à définir précisément et ne fait pas consensus. On peut citer tout d'abord la

¹⁴ DAVID, 2008

¹⁵ IRONDELLE, MERAND, 2010

définition de l'ONG *British American Security Information Council (BASIC)* et plusieurs fois reprise: la gestion civile des crises consiste à intervenir avec du personnel non-militaire dans une crise qui peut être violente ou non-violente, afin de prévenir l'escalade de la crise et de faciliter sa résolution. Mais le problème de la définition tient au risque de confusion quant au stade d'avancement de la crise (sommes-nous dans la prévention ou la reconstruction?) et aux acteurs engagés. Une autre définition proposée par une autre ONG l'*International Crisis Group* considère la GCC comme un ensemble d'outils qui se situe à la limite de la prévention des conflits et de la gestion des crises, par opposition aux efforts de construction de la paix par le commerce et les aides sur le long-terme. Cependant, comme le montre l'existence de la définition de l'ancien Ministre danois des Affaires Étrangères Per Stig Moller, l'accent n'est pas assez mis sur la nature du personnel engagé pour la réalisation de telles actions. Ainsi ce dernier met en avant la nécessité d'employer des experts civils qualifiés et pas seulement des militaires. Tout le monde y va donc de sa propre définition ou vient nuancer la précédente de telle sorte qu'au final aucune ne fait consensus. Ainsi l'Union Européenne n'a toujours pas adopté de définition officielle et complète de la gestion civile des crises.

Le flou du concept pose donc le problème des moyens à mettre en oeuvre pour la GCC, créant ainsi une « zone grise ». On peut distinguer huit dimensions qui s'opposent en quatre grandes lignes de fracture et les détailler. Tout d'abord on trouve la fracture entre la souveraineté et l'intervention internationale: en fait se pose ici la question de l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre et qui impliquerait, dans le cadre de la GCC, l'intervention de moyens civils qui seraient plus intrusifs que les moyens militaires. En conséquence une deuxième ligne de fracture est constituée par l'opposition entre aspects civils et aspects militaires: le problème se pose de savoir lesquels il faut utiliser et à quel moment. L'opposition entre l'État et la société civile représente également une autre ligne de fracture dès lors qu'il s'agit de désigner les acteurs qui sont les mieux à même d'intervenir, mais aussi lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut d'abord reconstruire l'Etat ou bien mettre en avant l'établissement d'une société civile stable, ou encore quand on se demande si l'intervention bénéficie d'abord à l'État en place ou aux individus. Enfin une dernière ligne de fracture peut être décelée dans l'opposition entre la sécurité d'un côté et la justice et le développement de l'autre. En effet la question se pose de savoir quel type d'intervention doit être engagé et pour quelles finalités: faut-il procéder à une intervention rapide pour contenir ou stabiliser une crise ou bien faut-il engager une intervention sur le long-terme afin de pérenniser directement les actions entreprises et transformer le conflit?

Aucune réponse claire n'est apportée à ces questions, pas plus que des solutions ne sont apportées pour résoudre les fractures au sein de la GCC. En ajoutant à cela les difficultés à réunir tous les acteurs autour d'une même définition suffisamment large, on comprend donc à quel point il

est ardu pour la GCC de s'imposer comme un modèle viable.¹⁶

- Des querelles institutionnelles qui n'arrangent rien

Nous avons vu que l'UE n'avait toujours pas adopté de définition précises pour la gestion civile des crises. Cette expression a pourtant été reprise et utilisée par les autorités européennes dans le cadre de la PESD, aujourd'hui renommée PSDC. Ainsi on se rend compte de l'existence de tensions et divergences sur les finalités et moyens de la GCC. Tout d'abord, la GCC a longtemps été considérée, et reste aujourd'hui pour de nombreux acteurs cantonnée à ce rôle, comme relevant des « politiques basses » (« *low politics* ») par opposition aux « politiques hautes » (« *high politics* »). En résumé les « politiques hautes » désignent tous les champs prioritaires de la politique et qui sont vitaux pour la survie et la sécurité de l'État, alors que les basses ne désignent que les politiques secondaires ou du moins qui ne mettent pas en cause la sécurité de l'État. Ainsi dans le cadre de la politique européenne de défense il est clair qu'il y a eu longtemps une exclusion de la GCC du fait de son assimilation à des « politiques basses ». C'est pourquoi au sein de l'ancien pilier de la PESC, la Gestion Civile des Crises faisait office de « parent pauvre » des politiques de défense.

Cependant cette différenciation au sein des volets politiques de défense est également prise dans une querelle institutionnelle européenne. En effet on oppose schématiquement deux points de vue relatifs à la question du contrôle de la GCC. Ainsi on a d'un côté les défenseurs d'un système assez classique qui consacre l'intergouvernementalité et donc la souveraineté des États membres dans le processus de décision. Cette tendance considère que la GCC doit rester maîtrisée dans une certaine mesure par les États puisqu'elle relève de politiques sécuritaires (et donc de « politiques hautes ») et ne doit donc pas être englobée dans une politique européenne commune. D'un autre côté on trouve les partisans d'un contrôle de la GCC par la Commission européenne dans une perspective qui serait donc davantage supranationale. Cette logique vient d'une volonté de cohérence globale qui doit être apportée à l'action de l'Union à l'extérieur et en particulier pour la gestion des crises: cette cohérence passerait par une certaine centralisation des moyens et instruments de la GCC entre les mains de la Haute Représentante par exemple.

On se retrouve donc à nouveau dans une querelle institutionnelle entre le Conseil dominé par les États et la Commission à caractère indépendant. Là encore si l'on s'intéresse aux appareils mis en place à une échelle européenne on remarque la domination encore assez large du Conseil. En effet la GCC reste comprise dans les institutions et agences que l'on a déjà traitées dans la partie sur le contexte institutionnel de la politique européenne de défense: elle reste sous la tutelle du SEAE et donc du Haut Représentant dans une structure de gestion de crise sous le nom de CPCC (en français

¹⁶ PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense: ambiguïtés et potentialités du concept de gestion civile des crises », *Politique européenne*, n°22, 2007

Capacité civile de planification et de conduite). Cette dernière a été créée après l'aval du Conseil en 2007 sur le document « Lignes directrices relatives à une structure de commandement et de contrôle pour les opérations civiles menées par l'UE dans le domaine de la gestion des crises » qui en décrit les principales lignes (définition des besoins de la GCC, gestion du personnel, mise en oeuvre des missions...) mais qui la place sous l'autorité politique et stratégique du COPS, c'est-à-dire un organe qui met en oeuvre les décisions du Conseil. De plus, le COPS est assisté du CIVCOM (Comité pour les aspects civils de la gestion des crises), qui est un comité intergouvernemental dépendant du Conseil mais dirigé aujourd'hui par un représentant du Haut Représentant, c'est-à-dire de la Commission européenne. On voit donc bien que la planification et la conduite des opérations civiles de gestion des crises avec le CIVCOM et le CPCC reste une problématique qui s'inscrit dans une rivalité institutionnelle entre la Commission et le Conseil.

- Une prise de conscience des réalités de terrain qui pousse à l'essor récent de la GCC

S'il est clair que la GCC est un domaine peu médiatisé et soumis à des querelles institutionnelles et idéologiques, il n'en demeure pas moins que l'UE lui accorde une place importante dans les actions engagées dans le cadre de la PESD/PSDC. En effet sur les 14 missions actuellement menées, 10 relèvent de la GCC et 4 sont militaires. Ces missions civiles entrent dans la politique européenne de défense et sont définies par les critères de Feira (police, renforcement de l'Etat de droit, administration civile et protection civile), augmentés de missions de surveillance (*monitoring*), d'une réforme du secteur de la sécurité et le développement des capacités de soutien des représentants spéciaux de l'UE. De plus dans le cadre de la stratégie de sécurité développée en 2003 la GCC se focalise sur les aspects concernant les conflits régionaux et les Etats en déliquescence. Enfin le Conseil a mis en avant en 2004 un « Plan d'action pour les aspects civils de la PESD » ainsi qu'un « Objectif global 2008 » afin de rattraper le décalage avec le volet militaire. Cela a entraîné le développement d'une approche multiscalair et multidimensionnelle baptisée CMCO (*Civil-Military Coordination*), à ne pas confondre avec la CIMIC qui est la coopération civilo-militaire (celle-ci suggère en fait une prédominance des seuls aspects militaires).

En fait le véritable essor d'une gestion civile des crises à une échelle européenne est le résultat combiné d'une prise de conscience pragmatique des réalités du terrain et de la poussée des Etats nordiques de l'UE en sa faveur. En effet l'Union a utilisé dès 1996 de manière officieuse et dès 1999 de manière officielle la notion de GCC sous l'impulsion de la Ministre finlandaise des Affaires Étrangères de l'époque Tarja Halonen. La prise de conscience s'est faite dans une recontextualisation et redéfinition des priorités sur les critères de Petersberg à travers le refus d'une militarisation à outrance, mais aussi l'intégration de toutes les composantes de gestion des crises consécutivement à

l'évolution de la diplomatie européenne. On peut aussi voir cela dans l'accomplissement du Traité de Lisbonne qui permet de rationaliser et de mieux coordonner l'usage d'aspects civils et militaires de gestion de crise. En somme la GCC, qui a d'abord été perçue comme un contrepoids au volet militaire, est devenu peu à peu un véritable complément à ce volet. Ainsi, l'intérêt d'une gestion non-militaire des crises est aujourd'hui accepté et de plus en plus reconnu, de telle sorte qu'au sein de la PSDC il serait malavisé de la considérer comme une « politique basse ». Toute la difficulté est de gagner en cohérence par l'apport d'une véritable définition qui fasse consensus ainsi que de mettre un terme à des querelles institutionnelles qui lèsent nécessairement la GCC.

6) Conclusion

La défense européenne émerge peu à peu, mais elle reste encore soumise aux querelles désormais classiques entre les Etats souverains et les prérogatives d'une Commission européenne indépendante. Les désaccords restent encore très nombreux entre partisans de davantage d'intégration pour les questions de défense et les partisans de la conservation d'un *statu quo*.

On peut penser que certains facteurs extérieurs au problème viendraient apporter une solution et ainsi forcer la main des Etats qui chérissent encore leur pleine souveraineté militaire. Ainsi l'exemple traité ici de la crise économique et budgétaire semble le mieux à même de bousculer la situation. Or, comme en témoigne finalement le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, si davantage de coopération semble accepté par tous les Etats membres de l'UE il n'est pas pour autant certain que le cadre choisi soit celui de l'UE. En effet l'OTAN fait concurrence à la PSDC et garde une place prépondérante dans la défense européenne, comme en témoigne le conflit libyen de 2011, mais on voit aussi le développement d'accords bilatéraux ambigus pour l'avenir d'une défense européenne commune (accords franco-britanniques de l'automne 2010). En somme l'avenir de la défense européenne reste encore en question quant à la forme qu'elle prendra.

Pour finir et illustrer le dilemme on peut reprendre la déclaration de Catherine Ashton de mars 2011, précédemment utilisée dans ces travaux, à l'occasion de la crise libyenne qui compromet grandement la PSDC: en effet l'UE se cantonne à un rôle de second couteau par rapport à l'OTAN, et la Haute Représentante entérine ce fait. Cela intervient alors même qu'à l'automne dernier elle mettait en avant l'UE comme moyen de mutualiser les défenses nationales afin de réaliser des économies. On reste donc dans le dilemme: les Européens n'ont pas choisi.

Sources utilisées ou à consulter:

- Article 42 (ex-article 17) du Traité sur l'Union Européenne, version consolidée, *Journal Officiel de l'Union Européenne*, n°C-115 du 9 mai 2008
- DAVID, Dominique, « France/OTAN: la dernière marche », *Politique étrangère*, 2008
- GISCARD D'ESTAING, Louis (rapporteur), Rapport n° 3141 de la Commission des Finances, 2 février 2011
- HOWORTH, Jolyon, « Quelles avancées pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense? », *Annuaire Français de Relations Internationales*, volume X, 2009
- IRONDELLE, Bastien, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins? », *Critique Internationale*, n°26, janvier 2005, pp 45-55
- IRONDELLE, B, MERAND, F, « France's return to NATO: the death knell for ESDP? », *European security*, vol 19, n°1, March 2010
- LAGANE, Guillaume, *Défense: surmonter l'impasse budgétaire*, Fondapol, octobre 2010
- Livre vert de la Commission sur les marchés publics de la Défense [non paru au *Journal Officiel*], septembre 2004
- Point de Presse à la Commission Européenne de la Haute Représentante du vendredi 18 mars 2011
- PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense: ambiguïtés et potentialités du concept de gestion civile des crises », *Politique européenne*, n°22, 2007
- SOLANA, Javier, « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 2003 [non publié au *Journal Officiel*]