

**CENTRE D'ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES
DE LA DÉFENSE**

***LES ACTEURS ET RÉSEAUX
DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE***

**Jean-Pierre Maulny
Bastien Nivet**

2008

Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée à l'IRIS par le C2SD au titre de la convention EPMES n°2007/163.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

REMERCIEMENTS

Une quarantaine de personnalités, principalement françaises, britanniques et allemandes, acteurs actuels ou passés, directs ou indirects de la PESD, a accepté de répondre aux questions que soulevaient les auteurs dans le cadre de cette étude. Décrire son propre travail au quotidien à Paris ou à Bruxelles, porter un regard critique sur son environnement institutionnel, ses contacts et pratiques professionnels dans un processus politique complexe (la PESD), est loin d'être un exercice évident.

Si leurs propos sont rapportés et analysés en maintenant la règle, convenue avec eux, de l'anonymat, que les diplomates, militaires, fonctionnaires et chercheurs qui ont accepté de se prêter à cet exercice soient ici chaleureusement remerciés.

Bien entendu, le résultat de cette recherche n'engage que ses seuls auteurs.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

SOMMAIRE

Sigles utilisés	7
Introduction	9
Chapitre introductif : repenser la PESD par ses acteurs et réseaux : quel objet de recherche pour quels outils d'analyse ?	13
Première partie : la cartographie formelle de la PESD : acteurs, réseaux d'influence et positionnement de la France y afférant	33
I. Genèse et institutionnalisation de la PESD : processus, acteurs, réseaux	34
II. Le schéma institutionnel de la PESD et ses évolutions : qui fait quoi, qui influence qui ?.....	43
III. La pratique quotidienne de la PESD un « univers de jeux multiples » : rapports interinstitutionnels et multi-niveaux, processus de socialisation et d'élaboration des décisions.....	76
Deuxième partie : la cartographie informelle de la PESD : acteurs, réseaux d'influence et positionnement de la France y afférant	89
I. Entre européanisation des décideurs et fonctionnaires nationaux et « nationalisation » des institutions et enceintes européennes : mesurer et comprendre l'influence d'un État dans le processus de la PESD	90
II. Mise en débat, mise en réseau et influence : le rôle des acteurs informels de la PESD et leur perception par les acteurs formels de cette politique.....	111
III. Essai de cartographie(s) alternative(s) des acteurs et réseaux d'influence de la PESD.....	126
Conclusions et recommandations	137
ANNEXES	149

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Sigles utilisés

AED	Agence européenne de défense
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEPS	Centre for European Policy Studies
CER	Centre for European Reform
CIG	Conférence intergouvernementale
CIVCOM	Comité pour les aspects civils de la gestion de crise
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
DAS	Délégation aux affaires stratégiques (du ministère français de la Défense)
DG	Direction Générale (du Conseil, de la Commission)
DGA	Direction Générale de l'Armement
EMUE	État-major de l'Union européenne
EPC	European Policy Centre
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FRS	Fondation pour le recherche stratégique
IES-UE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IFRI	Institut français de relations internationales
IISS	International Institute for Strategic Studies
IRIS	Institut de relations internationales et stratégiques
ISIS	International Security Information Service
MoD	Ministère de la défense du Royaume-Uni
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PCRD	Programme commun de recherche et de développement
PFUE	Présidence française de l'Union européenne (de 2008)
PPE-DE	Parti Populaire Européen - Démocrates Européens
PSE	Parti socialiste européen
RDC	République démocratique du Congo
RM	Représentation militaire (auprès de l'UE)
RP	Représentation permanente (des États membres auprès de l'UE)

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

RPUE	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
R et T	Recherche et technologie
RUSI	Royal United Services Institute
SCAE	Service commun d'action extérieure
SDA	Security and Defence Agenda
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SGDN	Secrétariat Général de la Défense Nationale
SG-HRPESC	Secrétaire général du Conseil, Haut représentant pour la PESC
SGC	Secrétariat général du Conseil
SitCent	Centre de Situation
SSR	Security Sector Reform
UA	Union africaine
UP	Unité politique

Introduction

Fréquemment présentés comme une frontière de l'intégration européenne, voire un tabou dans les débats européens jusqu'au milieu de la décennie 1990, les enjeux de sécurité et de défense sont aujourd'hui au contraire mobilisés, dans les champs académique et politique, comme un indicateur de la poursuite et de l'approfondissement « malgré tout » de la construction européenne.

Depuis l'ouverture politique constituée par la rencontre franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, puis les engagements à Quinze décidés aux Conseils européens de Cologne (juin 1999), Helsinki (décembre 1999) et Nice (décembre 2000), l'Union européenne s'est dotée d'institutions politico-militaires et d'objectifs capacitaires, et a mené des opérations militaires, civiles et civilo-militaires sur plusieurs continents. Si ces progrès ne sauraient nécessairement démontrer l'affirmation de l'UE comme une puissance internationale, ils démontrent néanmoins une capacité d'adaptation significative des États membres et de leurs politiques européennes face à leur environnement international et stratégique. Ces évolutions devraient aussi inviter à nuancer les affirmations trop hâtives concernant les limites de l'intégration européenne ou l'intangibilité des postures européennes de certains États membres.

La nature profonde du processus à l'œuvre à travers la PESD demeure néanmoins difficile à cerner et a fait l'objet d'études souvent parcellaires et dispersées selon les agendas de recherche ou les outils mobilisés.

Depuis 1998, une grande partie de la littérature s'est ainsi concentrée sur la description des débats et compromis diplomatiques et diplomatico-militaires dont les auteurs étaient témoins¹. Sources inestimables pour qui cherche à suivre les évolutions institutionnelles et capacitaires rapides qui caractérisent la PESD, ainsi que les débats qu'elle suscite, ces travaux délaissent cependant généralement les questions concernant la nature du processus, d'un point de vue théorique et sociologique.

¹ Peuvent être placés dans cette catégorie les chapitres consacrés à l'UE dans des annuaires comme *L'Année stratégique* (Paris, IRIS), le *Ramses* (Paris, IFRI), ou le *SIPRI Yearbook* (Stockholm, SIPRI), ainsi que des travaux comme ceux de l'Institut d'études de sécurité de l'UE ou des ouvrages comme celui de André Dumoulin, *Défense européenne, de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Aux limites de ces travaux de nature essentiellement empirique s'ajoutent celles des théories des relations internationales et de l'intégration européenne, qui ont eu, elles aussi, du mal à appréhender l'objet PESD. Pour des raisons différenciées, ni les paradigmes mobilisés par les intergouvernementalistes ni ceux mobilisés par les néo-fonctionnalistes n'ont par exemple été en mesure de prévoir ou d'expliquer clairement la nature de « l'eupéanisation de la défense » que semblait traduire la PESD².

Enfin, les apports de certains outils ou courants de recherche récents des sciences sociales comme l'analyse des politiques publiques appliquée au cas européen³ ont pour inconvénient de parfois analyser la PESD comme une politique européenne « comme les autres », écartant *a priori* ou ne tenant pas suffisamment compte des spécificités, réelles ou potentielles, des enjeux de sécurité et de défense dans le champ européen.

Les limites des analyses récentes de la PESD brièvement rappelées ici ne sauraient être considérées comme de simples enjeux théoriques ou académiques. Comprendre la nature d'un processus politique comme celui de la PESD présente aussi un intérêt des plus évidents pour le décideur amené à y être engagé, qu'il soit responsable politique, diplomate ou militaire. A ce titre, et dans le cas particulier de la PESD, de la place et de l'influence qu'y occupe la France, un certain nombre d'enjeux et de questions méritent clarification.

En premier lieu, la « cartographie institutionnelle de la PESD », si elle a fait l'objet de nombreuses analyses descriptives, mérite néanmoins d'être analysée de manière plus approfondie : quelle est la genèse des différentes institutions chargées de la mise en œuvre de la PESD à Bruxelles et quelles sont les relations et rapports d'influence entre elles et avec les institutions compétentes des États membres ? Par-delà les émetteurs institutionnels officiels des décisions prises en matière de PESD, peut-on parvenir à une meilleure appréhension des processus conduisant à leur adoption, intégrant notamment les influences exogènes au processus de décision lui-même (centres de recherche, médias, etc.) ? Qui a fait la PESD ? Quels ont été les rapports d'influence entre les politiques, la technocratie des ministères concernés ainsi que certains acteurs extérieurs comme les industriels de l'armement – qui ont joué un rôle non négligeable dans la constitution et le fonctionnement de l'Agence européenne de défense – ainsi que les experts des *think tanks* ? Y-a-t-il

² Sur ces difficultés, voir par exemple les contributions de Bastien Irondele ('Défense européenne et sciences sociales, où en est le débat théorique ?') et de Brian White ('La défense européenne : un défi pour les analyses théoriques') dans « Repenser la défense européenne », Dossier de *La revue internationale et stratégique* n°48 (Hiver 2002-2003), Paris, IRIS-PUF, 2003.

³ Dont on pourra trouver des exemples dans des publications comme la revue *Politique européenne*.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

une spécificité propre à chaque pays quant à ces rapports d'influence entre les différents acteurs et existe-t-il des réseaux transnationaux d'influence et si oui entre quels acteurs ?

En second lieu, la « sociologie institutionnelle » de la PESD mérite aussi d'être abordée. Qui fait la PESD au sein de ce schéma institutionnel pré-étudié ? Quelles sont les trajectoires professionnelles, réseaux d'influences, des représentants ou membres les plus influents de ces institutions ?

Le cas particulier de la France, notamment en comparaison avec certains de ses partenaires comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, mérite aussi d'être étudié plus en détail. Existe-t-il des spécificités françaises dans la gestion de l'agenda de la PESD, dans la façon d'aborder, de soumettre ou de promouvoir auprès de ses partenaires européens ses intérêts et principes en matière de PESD ? Les autorités françaises n'attendent-elles pas trop, par exemple, des rendez-vous officiels (réunions du Conseil européen ou du conseil de l'UE, etc.), au détriment d'un investissement de cadres informels et « satellites » du processus de la PESD comme certains lieux de rencontres et d'échanges informels ? Comment les acteurs français de la PESD opèrent-ils dans ces cartographies complexes de la PESD ?

Méthodologie

L'étude s'attache dans un premier temps (chapitre introductif) à dresser un état de la littérature et de la recherche sur les acteurs et réseaux de la PESD. En étudiant comment les sciences politiques et sociales se sont emparées, ou non, de la PESD comme objet d'étude, cet état de la recherche devra notamment permettre de dégager les outils qui semblent les plus pertinents pour comprendre les processus à l'œuvre, les mécanismes de ce processus et le jeu des différents acteurs, et relever les zones d'ombre pas ou peu étudiées et qui devront faire l'objet d'une attention particulière dans la suite des travaux. Cette première étape de la recherche repose sur des sources bibliographiques ouvertes.

L'étude s'attache, dans un deuxième temps (première partie), à élaborer une « cartographie formelle de la PESD et de ses acteurs » dépassant la simple analyse des schémas institutionnels pour expliciter, lorsque cela est possible, la genèse, les conditions d'émergence, de formulation et d'adoption des décisions en matière de PESD ainsi que le rôle joué par ces différents acteurs. Il convient à ce titre d'identifier les acteurs, institutionnels ou non, qui exercent une influence dans ce processus, en identifiant leurs rôles différents selon les étapes de la prise de décision et les sujets concernés ainsi que les interrelations entre

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

eux. Cette deuxième étape a eu recours à la fois à des sources ouvertes et bibliographiques, à des entretiens réalisés auprès d'acteurs concernés au sein des États membres et des institutions européennes, et à des données statistiques sur la présence française dans les institutions européennes censées former cette cartographie formelle de la PESD.

La recherche s'attache ensuite à étudier la cartographie informelle de la PESD (deuxième partie). Pour ce faire, l'étude consiste notamment à analyser les pratiques et trajectoires professionnelles des acteurs qui sont partie prenante dans ce processus, les relations entre acteurs bruxellois et entre acteurs basés à Bruxelles et acteurs basés à Paris, et enfin à identifier les enceintes de rencontres et d'échanges privilégiées dans lesquelles ils agissent ou interviennent. Cela, afin notamment de disposer d'une image précise de la façon dont différents niveaux (national, européen), et types de milieux (militaire, diplomatique, universitaire, etc.), interagissent les uns par rapport aux autres et s'influencent mutuellement pour aboutir à la formulation de la PESD. La majeure partie des informations nécessaires à cette étape de la recherche a été accessible à travers des sources ouvertes, mais les entretiens avec des acteurs au quotidien de la PESD ont apporté une plus-value inestimable.

Conformément à la volonté exprimée par le commanditaire de la présente étude, l'analyse se concentre sur les acteurs britanniques, français et allemands, avec en toile de fond la problématique plus générale de l'influence française et de ses moyens d'optimisation dans le cadre d'une politique commune comme la PESD.

Chapitre introductif : repenser la PESD par ses acteurs et réseaux : quel objet de recherche pour quels outils d'analyse ?

Elaborer un état de la littérature dans le cadre d'une étude sur les acteurs et réseaux de la PESD, c'est avant tout chercher à comprendre comment les sciences politiques et sociales se sont emparées, ou non, de la PESD comme objet d'étude. C'est comprendre, ainsi, comment cette politique a été perçue, analysée, comprise, interprétée par une pluralité indéniable d'observateurs et de commentateurs des politiques européennes, de défense ou des relations internationales. C'est aussi, au passage, relever si la PESD a constitué un champ d'affrontement dynamique des théories ou analyses des politiques européennes et de défense permettant de confronter les paradigmes pré-existants et éventuellement d'en forger de nouveaux plus adaptés à une éventuelle spécificité de la PESD comme politique européenne. Cela sans perdre de vue les ambitions pratiques de notre recherche, concernant la mise en évidence des réseaux, acteurs, cadres et vecteurs multiples d'influence dans l'élaboration des décisions en matière de PESD.

A cette fin, la synthèse de l'état de la littérature sur la PESD présentée ici en quelques pages ne saurait viser une inatteignable exhaustivité sur l'ensemble des vecteurs (revues, ouvrages, colloques, thèses, etc.) et registres (théorique, policy-oriented, politique, militaire, etc.) d'analyse⁴. A l'inverse, des travaux ne portant pas spécifiquement sur la PESD mais sur la PESC ou l'Union européenne (UE) en général sont intégrés à l'analyse si et lorsqu'ils semblent porteurs de regards utiles à notre recherche⁵.

Dès lors, il s'agit de mettre en évidence ici quelles sont, parmi les grandes orientations des débats et analyses sur la PESD, la PESC et l'UE, celles qui nous permettent de (re-)situer cette recherche dans son contexte théorique. D'en souligner, dans ce chapitre introductif, les enjeux, l'originalité autant que la difficulté. D'en préciser, enfin et surtout, les choix et outils méthodologiques.

⁴ Sont ainsi volontairement écartées les analyses de la PESD portant sur les implications de ce processus sur le rôle, la nature et la conceptualisation de l'acteur UE sur la scène internationale.

⁵ C'est le cas par exemple de certains travaux ayant porté sur l'institutionnalisation de la PESC, le système politique européen, voire la sociologie politique appliquée à la compréhension des enceintes et politiques européennes.

A. L'idée de défense européenne avant la PESD ou la préhistoire des analyses sur la PESD : les acteurs exogènes (États-Unis, URSS) et l'ordre mondial comme acteurs principaux d'un non-processus.

Certaines analyses du processus de la PESD restent largement marquées par des paradigmes, idées forces, ou constats hérités des analyses de la question de la « défense européenne », d'une « politique européenne de défense » ou d'une « Europe de la défense »⁶ avant l'émergence de la PESD à la fin des années 1990. Sans retracer une histoire de l'idée de défense européenne⁷, soulignons ici les principales prises de positions ou éléments d'analyse semblant encore exercer une influence sur les esprits et les débats sur la PESD⁸, en particulier lorsqu'elles ont énoncé des explications sur les acteurs et réseaux d'influence à l'œuvre.

Les regards posés sur la problématique des acteurs et influences à l'œuvre sur la question de « la défense en Europe » pour la période allant de la fin de la seconde guerre mondiale au lancement de la PESD dans les années 1998-2001 sont marqués par une convergence remarquable de diagnostics⁹. Au risque de tomber dans une excessive simplification, on pourrait résumer ces convergences qui sont autant de jalons d'une historiographie ultra dominante par les termes suivants :

- Après une période marquée par des initiatives européennes allant des Traités de Dunkerque et Bruxelles (1947 et 1948) à la création de l'UEO (1954), la

⁶ Additionner ces variations ici, c'est rappeler la multitude et les incertitudes des points de vue possibles quant à l'objet étudié, se traduisant par une richesse linguistique parfois porteuse de confusion sémantique, comme en atteste par exemple le concept « d'identité européenne de défense ».

⁷ Voir à ce titre la thèse de doctorat de Robert Chaouad, *Une histoire politique du concept de défense européenne*, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique soutenue à l'université Paris 8 en décembre 2004.

⁸ Le parti pris, pouvant paraître osé, consiste donc à suggérer que des interprétations sur le « pourquoi, comment, et à cause de qui il n'existe pas de coopération purement européenne dans le domaine de la défense ? » peuvent être utiles pour comprendre aujourd'hui le « pourquoi, comment et grâce à qui » des décisions ont été prises ou sont prises en matière de PESD...

⁹ Ce qui n'exclut pas, bien entendu, des divergences dès lors qu'il s'agit de poser un regard normatif ou une interprétation théorique de ces constats.

« défense européenne » a été « mise en sommeil » pendant plusieurs décennies ;

- Toute dimension de défense dans le cadre de la construction communautaire entamée avec l'instauration de la CECA en 1952 est devenue un « tabou » pendant la même période ;
- L'existence d'un « parapluie otanien » rassurant dans un « ordre bipolaire » explique largement cet état de fait .

Ces trois prismes principaux se retrouvent dans la plupart des analyses sur la question de la défense européenne sur cette période, qu'elles aient été produites à posteriori – lorsqu'il s'agissait de retracer la préhistoire de la PESD et de tenter d'en créer une genèse historique – ou au moment des faits ; qu'elles aient été théoriques ou plus politiques ; qu'elles s'en soient félicitées ou contrariées. Ils sont porteurs d'éléments utiles à la compréhension des processus à l'œuvre aujourd'hui et à leurs analyses autant que de limites évidentes.

Ainsi, l'argument d'une mise en sommeil de la « défense européenne » et d'un « tabou » du sujet défense à l'échelle européenne, reposant sur le double constat de l'échec d'un projet initial ambitieux – la Communauté européenne de défense –, et de l'affirmation d'un cadre transatlantique comme principale enceinte de gestion, discussion et identification des coopérations en matière de défense en Europe de l'Ouest, induit des conséquences sur la façon dont les acteurs et réseaux d'influence de ce qui est aujourd'hui la PESD sont perçus. En considérant comme non-existante la « défense européenne » pendant plusieurs décennies, une écrasante partie de la littérature limite ainsi la réflexion aux seuls acteurs déterminants dans le processus entamé à Cologne (juin 1999) et Helsinki (décembre 1999), aux seuls phénomènes et enceintes de coopération créées dans le cadre de ce processus, ignorant assez largement les éventuels processus de socialisation, de coopération ayant pu avoir lieu, soit dans le cadre de l'UEO, soit en dehors de tout cadre institutionnel européen¹⁰. Les analyses du lancement de la PESD, voire du processus en cours depuis, restent largement conditionnées par cette pré-histoire de l'analyse et de la mise en débat de « l'Europe de la défense ». Ayant été perçue comme non-existante du fait d'une déconnection entre construction communautaire et question de défense, la question de la défense en Europe tend aujourd'hui à être limitée au

¹⁰ La ou les coopérations franco-allemande(s) font ici un peu figure d'exception, ayant suscité un intérêt particulier du fait de leur portée symbolique particulière. Voir par exemple Jean-Yves Haïne, 'L'Eurocorps et les identités européennes de défense', *Les Documents du C2SD* n°33, Paris, C2SD, janvier 2001.

processus entamé dans le cadre de l'UE¹¹.

L'affirmation quasi-unanime d'un rôle déterminant des États-Unis dans la non-existence perçue d'une Europe de la défense, notamment à travers ou dans le cadre de l'OTAN est plus constructive. Elle nous rappelle en effet qu'une politique européenne ou des prises de position des États membres de l'UE, notamment dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense, ne sauraient être appréhendées sans tenir compte d'acteurs exogènes aux institutions européennes. La juste appréhension des genèses et processus d'élaboration des décisions européennes dans un domaine comme celui de la défense exige plus que tout autre d'intégrer les relations entre les acteurs internes au système décisionnel et des acteurs *a priori* extérieurs mais exerçant une influence réelle, quoique parfois difficilement saisissable, sur lui.

Par-delà l'affirmation d'un rôle déterminant des États-Unis, soit en tant que principale puissance partenaire de la plupart des États ouest-européens, soit en tant que membre fondamental d'une OTAN englobant toute question relative à la défense en Europe de l'Ouest, le recours à l'ordre international comme facteur d'explication semble aussi à retenir. L'inévitable importance du contexte stratégique dans la détermination immédiate, directe des choix en matière de politique de défense, conjuguée à l'existence d'une lecture archi-dominante de l'agenda international de la sécurité peut avoir des conséquences plus indirectes sur les milieux où se forment les concepts en matière de politique de sécurité et de défense. Ainsi, si l'on considère que les *think tanks* européens – ou autres – ont, au moins en partie, tendance à orienter leurs travaux ou agendas vers les sujets porteurs de financements publics et de diffusion académique, politique ou médiatique de leurs travaux¹², la prise en compte et l'analyse des courants de pensée dominants ou de la hiérarchisation des sujets d'actualité stratégique peut être porteuse de pistes de réflexion utiles. Ce constat invite ainsi à tenir compte de la double dynamique qui régit les relations et influences entre les milieux académiques et de réflexion et les responsables politiques ou administratifs : influence potentielle des *think tanks* sur les décisions et réflexions des décideurs

¹¹ Il suffit pour s'en convaincre de mettre en regard les publications de mêmes auteurs avant et après Saint-Malo, Cologne et Helsinki.

¹² Une réalité archétypale de cette tendance peut par exemple être constatée au sujet du terrorisme, comme nouveau « méta enjeu stratégique », revêtant les habits multiples de nouvelle grille de lecture des relations internationales, de priorité stratégique, de justificatif des dépenses de défense, de nouvelle figure de l'ennemi d'un monde occidental orphelin d'une telle figure depuis la fin de la guerre froide, etc. L'explosion du nombre de spécialistes du terrorisme, du volume de publications (scientifiques ou grands publics) et de prise de position sur le sujet depuis les attentats de New-York et Washington depuis le 11 septembre 2001 témoigne, pour le moins, d'une certaine volatilité de ceux qui constituent la « Communauté stratégique extra-décisionnelle »...

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

d'une part, influence des priorités et attentes des décideurs sur les *think tanks* d'autre part. Une double dynamique qui peut rendre difficile l'affirmation d'une réponse définitive et unanimement valable à la question « qui influence qui »? dans les réseaux européens informels.

Les analyses et perceptions dominantes de la question de la défense en Europe avant la PESD nous semblent encore marquer, quoique de façon diversifiée selon les auteurs et vecteurs de communication, les regards posés sur la PESD et l'analyse qui est effectuée, ou non, de ses acteurs et réseaux d'influence.

B. La PESD, politique intergouvernementale : le triomphe des analyses descriptives et de l'intergouvernementalisme ?

« Défense européenne », « Politique européenne de sécurité et de défense », « Europe de la défense », « Identité européenne de sécurité et de défense » ne sont que quelques-unes des nombreuses variations mobilisées dans les analyses de l'irruption du militaire et de la sécurité dans le champ de l'Union européenne¹³. Seul le terme de défense surgit comme fixe, imparable. Pourtant, ce qui existe et est analysé comme la dimension « défense » de la montée en puissance de l'UE ne correspond en rien aux définitions classiques du terme. Entendu comme « *Action de se défendre ou de défendre un lieu* », comme « *ensemble des moyens visant à assurer la sécurité et l'intégrité matérielle du territoire national contre les agressions de l'étranger* » ou comme « *le fait de se défendre, de résister à une agression* »¹⁴, « la défense » demeure, aujourd'hui, largement en dehors du champ politique de l'Union européenne.

En premier lieu, la question de la défense du territoire de l'Union pose problème. Le Titre V du TUE, qui demeure la base juridique de la PESD, pose bien parmi ses objectifs, « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union (...) », ainsi que « le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes »¹⁵. Autant d'enjeux dont une lecture « haute » peut laisser penser qu'ils peuvent toucher à une définition classique de la défense. Une lecture aussitôt contredite par l'article 17, qui décrit les visées d'une politique européenne de sécurité et de

¹³ Et non dans le champ des coopérations européennes, l'UEO n'ayant jamais cessé de fournir, au moins sur le plan formel, un espace de dialogue et de coopération entre États européens (et sans les États-Unis) dans ces domaines.

¹⁴ *Le Petit Robert*, édition de 2002, Paris, pp. 655-656.

¹⁵ *Traité sur l'Union européenne*, Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune, Article 11, paragraphe 1.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

défense comme suit : « *Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* »¹⁶. Ce n'est donc pas une politique de défense au sens classique du terme qui est envisagée, mais davantage l'élaboration de capacités civilo-militaires en appui à une PESC elle-même en construction permanente.

Ensuite, l'absence de territoire fini de l'Union, l'absence de figure de l'ennemi affichée font aussi de la PESD une politique de « défense » paradoxale ou innovante. Ces spécificités ouvrent un champ de recherche potentiellement porteur (sur la nature de cette politique, ses acteurs, ses conditions d'élaboration, etc.) mais qui est demeuré, étrangement, relativement inexploré. Car de même que la PESC a plus abondamment été abordée sous l'angle de son fonctionnement institutionnel et bureaucratique, la PESD a avant tout été étudiée sous l'angle institutionnel et capacitaire, avec comme différence que si les analyses de la PESC lui ont beaucoup reproché de ne pas correspondre au schéma communautaire traditionnel ou à l'image que l'on se fait traditionnellement d'une politique étrangère étatique, la PESD a étrangement largement échappé à ces critiques¹⁷.

Une grande partie des travaux sur la PESD consiste ainsi en des expertises empiriques présentant, expliquant, et soulignant les limites, défis et enjeux du processus entamé par les sommets de Cologne et de Helsinki en 1999. Des publications comme celles de l'Institut d'études de sécurité de l'UE(O), de *think tanks* comme le Centre for European Reform¹⁸ ou l'International Institute for Strategic Studies au Royaume-Uni, de l'IFRI, de la FRS ou de l'IRIS en France, sont représentatifs de ce courant de recherche largement dominant¹⁹. Cette domination a tendu à limiter quelque peu l'objet « défense européenne » à un processus institutionnel et capacitaire, et non politique ou sociologique. Il est vrai que les conditions et contours de l'émergence de la PESD comme politique

¹⁶ *Traité sur l'Union européenne*, Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune, Article 17, paragraphe 2.

¹⁷ Ce qui tendrait à reconnaître implicitement une certaine exceptionnalité du domaine de la défense comme politique publique, comme politique européenne et comme politique publique européenne.

¹⁸ Voir par exemple Charles Grant et Philippe Andréani, *Europe's Military Revolution*, Londres, Centre for European Reform, 2001.

¹⁹ S'inscrivent aussi dans cette tradition des ouvrages comme Nicole Gnesotto (sous la direction) *La PESD : les cinq premières années*, Paris, IES-UE, 2005, et ceux d'André Dumoulin, *L'Identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au Livre blanc européen*, Bruxelles-Bern, Éditions Presses inter-universitaires européennes/Peter Lang, 1999, et du même auteur (avec Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet), *La politique européenne de sécurité et de défense, de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

commune ont largement favorisé cette tendance : par PESD, c'est essentiellement la création de trois institutions politico-militaires²⁰ et des programmes de renforcement et de mise en commun des capacités européennes de gestion de crise qui étaient entendues et analysées.

Au risque d'une certaine schématisation, on pourrait résumer ces courants d'analyse dominants par les termes suivants :

- la problématique de la PESD se limite au processus de création d'institutions et de capacités de gestion de crises tel que permis par la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998) et concrétisé par les engagements de Cologne (juin 1999), puis mis en oeuvre à partir des sommets européens de Helsinki (décembre 1999) et Nice (décembre 2000) ;
- les Rencontres entre chefs d'États et ministres, au niveau européen (Conseil européen et Conseil de l'UE en particulier) ou multilatéral (bilatéral ou plus), sont les déterminants principaux de ce processus, et en définissent les orientations comme le calendrier et le contenu. Elles sont le cadre où s'exercent les rapports

²⁰ Il s'agit :

- du Comité militaire de l'Union européenne, conçu comme l'organe de consultation et de coopération militaire entre les États membres dans les domaines de la prévention des conflits et de la gestion des crises, qui est composé des chefs d'États-majors des armées des États membres, représentés par leurs délégués militaires, qui exerce la direction militaire de toutes les activités militaires entreprises dans le cadre de l'Union européenne, adressant par exemple des avis et recommandations au Comité politique et de sécurité (COPS) et donnant des directives à l'État-major de l'Union européenne (EMUE) sur ces questions ;

- du Comité politique et de sécurité, organe composé des directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères des États membres, qui a été conçu comme la véritable cheville ouvrière de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la PESD, chaque État membre y disposant d'un représentant devant avoir le niveau d'un ambassadeur et le COPS examinant, en temps de crise, les options envisageables pour une réponse de l'Union, proposant au Conseil les objectifs politiques devant être poursuivis, et exerçant le contrôle politique et la direction stratégique en cas de réponse militaire de l'Union européenne à une crise, en donnant des directives au Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et en tenant compte de ses avis et recommandations ;

- de l'État-major de l'Union européenne (EMUE), défini comme devant être la source d'expertise militaire de l'Union, qui doit notamment assurer les missions d'alerte rapide, d'évaluation des situations et de planification stratégique, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales, mais aussi mettre en oeuvre les directives que le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) lui adresse. L'État-major de l'Union européenne travaille sous la direction de ce comité militaire, et est directement rattaché au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

- de force et d'influence déterminant les décisions en matière de PESD ;
- les « États membres » et leurs représentants sont les acteurs clés de ce processus mais certains, Royaume-Uni, France et dans une moindre mesure, Allemagne, jouent un rôle prépondérant ;
 - politique intergouvernementale par définition, la PESD échappe aux compétences et influences d'institutions communautaires comme la Commission et le Parlement européen ;
 - les relations entre l'UE et l'OTAN, notamment en ce qui concerne d'éventuels partages de responsabilités, duplications, complémentarités, etc., demeurent décisives pour l'avenir de la PESD.

Le premier des termes de mise en débat présentés ici n'a rien de surprenant de la part d'analyses destinées à décrypter, donner du sens, ou fournir des recommandations à visée normative ou d'influence politique²¹. Il présente l'avantage de fournir une grille de lecture et une cartographie relativement aisée des acteurs et réseaux de la PESD, reprenant peu ou prou le schéma institutionnel de cette politique. Revers de la médaille, ce regard « institutionnel, capacitaire et opérationnel » sur la PESD, limite bien souvent l'analyse aux acteurs internes et officiels de la PESD²², et tend à enserrer la problématique plus large de l'Europe de la défense dans la stricte lecture d'un processus relativement dépolitisé et désocialisé.

Le second terme, insistant sur une lecture événementielle de la PESD, reprend les caractéristiques précédentes, mais en y ajoutant une dimension contextuelle et temporelle accrue. Il permet ainsi de mettre en avant le caractère progressif de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la PESD, d'en distinguer une chronologie, d'en faire ressortir le caractère de processus davantage que le

²¹ Comme c'est le cas, par exemple, des travaux émanant d'instituts à portée essentiellement *policy oriented* comme le CER au Royaume-Uni, l'IFRI ou l'IRIS en France, l'IES-UE au niveau européen.

²² Les études portant sur les industries de défense européenne ou l'Europe de l'armement, qu'elles aient été produites par des économistes ou des experts « généralistes » des questions de défense, font ici peut-être exception, en ce qu'elles ont très tôt considérés certains acteurs économiques comme les entreprises de l'armement comme des acteurs à part entière des processus ayant conduit à l'émergence de la PESD, puis à certaines de ses avancées (création de l'Agence européenne de défense notamment). Pour des travaux français, on pourra notamment se référer aux recherches de Jean-Paul Hébert, et à Jean-Pierre Maulny, 'L'industrie d'armement, acteurs et bénéficiaires de l'Europe de la défense?', *La revue internationale et stratégique* n°48, IRIS-PUF, Hiver 2003-2003, pp.139-146.

caractère politique²³. S'il présente l'avantage de faire entrer dans la compréhension de la PESD les fluctuations et évolutions éventuelles des préférences, priorités et choix des acteurs étatiques de la PESD, mettant en avant les capacités d'adaptations de l'UE, de son appareil institutionnel et de ses États membres, il n'en apporte pas toujours d'éléments d'explication.

La primauté des États membres en général, et de certains d'entre eux en particulier, troisième terme d'analyse dominant, est directement lié aux deux termes précédents. Utilisé comme point de départ ou point de vue pour saisir le processus de la PESD, il a pu donner lieu à des productions de qualité. Ainsi, les analyses comparatives des évolutions des politiques de défense des États membres²⁴, l'étude des coopérations franco-britanniques²⁵, franco-allemandes, ou trilatérale franco-britannico-allemande²⁶, constituent aujourd'hui un corpus largement développé. En cherchant à saisir, dans une attitude souvent critique à l'égard des perspectives de la PESD, les convergences et divergences entre États membres sur les enjeux et moyens de la défense, en identifiant des concepts clés qui sont autant de points de clivage entre acteurs étatiques de la PESD²⁷, ces études ont pu conduire à une meilleure appréhension des postures de chacun et apporter des explications aux limites de la PESD *telle qu'elle va*. Elles présentent néanmoins pour défaut de laisser souvent de côté une grande partie des acteurs (institutions européennes, acteurs non étatiques, etc.) et problématiques (Qui et comment se fait la PESD au quotidien ? Quels sont les rapports de force et d'influence en dehors du jeu inter-étatique ? etc.).

L'affirmation d'un intergouvernementalisme spécifique de la PESD éliminant

²³ Voir par exemple les compilations de Maartje Rutten, 'De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°47, Paris, IES-UE, 2001, Maartje Rutten, 'De Nice à Laeken : les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°51, Paris, IES-UE, 2002, Jean-Yves Haine, 'De Laeken à Copenhague, les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°57, Paris IES-UE, 2003, Antonio Missiroli, 'De Copenhague à Bruxelles: les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°67, Paris, IES-UE, 2003, etc.

²⁴ Patrice Buffotot, *La défense en Europe*, Paris, La Documentation française, Editions successives en 1995, 1998, 2001, 2005 ; Ludovic Woets, *La défense en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000.

²⁵ Catherine Gegout, 'The French and British Change in Position of the CESDP: a Security Community and Historical Institutional Perspective', *Politique européenne* n°8, pp.62-87, Bastien Nivet, 'La France, le Royaume-Uni et la PESD: entre coleadership volontariste et ambiguïté cordiale', *Champ de Mars* n°15, pp.79-94, et dans le même numéro (pp. 37-62), Sébastien Loisel, 'Entente cordiale ou moteur européen? La coopération militaire franco-britannique depuis la fin de la guerre froide'.

²⁶ Voir par exemple Amaya Bloch-Lainé, 'Vers un triangle de sécurité entre Paris, Londres et Berlin', dans Yves Boyer, *Allemagne(s), certitudes et incertitudes de la politique de sécurité*, Paris, FRS/Ellipses (Collection Repères stratégiques), 1999.

²⁷ « autonomie », « rapport à la violence », « légitimité des intervention extérieures », etc.

de facto Commission européenne et Parlement européen de la cartographie décisionnelle de la PESD, quatrième terme d'analyse dominant dans les analyses empirico-descriptives, renvoie à des points de vue similaires aux premières analyses effectuées de la PESC. En insistant sur la spécificité des questions de défense dans le champ des politiques européennes du point de vue politique comme juridique ou institutionnel, il permet d'en simplifier l'analyse en en réduisant le nombre d'acteurs ou de sources d'influences impliqués. Ce faisant, ce regard tend peut-être à omettre que les acteurs directement impliqués dans le processus décisionnel (les organes et institutions intergouvernementales formant l'organigramme et le schéma institutionnel de la PESD) n'opèrent pas en vase clos, fermé aux autres acteurs, directs ou indirects, de l'UE et de ses relations extérieures : Commission européenne, Parlement européen, mais aussi Lobbies, *think tanks*, réseaux informels²⁸.

Enfin, l'affirmation continue du rôle des États-Unis, de la relation transatlantique et de l'OTAN comme des facteurs structurants de la PESD, en particulier dans les contours et ambitions de cette dernière, est toujours très prégnante. Ainsi Zaki Laïdi affirme-t-il en défendant le concept de puissance normative que l'Union européenne « a peu de chance d'accéder au rang de grande puissance (...) parce que, fondamentalement, les Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité »²⁹. Ainsi aussi Nicole Gnesotto définit-elle une délégation par les Européens de leur sécurité et de leur défense à une OTAN leur permettant de « faire l'économie de toute responsabilité stratégique »³⁰. Enfin, l'analyste Robert Kagan, dans son essai sur l'Europe et les États-Unis³¹, stigmatise-t-il ainsi une Union qui se complait d'autant plus facilement dans une vision et une existence « kantienne » que les États-Unis assurent la gestion des

²⁸ De façon assez paradoxale, les analyses sur le rapport des « opinions publiques » aux enjeux de sécurité et de défense en Europe en général et à la PESC/PESD en particulier se sortent plutôt bien de cette focalisation sur un nombre limité d'acteurs. La tendance discutable à considérer que l'on dispose, à travers les sondages d'opinion nationaux ou de type eurobaromètres, d'instruments de mesures fiables des « opinions publiques », explique peut-être cela.

²⁹ Zaki Laïdi, *op. cit.*, p.16.

³⁰ Nicole Gnesotto, *op. cit.*, p.94. Pour une analyse plus récente mettant aussi en avant la difficulté de considérer l'UE comme un véritable acteur stratégique en raison de sa dépendance à l'égard de l'OTAN (cette fois au regard des ambitions limitées de la PESD), voir Sten Rynning, 'A fragmented external role. The EU, defence policy and New Atlanticism', dans Michele Knodt et Sebastian Princen (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Londres, Routledge, 2003.

³¹ Un essai d'abord publié sous la forme d'un article paru dans la revue *Foreign Policy* (été 2002), puis en français dans la revue *Commentaires* n°99, Automne 2002. L'ouvrage est quant à lui paru aux États-Unis chez Alfred A. Knopf sous le titre *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*, puis en France sous le titre *La puissance et la faiblesse : Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003. Sauf indication contraire, c'est à cette dernière version que nous ferons référence au fil de l'analyse.

défis stratégiques majeurs sur la scène internationale³². Ce paradigme transatlantique, porteur d'une mise en perspective utile de la scène décisionnelle européenne au regard d'influences extérieures, souffre peut-être d'une sur-mobilisation dans certains travaux. Sur-mobilisation qui ne se traduit que rarement, par ailleurs, en une analyse détaillée des conditions précises dans lesquelles s'exerce(ra)it l'influence des États-Unis et de l'OTAN sur les choix, préférences et priorités en matière de PESD des acteurs européens de cette politique.

Ces analyses empirico-descriptives rejoignent en de nombreux points les analyses réalistes ou néo-réalistes de la construction européenne appliquées à la PESD. Pour les intergouvernementalistes et réalistes, insistant sur le rôle des États et des enjeux de *high politics* dans les relations internationales et la construction européenne, l'absence d'intégration européenne dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense avait en quelque sorte constitué une illustration providentielle de leurs postulats pendant plusieurs décennies³³. L'irruption de la défense dans le champ des coopérations européennes a bien entendu renouvelé les critiques à l'égard de ces courants de pensée, en montrant qu'il n'existait plus cette frontière ultime (la défense) au champ des coopérations et intégrations européennes. Le renouveau des études de sécurité et de défense dans un contexte post-guerre froide a aussi nourri les remises en causes des visions classiques des notions de sécurité et de défense en montrant leurs aspects multidimensionnels³⁴. Certains auteurs ont en revanche évalué le processus de la PESD comme la confirmation voire la réaffirmation du rôle des États dans la construction européenne³⁵, arguant notamment du caractère intergouvernemental de la PESD et des mises à l'écart, perçues ou avérées, des institutions communautaires non-intergouvernementales dans son schéma institutionnel et décisionnel³⁶. En décrivant la PESD comme un

³² La juxtaposition, ici, de ces deux auteurs (Nicole Gnesotto et Robert Kagan), ne doit pas laisser penser à une concordance des objectifs de leurs critiques à l'égard de l'Union européenne et de leurs lectures de relations internationales et transatlantiques.

³³ Voir par exemple Stanley Hoffman, 'Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, vol. 95, n°2, 1966, pp.862-915, ou encore, du même auteur, 'Reflections on the Nation-State in Europe Today', *Journal of Common Market Studies*, vol.21, n°1-2, 1982, pp.21-37.

³⁴ Voir par exemple Barry Buzan, Ole Weaver, Jaap De Wilde, *Security, a new framework of analysis*, Londres, Lynne Rienner, 1998.

³⁵ Voir par exemple Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2ème édition, Londres, Routledge, 2000.

³⁶ Une analyse illustrée par une description archétypale comme suit: « *Les États membres dominent les structures décisionnelles créées pour la PESD. Contrairement au premier pilier de l'UE, la Commission européenne, la Cour de justice des Communautés européennes et le Parlement européen ne bénéficient d'aucune prérogative formelle sur la défense. Non seulement les États membres prédominent, mais le processus décisionnel entre eux repose sur un système d'unanimité assurant que chacun des Quinze jouit d'un veto* », Anand Menon,

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

processus intergouvernemental de convergence relative entre les intérêts et priorités des États membres, et en particulier des plus puissants d'entre eux dans le domaine militaire, les intergouvernementalistes disposent finalement d'une position théorique loin d'être obsolète pour ce qui concerne certains temps ou enjeux de la PESD : décision concernant l'établissement d'institutions européennes, définition des grandes priorités en matière de PESC et de PESD, etc.

Les néoréalistes, insistant sur le rôle de l'ordre international dans la structuration des choix et actions des États, ont par ailleurs pu arguer que la fin de la guerre froide, en remettant en question le permanence d'un engagement des États-Unis dans la défense et la sécurité des Européens et de leur environnement, avait conduit certains d'entre eux à revoir leurs attitudes et positionnements passés en faveur d'une coopération dans ces domaines³⁷. Reste qu'au final, pour qui cherche à comprendre qui fait la PESD au quotidien et quels sont les canaux et circuits d'influence qui conditionnent son élaboration et ses orientations, ces analyses ne permettent jusqu'aujourd'hui que très partiellement de dépasser les acteurs et réseaux mis en avant par les analyses empirico-descriptives³⁸.

C. La PESD, une politique européenne complexe : extension du champ de l'intégration européenne, pluralité d'acteurs et processus de socialisation

Par-delà cette primauté des approches descriptives, les sciences sociales, à des degrés toutefois divers, se sont aussi parfois emparées de l'objet « défense européenne ». Dans la foulée de travaux récents sur l'intégration européenne et la PESC, certains ont ainsi tenté de penser plus avant l'objet PESD, à travers plusieurs angles d'analyses : sociologie politique, analyse des politiques publiques, institutionnalisme, etc. Toutefois, si « *la diversité des approches théoriques (...) atteste que la défense européenne constitue un champ de recherche particulièrement stimulant tant pour la compréhension de processus d'intégration européenne que pour l'analyse des coopérations militaires ou l'étude des politiques de défense* », un tel

'Playing with fire : The EU's Defence Policy', *Politique européenne* n°8, automne 2002, p.35.

³⁷ Voir par exemple Alfred Van Staden, 'After Maastricht: Explaining the Movement Towards a Common European Defence Policy', in. Walter Carlsnaes et Steve Smith (eds), *European Foreign Policy*, Londres, Sage, 1994.

³⁸ A savoir principalement les chefs d'Etats et de gouvernement et leurs ministres, leurs réunions formelles, et les institutions intergouvernementales qu'ils ont créées.

constat ne saurait « *masquer le sentiment de confusion et de dispersion que provoque ce foisonnement de perspectives théoriques, dont la plupart n'ont sans doute pas été suffisamment exploitées dans le cadre de la défense européenne* »³⁹.

En premier lieu, les analyses théoriques des relations internationales et/ou de la construction européenne ont eu du mal à anticiper, appréhender ou expliquer l'émergence de la PESD⁴⁰, même si celle-ci constitue aujourd'hui un champ d'affrontement dynamique des différentes théories en présence⁴¹.

En comparaison des écoles réalistes et intergouvernementalistes déjà évoquées, le courant néo-fonctionnaliste, reposant sur le postulat fondamental qu'une intégration européenne réussie dans un domaine devait conduire, presque mécaniquement, au développement de coopérations et intégrations élargies à d'autres domaines par un effet de *spill over*, aurait pu être mieux armé pour expliquer le développement de la PESD. Néanmoins, après des décennies d'absence d'intégration dans les domaines de la sécurité et de la défense, même les néofonctionnalistes les plus convaincus avaient fini par admettre que ces domaines pouvaient revêtir des enjeux particuliers les excluant des mécaniques éprouvées du *spill over* dans l'intégration européenne. L'idée selon laquelle un espace, voire un acteur économique de premier plan comme l'était devenue la CE ne pouvait se passer d'une forme de politique étrangère commune, puis que cette politique étrangère commune ne pouvait se dispenser d'outils d'action à dimension sécuritaire et militaire est pourtant l'une des principales grilles de lecture avancées dans les discours politiques autant que dans les analyses empirico-descriptives pour expliquer la nécessité (1990-1998), puis la mise en oeuvre (1999- aujourd'hui) d'une politique européenne commune de défense⁴². On reprochera néanmoins à ces points de vue de se focaliser trop fortement sur la structure « UE » et ses développements institutionnels, et un apport dès lors insuffisant sur la compréhension des acteurs et réseaux, mécanismes et ressorts

³⁹ Bastien Irondelle, 'Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique?', *La revue internationale et stratégique* n°48, pp.79-88.

⁴⁰ Voir à ce titre la synthèse opérée par Brian White dans 'Expliquer la défense européenne: un défi pour les analyses théoriques', *La revue internationale et stratégique* n°48, pp.89-98, ainsi que Morten Kelstrup et Michael Williams (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, Londres, Routledge, 2000, ou encore Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000.

⁴¹ Il ne saurait être question ici de retracer fidèlement l'ensemble des mises en débat de la PESD à l'aune des théories classiques de l'intégration européenne. Par-delà les synthèses mentionnées ci-dessus, on pourra se référer par exemple à : Hanna Ojanen, 'Theories at a loss?', *op. cit.*, ou encore Anthony Foster, 'Defence and European Integration', *Journal of Theoretical Politics*, vol.9, n°3, pp.297-315.

⁴² Voir par exemple Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Science Po. (Collection « bibliothèque du citoyen »), 1998.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

conduisant à ces développements et leurs conséquences. Des limites auxquelles des analyses alternatives de la construction européenne, insistant notamment sur les notions d'européanisation et d'institutionnalisation, ont tenté de s'adresser.

Les débats sur l'*européanisation* et l'*institutionnalisation* appliqués aux enjeux de défense n'ont fait l'objet, en France, que d'une attention récente et en cours de développement⁴³.

Le concept d'européanisation, inspiré des travaux de Michael Smith sur la Coopération politique européenne⁴⁴, met en avant la capacité des coopérations européennes à faire émerger ou développer des normes, valeurs et politiques communes, voire des changements de préférences et d'attitudes au sein des États membres⁴⁵. Contrairement aux analyses classiques précitées, ce concept d'européanisation invite donc à réconcilier deux niveaux d'analyse traditionnellement et artificiellement opposés (le niveau européen et les États), en invitant à étudier leurs relations et influences mutuelles. Si les travaux en ce sens ont surtout concerné la politique étrangère, voir l'Union européenne en général⁴⁶, les questions de défense ont commencé quoique de façon plus récente, à faire l'objet de travaux autour de cet axe de recherche, y compris en français.

Appliqué à l'étude de la compréhension de la PESD, ce concept et les analyses s'y rattachant permettent notamment d'étudier les modifications éventuelles de postures et de préférences des États membres en matière de sécurité et de défense par l'assimilation par certains des acteurs de ces domaines (militaires, décideurs, etc.), de normes et coutumes naissantes à Bruxelles⁴⁷. Il permet aussi d'étudier les adaptations des acteurs de la politique étrangère, de sécurité ou de

⁴³ Voir par exemple Pascal Vennesson, *Politique de défense: institutions, innovations, européanisation*, Paris, l'Harmattan, 2000, et Bastien Irondele et Pascal Vennesson, 'Défense européenne: institutionnalisation, européanisation', *Politique européenne* n°8, automne 2002, ou encore le dossier du n°16 de la revue *Champs de Mars* consacré à l'européanisation de la défense (ensemble d'articles sous la direction de Frédéric Charillon).

⁴⁴ Michael E. Smith, *The Europeanization of European Political Cooperation*, Berkeley (Californie), Centre for European Studies, 1996.

⁴⁵ Voir par exemple Ben Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*, Aldershot, Ashgate, 2001.

⁴⁶ Christian Lequesne, *L'Europe bleue, à quoi sert une politique européenne de la pêche ?*, Paris, Presses de Science Po., 2001, Andy Smith, 'Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé', CURRAP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

⁴⁷ Pour une étude de cas française récente sur le sujet, voir par exemple Nyagalé Bagayoko, 'Les officiers français et la construction européenne: l'européanisation du point de vue des acteurs de la défense', *Les documents du C2SD* n°77, C2SD, Second semestre 2005.

défense aux nouvelles réalités européennes⁴⁸, ou au contraire leur résistance et manque d'adaptation⁴⁹. Bien que beaucoup plus développé dans le domaine de la PESC que dans celui, plus récent, de la PESD, ce concept a pour intérêt de faire sortir l'analyse des acteurs d'une politique européenne comme la PESD d'une stricte lecture intergouvernementale figée et ne rendant compte que d'une partie des processus à l'œuvre, pour aborder la pluralité des acteurs, niveaux décisionnels et canaux d'influence entre eux. Il permet, aussi, de faire entrer dans les analyses du système décisionnel européen le rôle des représentations sociales qu'en ont ses acteurs, en analysant le « *Processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de styles, de « manières de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont tout d'abord définies et consolidées durant l'élaboration des politiques au sein de l'UE et sont par la suite incorporées dans la logique des discours, des identités des structures politiques et des politiques publiques nationales* »⁵⁰.

Ce concept d'eupéanisation est donc voisin de celui de *bruxellisation*, en vertu duquel l'affirmation des institutions européennes (comme les institutions politico-militaires de la PESD) conduit même des politiques en apparence intergouvernementales à se jouer du plus en plus à Bruxelles ou à partir de Bruxelles, ce qui peut éventuellement permettre de faire émerger au sein des États et de leurs acteurs un corpus progressivement étendu de normes, priorités et choix communs⁵¹. Il permet de rendre compte de la coexistence entre plusieurs niveaux et lieux de décision, entre plusieurs « communautés d'acteurs », dans une pratique entre eux qui ne correspond ni à la pratique communautaire traditionnelle ni à l'image classiquement accolée à la PESC et à la PESD de politiques se jouant dans une simple relation (de coopération ou de confrontation) entre les États membres. Il permet d'insérer dans l'étude de la PESD et de ses acteurs des éléments de compréhension sur la façon dont le fonctionnement des institutions et le vécu des acteurs qui y travaillent peut influencer *in fine* sur le processus lui-même et la perception qu'en ont certains de ses acteurs.

Utiles à la compréhension des adaptations des institutions ou acteurs nationaux

⁴⁸ Michael E. Smith, 'Conforming to Europe: the Domestic Impact of EU Foreign Policy Cooperation', *Journal of European Public Policy*, volume 7, n°4, pp.613-631.

⁴⁹ Florian Güssgen, 'The missing link : the non-europeanization of Foreign services, Politique européenne n°8, automne 2002, pp.109-129.

⁵⁰ Claudio Radaelli, 'The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research, *Politique européenne* n°5, pp.107-147.

⁵¹ On notera toutefois la coexistence de plusieurs définitions ou registres de mobilisation de ce concept de bruxellisation, selon les auteurs et les champs politiques étudiés. Pour une analyse portant plus directement sur la PESC et la PESD, on pourra notamment se référer à Gisela Müller-Brandeck-Boquet, 'The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union', *European Foreign Affairs Review*, volume 7, 2002, pp.257-282.

en prise à certaines politiques européennes⁵², ces concepts d'*européanisation* et de *bruxellisation* présentent néanmoins des limites. En cherchant essentiellement à décrire qui, des institutions européennes ou des États membres, influence l'autre, ils omettent souvent de tenir compte de la diversité même des appareils bruxellois et nationaux, et de leurs rivalités, rapports de force et circuits d'influence internes. Or, la prolifération des institutions et organes de la PESC et de la PESD à Bruxelles même complique forcément la possibilité d'une lecture Bruxelles/États membres de qui fait la PESD et comment. Elle invite, pour peu que l'on considère que « les institutions comptent »⁵³, qu'elles jouent un rôle non seulement en tant que telle mais aussi et surtout comme espaces d'interactions entre des acteurs, vecteurs de productions de valeurs et de normes, voire enceintes et structures créant des dépendances et conditionnant les choix d'autres acteurs comme les États membres et leurs responsables ou institutions, à s'emparer de l'intégralité du système décisionnel européen et de son environnement (*think tanks*, médias, etc.) comme d'une vaste toile au sein de laquelle se multiplient les acteurs et réseaux d'influence. Porteurs d'une meilleure prise en compte des différents niveaux, influences et acteurs de politiques européennes comme la PESD, ces concepts méritent notamment d'être pensés plus avant à l'aune des ambitions de recherche de cette étude⁵⁴.

L'application de concepts ou méthodes venus d'horizon autres que l'analyse de la construction européenne, des relations internationales ou des questions de défense a marqué un incontestable renouveau et surtout un incontestable élargissement du champ d'investigation sur la PESD. Ainsi certains ont-ils revendiqué une *normalisation* des politiques européennes et des outils mobilisés pour les analyser. Sociologie politique⁵⁵, sociologie des organisations⁵⁶, analyse des politiques publiques⁵⁷ sont par exemple mobilisées pour faire des politiques européennes, et pourquoi pas de la PESC et de la PESD, des politiques « comme les autres », là où les paradigmes d'une exceptionnalité européenne et

⁵² Voir par exemple les travaux de Yves Buchet de Neuilly sur la PESC.

⁵³ Gilles Andréani, 'Why Institutions Matter', *Survival*, vol 42, n°2, été 2000, p.82-83.

⁵⁴ Voir le paragraphe suivant: « Qui fait la PESD? Synthèse des hypothèses en présence et éléments de problématique ».

⁵⁵ Voir par exemple pour la PESC Yves Buchet de Neuilly, *Les cheminements chaotiques de la politique étrangère européenne: interdépendance, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001.

⁵⁶ Voir par exemple pour une étude des relations UE-OTAN et de la PESD, Laurent Scheek, 'Les interprètes de l'ambivalence, les relations UE-OTAN et les nouveaux acteurs de la PESD', *Champs de Mars* n°16, C2SD/La Documentation française, deuxième semestre 2004, pp. 29-55.

⁵⁷ Voir par exemple Patrick Hassentaufel et Yves Surel, 'Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes', *Politique européenne* n°1, printemps 2000, pp.8-24.

de la défense avaient au préalable largement dominé. Si elles ont ouvert des horizons potentiellement utiles à une meilleure compréhension des processus à l'œuvre dans la formulation ou l'élaboration de la PESD, ces recherches ont néanmoins pour inconvénient d'omettre ou de négliger plus ou moins volontairement les spécificités potentielles de la défense comme politique publique, et de la PESD comme politique européenne⁵⁸. Cela alors même qu'au final, la PESC et la PESD, sans correspondre au modèle de politique intergouvernementale rigide qui a prédominé à leur analyse ni au modèle communautaire traditionnel, représentent peut-être tout simplement un nouveau modèle d'intégration qui reste à penser. Ou comme le signalait Yves Buchet de Neuilly au sujet de la PESC, « *En réalité, la PESC n'est pas et n'a jamais été une simple arène intergouvernementale. Elle est un processus d'intégration alternatif à l'Europe communautaire, et s'est imposée de plus en plus comme telle* »⁵⁹. Un processus alternatif dont la compréhension du point de vue des acteurs et réseaux qui en déterminent la pratique quotidienne demeure largement à défricher.

D. Qui fait la PESD? Synthèse des hypothèses en présence et éléments de problématique

La pluralité des approches, outils et ambitions de recherche et de mise en débat de la PESD fournit autant de grilles de lectures possibles de « qui fait la PESD », et de pistes de recherches possibles sur les espaces, lieux et vecteurs d'influence où se forment les décisions en matière de PESD. Dans ce contexte, plusieurs partis pris méthodologique peuvent ainsi être choisis.

Souvent de qualité et porteuses d'informations utiles à la compréhension du système décisionnel de la PESD et de ses limites, mais aussi des grandes orientations des choix et préférences des États membres dans ce domaine, les analyses empirico-descriptives et les analyses théoriques d'inspiration réaliste ou intergouvernementaliste demeurent utiles comme outils informationnels. Elles apportent, en premier lieu, des éléments informationnels nécessaires à la compréhension de l'architecture institutionnelle de la PESD. Elles fournissent aussi, dans certains cas, des éléments de compréhension du jeu de certains acteurs de haut niveau au sein des États membres ou de certaines institutions européennes⁶⁰. Ces analyses ont aussi permis de soulever quelques grandes

⁵⁸ Là où, au contraire, les analyses *policy-oriented* ou les analystes réalistes ont parfois eu tendance à surestimer ces caractéristiques...

⁵⁹ Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p.7.

⁶⁰ C'est le cas notamment lorsque de telles analyses ont tenté de décrypter les évolutions des positions françaises et britanniques vis-à-vis de la PESD, ou les compromis politiques et

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

questions qui font pleinement partie des enjeux de cette recherche, concernant notamment la façon dont la cartographie institutionnelle de la PESD se différencie du système communautaire traditionnel, et les défis de mise en cohérence, de concurrence et d'influence mutuelle entre institutions que cette situation soulève. Ces différents apports constituent autant de sources et pistes potentielles de réflexion des éléments initiaux de cette recherche concernant la cartographie formelle de la PESD⁶¹.

Les ambitions pratiques de cette recherche exigent néanmoins d'en dépasser les outils et enseignements, en faisant notamment rentrer dans le champ de l'étude de « qui fait la PESD ? » un plus grand nombre d'acteurs et de canaux d'influence, mais aussi de niveaux d'analyse.

A ce titre, la partie empirique de la recherche⁶² met l'accent en priorité sur les niveaux d'analyse les moins étudiés par les analyses empirico-descriptives ou d'inspiration réaliste: rapports internes entre institutions européennes, rapports entre institutions européennes et vecteurs d'influence externe (administrations nationales, *think tanks*, réseaux informels, etc.), travaux, négociations et discussions en dehors des temps forts que sont les sommets européens ou conseils de l'UE, etc.

Aussi, notre démarche se doit d'emprunter à des outils et concepts plus récents comme l'*européanisation*, la *bruxellisation* ou l'*institutionnalisation* (de la PESD), leur souci de penser plus avant l'élaboration des décisions et politiques européennes en mettant en lumière les enjeux de circulation des idées, préférences, valeurs et influence entre acteurs nationaux et bruxellois, ou entre institutions (nationales ou européennes).

Du point de vue analytique ou méthodologique, c'est donc à une réconciliation entre des approches comme celles de l'européanisation et de l'institutionnalisme d'une part, et les approches intergouvernementales plus classiques qu'invitent les ambitions de recherche de cette étude, en tenant compte, le cas échéant, des apports potentiels de la sociologie des organisations⁶³ et de la sociologie des

diplomatiques ayant aboutit à l'adoption du schéma institutionnel de la PESD tel qu'il a émergé à partir des années 1998-2000.

⁶¹ En particulier les chapitres 1 (*Genèse et institutionnalisation de la PESD : processus, acteurs, réseaux*) et 2 (*Le schéma institutionnel de la PESD et ses évolutions : qui fait quoi qui influence qui ?*) de cette recherche.

⁶² Concernant principalement la réalisation d'entretiens et des données statistiques sur les présences française, britannique et allemande dans les institutions de la PESD.

⁶³ Michel Crozier et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

relations internationales⁶⁴.

La nécessité d'ouvrir la réflexion sur l'élaboration des politiques étrangères, de sécurité et de défense européennes aux deux niveaux que sont le niveau européen et national offerte par les concepts d'*européanisation* et de *bruxellisation* est prise en compte. Mais la recherche ambitionne néanmoins de les élargir en « retournant » ces concepts de façon à mettre en évidence non seulement l'influence des pratiques européennes sur les normes et modes opératoires des acteurs nationaux, mais aussi, à l'inverse, l'influence des États étudiés au sein des différents réseaux, institutions et structures où se forment les normes et valeurs interprétées ensuite comme européennes.

En tenant compte des outils offerts par l'institutionnalisme sous ses diverses composantes (rationnelle⁶⁵, sociologique⁶⁶, historique⁶⁷), la recherche doit s'attacher, enfin, à comprendre et appréhender le rôle des institutions européennes dans la formulation et les fluctuations des choix et préférences européennes et nationales en matière de défense et de PESD, en élargissant toutefois les champs d'investigations classiques de ces travaux à d'autres acteurs (*think tanks* notamment) et d'autres niveaux (intra-bruxellois par exemple).

Ces repères méthodologiques ont conditionné en particulier la nature, le contenu et les ambitions des entretiens réalisés, puis les orientations rédactionnelles de son contenu : analyse de la cartographie formelle de la PESD et de ses acteurs et réseaux dans un premier temps, puis étude de la cartographie informelle de cette politique dans un second temps.

⁶⁴ Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2002; Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris Dalloz (4^{ème} édition), 1988.

⁶⁵ Concernant notamment la délégation par les États membres de certaines fonctions à des institutions européennes dans le domaine de la défense.

⁶⁶ Tendait en particulier à saisir les institutions comme des vecteurs de transformation, de circulation et de création de normes, valeurs, préférences, intérêts des acteurs.

⁶⁷ Cherchant par exemple à comprendre ou expliquer l'influence des institutions de la PESD sur ce processus et les choix et engagements des États membres qui les ont créées à long terme, en relevant notamment les contraintes qu'elles représentent.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Première partie :

la cartographie formelle de la PESD : acteurs, réseaux d'influence et positionnement de la France y afférant.

Le schéma institutionnel de la PESD, tel qu'il a émergé à partir des décisions prises à Cologne (juin 1999), Helsinki (décembre 1999), Feira (juin 2000) et Nice (décembre 2000), est *a priori* connu. Trois institutions politico-militaires ont été créées, le poste de secrétaire général haut représentant pour la PESD (SG-HRPESC) a été institutionnalisé, et ses services (Conseil et son Secrétariat général) ont vu leur champ de compétence élargi aux questions de défense initialement absentes de leurs prérogatives. La Commission européenne et le Parlement européen sont, eux, censés demeurer des acteurs périphériques de ce processus comme de la pratique quotidienne de la PESD, même si leur rôle se renforce avec le temps (comme en atteste le rôle de la Commission européenne en matière d'armement) et même si le Traité de Lisbonne devrait leur permettre d'accroître encore ce rôle.

Ce tableau rapide ne saurait suffire à appréhender de façon globale la manière dont se forment les débats et décisions en matière de PESD au sein même des institutions bruxelloises. Comment tenir compte, par exemple, de l'influence diffuse mais bien réelle de l'OTAN et de ses travaux comme facteurs agissant « de l'extérieur » sur la PESD ? Comment rendre compte, malgré leur relative mise à l'écart, des modestes prérogatives et leviers d'influence de la Commission européenne et du Parlement européen en matière de PESD ? Comment rendre compte, au sein même du schéma institutionnel présenté comme « celui de la PESD », des rapports d'influence et rôles respectifs de ses différentes enceintes, et de leurs rapports avec les Représentations permanentes (RP) des États membres à Bruxelles ? Autant de questions qui demeurent largement sous-traitées dans les analyses ou présentations classiques de la PESD et de son fonctionnement.

A ce titre, la présente partie entend pousser la porte de la simple cartographie « juridique et textuelle » fréquemment proposée pour investir plus avant le champ d'investigation complexe de la pratique quotidienne de la PESD, de ses

acteurs et réseaux d'influence. Un bref rappel sur les conditions d'émergence et d'institutionnalisation de la PESD (Chapitre 1) nous permet de mettre en évidence que le schéma institutionnel de la PESD est lui-même reflet de circuits et luttes d'influences dont certaines se poursuivent aujourd'hui, dans la façon dont opèrent les institutions de la PESD (Chapitre 2). Un univers de jeux multiples⁶⁸, caractérisé par un faisceau complexe de rapports inter-institutionnels et pluri-hiérarchiques apparaît dès lors, apportant un tableau beaucoup plus complexe, voire confus, des acteurs et réseaux de la PESD « au quotidien » (Chapitre 3).

I. Genèse et institutionnalisation de la PESD : processus, acteurs, réseaux

Quels ont été les acteurs et réseaux les plus influents de la genèse et de l'institutionnalisation de la PESD ? Où opèrent aujourd'hui ces acteurs, et quelles leçons peut-on retenir de cette phase initiale de la PESD ?

Si le lancement de la PESD dans les années 1998-2000 et les premières phases de son institutionnalisation et de son opérationnalisation (années 2000-2004) ont déjà fait l'objet d'une très vaste littérature, le présent chapitre entend questionner ces développements à l'aune de la problématique spécifique de notre recherche, avec le recul aujourd'hui possible sur cette phase initiale⁶⁹.

A. Les acteurs de la convergence franco-britannique :

Du côté des acteurs britanniques, la volonté du Premier ministre de trouver des moyens de renforcer l'influence du Royaume-Uni sur l'avenir de l'UE autant que des leçons plus pragmatiques tirées des expériences balkaniques et des évolutions de l'OTAN ont permis l'émergence d'un fragile consensus interne sur l'idée de PESD⁷⁰.

⁶⁸ Nous empruntons cette expression à Yves Buchet de Neuilly, telle qu'il l'a développée dans ses travaux sur la PESD déjà mentionnés.

⁶⁹ Recul permettant, notamment, de recueillir des témoignages plus « ouverts » de la part d'acteurs plus ou moins clés de cette phase mais dont la situation « en retrait » ou « en dehors » du processus de la PESD aujourd'hui permet d'obtenir des avis plus libres que ceux exprimés lors des événements eux-mêmes.

⁷⁰ Le soutien des britanniques à l'idée de PESD à partir du deuxième semestre 1998, puis leur engagement dans la PESD ont fait l'objet de nombreuses analyses. Pour n'en citer que quelques-unes : Pauline Schnapper, *Le Royaume-Uni et la sécurité européenne, 1990-2000*, Paris, L'Harmattan,

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

Les administrations du Foreign and Commonwealth Office (FCO) et du ministère de la Défense (MoD) et certains de leurs membres éminents⁷¹, ainsi que des responsables politiques et parlementaires influents en matière de défense ont de ce point de vue joué un rôle préliminaire en établissant des diagnostics particulièrement sévères à l'égard de la capacité des Européens à réagir face aux crises, tant du point de vue diplomatique que militaire⁷².

A ces constats « institutionnels » se sont ajoutées des prises de position de plus en plus nombreuses et explicites venues d'acteurs non-gouvernementaux. Des personnalités comme Charles Grant, directeur et fondateur du Centre for European Reform, des membres du Foreign Policy Centre (proche du Labour) ont commencé à prendre position publiquement en faveur de l'idée d'une capacité autonome de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les services du 10 Downing Street⁷³ ont dès lors su ou pu intégrer ces constats ou idées dans une réflexion mêlant diplomates et membres de think tanks et universitaires⁷⁴, puis dans un projet politique. Est demeurée de cette période une mise en réseau des acteurs civils, militaires et non-gouvernementaux de la PESD au Royaume-Uni dont on retrouve encore aujourd'hui des traces⁷⁵.

Du côté des acteurs français, la situation a été différente car l'émergence d'une éventuelle PESD ne constituait pas un champ nouveau mais ancien d'ambition politique ou militaire. Le tournant de 1998 n'a pas été marqué, comme au Royaume-Uni, par la création ou la génération, par le haut, d'une mise en réseau d'acteurs universitaires, diplomatiques ou militaires chargés d'élaborer, de favoriser ou de conseiller l'engagement de la France dans ce domaine. Les acteurs, officiels ou non, de la « communauté stratégique française » avaient

2001 ; Jolyon Howorth, 'Franco-British Defence Cooperation and the compatibility of ESDP with NATO', in. Simon Duke (Dir.), *Between Vision and Reality: CFPS's Progress on the Path to Maturity*, Maastricht, EIPA, 2000 ; Catherine Gegout, 'The French and British Change in Position in the CESDP: A Security Community and Historical Institutional Perspective', *Politique européenne* n°8, pp.62-87 ; voir aussi les contributions de Sébastien Loisel et Bastien Nivet au numéro spécial de la revue *Champs de Mars* n°15 consacrée à « Cent ans d'entente cordiale », sous la direction de Frédéric Charillon.

⁷¹ Citons ici Robert Cooper pour le FCO et Richard Hatfield pour le MoD.

⁷² Sur les évolutions des débats et positions britanniques sur la problématique de la sécurité et de la défense en Europe dans les années 1990, voir par exemple le travail de Pauline Schnapper, *op. cit.*

⁷³ Résidence du Premier ministre du Royaume-Uni.

⁷⁴ David Allen, « The United Kingdom », *Foreign Ministries in the European Union, Integrating Diplomats* Londres, Palgrave, 2002.

⁷⁵ Comme en témoignent, par exemple, la présence d'anciens membres du CER (Steven Everts) ou du FCO (Robert Cooper) respectivement au cabinet de Solana au SGC et à la tête de la DGE du Conseil, ou encore la présence d'anciens du King's College de London dans plusieurs institutions ou outils de mises en réseau de la PESD.

certes déjà alimenté des débats nourris sur l'idée de défense européenne, en particulier entre 1992 et 1998⁷⁶. Mais l'absence de nécessité d'une bataille politique et intellectuelle interne, faute de réel débat contradictoire en France à ce sujet, a eu pour effet de ne pas faire émerger un « noyau dur », une « communauté PESD » française solidaire comme cela semble avoir été le cas au Royaume-Uni. Les acteurs français de la PESD sont certes amenés à se rencontrer et à se côtoyer, mais de façon éclatée, leur mise en réseau demeurant sans commune mesure avec la situation constatée chez nos partenaires britanniques.

La déclaration de Saint-Malo et la convergence perçue des positions franco-britanniques ont par la suite renvoyé l'image d'un tandem franco-britannique unique moteur de la PESD ou, au moins, d'un rapport de force selon lequel le soutien des britanniques était indispensable à toute avancée de la PESD, et que l'influence de la France dans cette politique passait par une capacité à convaincre Londres et à utiliser à bon escient les contacts et réseaux d'échanges franco-britanniques⁷⁷. Il est vrai que l'Allemagne n'a, par exemple, pas joué un rôle prépondérant dans cette phase initiale de la PESD, estimant notamment qu'un éventuel compromis franco-britannique serait *a priori* satisfaisant pour elle⁷⁸. Elle a toutefois joué, aux côtés des français et britanniques, un rôle réel dans la transposition des principes bilatéraux de Saint-Malo en principes européens acceptés à quinze lors de sa présidence de l'UE au premier semestre 1999. De même, le lancement d'un vaste programme trilatéral d'échanges et de discussions franco-britannico-allemand à tous les niveaux de leurs ministères des Affaires étrangères, initié fin 1998 par les autorités françaises, a « replacé l'Allemagne » dans le processus de la PESD⁷⁹. Un passage de deux à trois « moteurs » légitime et nécessaire au regard du rôle joué par l'Allemagne dans

⁷⁶ C'est-à-dire entre la signature du Traité de Maastricht institutionnalisant la PESC et le compromis de Saint-Malo.

⁷⁷ Une vision encore aujourd'hui largement répandue, en France comme au Royaume-Uni. Ainsi un diplomate britannique en poste à Bruxelles, rencontré dans le cadre de cette étude, conseillait-il : « *The French use their "group" (Belgium, Cyprus, Greece, Luxembourg) effectively, but we have our own group (...). You'd better go straight to Franco-British discussions, because it is what matters...* » (*Les français utilisent leur groupe (Belgique, Chypre, la Grèce, le Luxembourg) efficacement, mais nous avons notre propre groupe. Vous feriez mieux de vous focaliser directement sur les discussions franco-britanniques, parce que c'est ce qui compte...*). Entretien réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

⁷⁸ C'est le cas notamment des préoccupations de l'Allemagne à l'égard de l'OTAN. Les acteurs allemands ont eu tendance à considérer sur ce dossier que ce que les britanniques accepteraient serait de toute façon acceptable par eux, s'épargnant ainsi d'aborder avec Paris des sujets susceptibles, à cette période, d'affecter la bonne entente réelle ou supposée du couple franco-allemand.

⁷⁹ Comme en atteste, par exemple, la remise par les trois pays, ainsi que l'Italie, du document « Organes militaires, planification et conduite d'opérations menées par l'Union européenne », qui préfigurerait largement les décisions prises lors du sommet de Helsinki de décembre 1999.

les prémisses des coopérations et intégrations européennes de la défense, et de la frustration initialement ressentie par Berlin à l'égard de l'émergence surprenante d'un tandem franco-britannique dans ces domaines.

L'image selon laquelle rien ne peut se faire en matière de PESD sans les acteurs britanniques est encore présente, et possède même quelque rationalité. Les acteurs français ont néanmoins des diagnostics aujourd'hui plus nuancés sur ce sujet, certains demeurant emprunts d'un très fort attachement « post Saint-Malo » à la relation franco-britannique (« rien ne peut se faire sans le Royaume-Uni »), cependant qu'un nombre grandissant d'acteurs et d'observateurs français expriment une lassitude certaine à son égard (« on ne peut rien faire d'ambitieux avec les britanniques »).

B. Européanisation et institutionnalisation du compromis de Saint-Malo (1999-2004) : acteurs, réseaux, et rôle de la France

Une politique (la PESD) et des institutions (le COPS, l'EMUE, le CMUE, le HR-PESC) dont la France avait longtemps soutenu l'idée ont vu le jour entre 1999 et 2001⁸⁰. Cette phase de lancement de la PESD a été vécue et commentée en France dans une certaine euphorie, alors même que d'importantes interrogations subsistaient quant au degré d'ambition de la PESD et à la réalité de la convergence franco-britannique sur cette politique. Comme le rappelle cet officier français, « *Il y a eu une période enthousiaste de 1999 à 2004* »⁸¹. L'impression majoritaire a d'abord été, en France, qu'une ambition française de longue date commençait enfin à se concrétiser à l'échelle de l'UE, et que le vieux rêve français d'une *Europe puissance* connaissait un début de matérialisation. Considérant (de même que les britanniques d'ailleurs), le processus lui-même comme une réussite nationale et un outil plus large d'influence sur l'avenir de l'UE, les autorités françaises ont avant tout considéré ce processus d'un point de vue diplomatique au plus haut niveau, négligeant peut-être les premiers processus de socialisation et de mise en réseau de ceux qui allaient devenir des acteurs clés de la PESD au quotidien.

Cette phase d'institutionnalisation a en effet été marquée par un phénomène d'appropriation progressive du processus de la PESD par de nouveaux acteurs. En particulier, le Secrétaire Général du Conseil et Haut représentant pour la

⁸⁰ Le détail de ces institutions est analysé dans le chapitre suivant.

⁸¹ Entretien réalisé à Paris, février 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

PESC Javier Solana⁸², ses services et les structures mises en place par les États membres eux-mêmes ont commencé à devenir, sinon les pilotes de la PESD, du moins ses agents les plus actifs et décisifs. Des personnalités comme le britannique Robert Cooper, désormais intégré au Secrétariat Général du Conseil, le chef de la Task force « Défense » Marc Otte (de nationalité belge), ou le directeur de l'Unité politique, l'Allemand Christoph Heusgen se sont ainsi affirmés comme des acteurs clés de la PESD, de sa mise en débat, de son fonctionnement interne, disposant de solides réseaux à Bruxelles, dans leurs pays d'origine respectifs et dans l'UE.

Durant cette période, la France a plutôt eu tendance à se concentrer sur les relations intergouvernementales « pures » (relations entre ministères, entre Représentations permanentes), en sous-estimant peut-être, dans un premier temps, l'émergence du poids, de l'activisme et de l'influence des structures bruxelloises de la PESD. Comme le souligne cet ancien membre de la mission militaire française à Bruxelles, « *Il existe des problèmes de relations avec la « techno-structure » (Solana et les institutions du Conseil) : les négociateurs étaient convaincus que les États devaient être les décideurs, les « proposeurs », mais une confrontation entre eux et les structures émergentes du Conseil, puis de la Commission, a vu le jour...* »⁸³. La sous-estimation des dynamiques institutionnelles de socialisation entre acteurs et de circulation des idées à Bruxelles a conduit à un relatif sous-investissement initial de ces enceintes. Comme le rappelle cet officier français, « *Nous n'avons pas eu, dans le cadre de la PESD, de gens à la hauteur, de type Heusgen ou Cooper* »⁸⁴.

Au sein des administrations nationales, les responsables des questions de sécurité et de défense des Affaires étrangères, et les responsables de la diplomatie des ministères de la défense ont certes, à ce stade du processus, joué un rôle clé⁸⁵, des blocages diplomatiques, opérationnels ou conceptuels demeurant présents⁸⁶.

Durant cette même période, des officiers supérieurs ont commencé pour la première fois à investir les bureaux de la rue de la Loi et de l'avenue de

⁸² Sur l'institutionnalisation du poste de SG-HRPESEC et son affirmation dans le « jeu européen », voire par exemple Yves Buchet de Neuilly, L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC, ...

⁸³ Entretien réalisé à Paris le 14 février 2008.

⁸⁴ Entretien avec un ancien membre de la mission militaire française à Bruxelles, réalisé à Paris en février 2008.

⁸⁵ Avec, en France, comme chez les britanniques et allemands, l'émergence occasionnelle de tensions entre les Affaires étrangères et la défense.

⁸⁶ Des acteurs français comme Gérard Araud pour le Quai d'Orsay ou Marc Perrin de Brichambaud pour le ministère de la Défense (DAS) ont alors pu jouer un rôle clé.

Cortenbergh⁸⁷. Des représentants militaires qui, sans toujours avoir disposé au préalable d'une expérience au sein d'organismes de coopérations comme l'UEO, l'OTAN ou d'autres coopérations bilatérales ou multinationales, se sont progressivement investis dans le processus de la PESD. La collaboration entre ces acteurs militaires de la PESD s'est avérée porteuse de plusieurs tendances intéressantes. Le partage d'expériences communes acquises en opération extérieure, et l'existence de convergence de diagnostics sur l'état de leur outil de défense respectif et des moyens de défense européens, de même que le partage d'une culture et d'habitus militaires (et d'un scepticisme à l'égard de la diplomatie) communs, semblent avoir grandement facilité la mise en réseaux par et pour la PESD « du point de vue des militaires ». Comme le souligne cet officier français : « *Le fait de se rencontrer entre militaires, avec la même psychologie, les mêmes méthodes, facilite beaucoup les négociations, car les militaires veulent toujours aboutir à une solution, contrairement aux diplomates pour lesquels ce n'est pas forcément un impératif* »⁸⁸.

S'ils n'ont pas été les seuls à mettre en avant les enjeux capacitaires comme l'un des enjeux clés de la PESD⁸⁹, les militaires ont néanmoins joué un rôle dans leur *prioritarisation* au sein de l'agenda politique de la PESD. Un rôle pleinement illustré par le projet puis les conditions de préparation d'un objectif capacitaire pour l'UE dans le cadre de la PESD. Ce sont des experts militaires, envoyés par les États membres et répartis en dix-huit groupes de travail, qui ont été chargés d'identifier les lacunes capacitaires européennes et de proposer des moyens de les surmonter dans ce qui allait devenir le *Headline Goal* de Helsinki et les conférences d'engagement de capacités⁹⁰. Par-delà les militaires, les ministères de la Défense ont aussi vu leur influence s'accroître sur le processus, là où les diplomates avaient été déterminantes dans sa phase de lancement.

Enfin, les think tanks européens ont durant cette même période animé de façon beaucoup plus active qu'auparavant les débats sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense en Europe. La multiplication des séminaires, conférences et publications sur le rôle de l'UE dans le monde en général et de la PESD en particulier, la multiplication, aussi, des commandes de notes ou d'études de la part des ministères auprès de ces mêmes acteurs a concouru à

⁸⁷ Lieux des sièges des services du Conseil et de son Secrétariat Général.

⁸⁸ Entretien réalisé à Paris, février 2008.

⁸⁹ Pour des raisons différenciées mais avec parfois des convergences objectives d'intérêt, les industriels de défense ont aussi joué un rôle dans ce processus, émergeant par la même occasion comme des acteurs influents de la PESD et de sa mise en débat.

⁹⁰ Le *Headline Goal* de Helsinki (décembre 1999) prévoyait que l'UE soit en mesure de déployer 60.000 hommes dans un délai de soixante jours, force devant pouvoir être soutenue pendant un an. Les conférences de capacité ont permis de clarifier plus avant les contributions respectives des États membres et d'identifier les lacunes capacitaires de l'UE.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

faire émerger une sorte de « communauté de la PESD ». Au sein de celle-ci et durant cette phase initiale, des noms émergent, revenant les plus souvent, opérant en réseau et ayant une proximité certaine avec des acteurs institutionnels de la PESD : Charles Grant, Christoph Bertram, François Heisbourg, Gilles Andréani, Nicole Gnesotto, Rob De Wijk. Cette communauté semble moins opérante aujourd'hui.

C. Les conséquences de cette phase initiale sur les acteurs et réseaux de la PESD du point de vue français

Cette phase initiale de la PESD a largement conditionné non seulement la cartographie institutionnelle de la PESD, mais aussi sa cartographie informelle. Sans anticiper sur les développements à suivre de cette recherche, quelques éléments méritent ici d'être relevés :

- On notera en premier lieu que la France a peut-être eu un temps de retard dans la prise de conscience que la PESD se jouait, au moins en partie, dans les enceintes bruxelloises formelles et informelles, et non pas uniquement lors des grands rendez-vous diplomatiques que constituent les conseils de l'UE (Affaires générales et relations extérieures en particulier), et Sommets européens. En a découlé, dans un premier temps, une sous-estimation de la nécessité de placer au cœur de ce dispositif des personnalités influentes et reconnues par nos partenaires européens.
- Le fait que le lancement de la PESD n'ait pas réellement suscité, en France, de débats contradictoires, au sein des élites politiques et militaires du pays comme au sein de la communauté stratégique au sens large (incluant notamment les think tanks et centres de recherche français), a peut-être, paradoxalement, nuit à la constitution d'une « communauté PESD » nationale capable d'opérer en synergie, d'opérer en réseau à Paris ou à Bruxelles. A l'inverse, les milieux britanniques proches de Tony Blair, qui avaient participé à l'élaboration et à la défense de la nouvelle posture britannique pré- et post-Saint-Malo, semblent constituer de solides réseaux, bien implantés dans les enceintes bruxelloises de la PESD. En témoigne la présence de personnalités comme Robert Cooper (ancien du FCO) ou Steven Everts (ancien de CER) dans le proche entourage de Javier Solana.
- Le fait que la déclaration de Saint-Malo ait été considérée comme le véritable point de départ de la PESD, le poids des considérations

capacitaires dans les ambitions de la PESD, l'idée très répandue en France selon laquelle « on ne peut rien faire sans les britanniques », a conduit dans un premier temps les acteurs français à une focalisation extrême sur les acteurs britanniques et les dynamiques bilatérales franco-britanniques. Un certain rééquilibrage est notable désormais, des coopérations et soutiens étant davantage recherchés avec d'autres partenaires européens, allemands et belges notamment.

- Le passage de la PESD d'une phase de lancement marquée par l'annonce de grands chantiers et grands engagements au rythme des Conseils européens (tous les six mois), à l'existence d'une politique s'élaborant et se pratiquant au quotidien, a tendu à renforcer les visions pessimistes sur la capacité de la France à exercer une influence maximale sur le processus, en raison notamment de la multiplication des acteurs et des dynamiques institutionnelles bruxelloises.

Conclusion

La phase d'institutionnalisation de la PESD a fait intervenir des acteurs et des mises en réseaux correspondant assez fidèlement à l'image traditionnelle de la PESD comme politique intergouvernementale. La levée d'un blocage diplomatique ancien entre deux États et l'établissement d'un consensus entre eux puis avec leurs treize partenaires a permis le lancement d'un nouveau chantier européen, marqué par des créations institutionnelles *a priori* strictement encadrées par les États. Dans ce contexte, des personnalités de premier plan comme les directeurs des Affaires politiques ou directeurs des Affaires stratégiques des ministères des Affaires étrangères et de la défense ont joué un rôle clé, de même, dans un second temps, que des militaires. Parallèlement à ce jeu inter-étatique, des personnalités du monde universitaire ou des think tanks, parfois constituées en réseau informel, ont aussi émergé comme « accompagnateurs » de ce processus, dans un rôle souvent normatif, soulignant le caractère bienvenu de ce début de processus, les difficultés restant à surmonter, et mettant en avant la nécessité d'aller plus vite et plus loin.

L'institutionnalisation de la PESD a cependant très rapidement commencé à donner un nouveau visage à ce processus. Les institutions créées ont très rapidement émergé comme étant des lieux où se jouait, au moins en partie, la PESD. Après une phase initiale de lancement que la plupart des acteurs et observateurs considèrent comme allant de 1998 à 2003 ou 2004, une redistribution des rôles a commencé à s'opérer.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

La primauté du couple franco-britannique s'est estompé ; les personnalités de haut niveau des administrations nationales des Affaires étrangères et de la défense ont été moins déterminantes et visibles dans le processus, et leur mise en réseau distendue ; les personnalités de premier plan des milieux académiques ou des think tanks qui avaient semblé constituer une « communauté PESD extra-décisionnelle » sont devenues moins visibles sur ce dossier. Des évolutions qui semblent avoir été inégalement anticipées, perçues et intégrées par les acteurs français selon les enceintes où ils opéraient. De ce fait la France est de fait devenue de plus en plus dépendante de la bonne volonté britannique sur ce sujet et s'est trouvée d'une certaine manière sans politique de substitution quand Londres a paru se tourner de nouveau vers les Etats-Unis ou l'OTAN après les attentats de septembre 2001.

II. Le schéma institutionnel de la PESD et ses évolutions : qui fait quoi, qui influence qui ?

Le schéma institutionnel de la PESD est souvent présenté comme étant beaucoup plus simple que le schéma communautaire traditionnel, en raison notamment de l'éviction perçue de certaines institutions : Cour européenne de justice (CEJ), Commission européenne, Parlement européen, Comité des régions, Comité économique et social, etc.

Le processus décisionnel de la PESD est cependant d'une complexité beaucoup plus grande qu'il n'y paraît au premier regard. Ce chapitre entend dès lors opérer une présentation synthétique de la cartographie institutionnelle de la PESD, qu'il s'agisse d'institutions non indirectement impliquées dans cette politique (cas de la Commission et du Parlement européen) mais qui peuvent exercer une influence indirecte sur des dimensions précises du processus, ou d'institutions directement en charge du dossier « PESD » au sein de l'UE.

A. La Commission européenne

La PESD, et les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense plus largement, sont le plus souvent présentées comme « hors champ » pour la Commission européenne. Nuancer ce constat est aujourd'hui nécessaire au regard de plusieurs évolutions, récentes ou à venir, de la pratique et du contenu des relations extérieures de l'UE, de la PESC et de la PESD.

La porosité des frontières entre les politiques de coopération et de développement, du ressort traditionnel de la Commission, et les questions de sécurité et de défense, du ressort traditionnel du Conseil, doit en premier lieu être prise en compte. Un double mouvement de « sécuritarisation » des relations extérieures gérées par la Commission, et de « civilianisation » des questions de défense menées par les États membres et les structures du Conseil est en particulier à relever. Depuis l'Accord de Cotonou⁹¹, la Commission, *via* les Directions générales (DG) Relex et Coopération et Développement notamment, intervient dans des domaines qui sont proches, voire superposés à certains enjeux et contenus de la PESD. Ainsi la Commission participe-t-elle à

⁹¹ Signé en 2000, l'Accord de Cotonou, renouvelant le partenariat entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) inclut dans le champ du partenariat les questions « politiques et de sécurité ».

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

des programmes de lutte contre la prolifération des armes légères, de soutien à la consolidation des capacités institutionnelles et juridiques des organisations régionales et sous-régionales dans le domaine de la sécurité et de la défense⁹². Cette extension du champ de compétence de la Commission provoque parfois des tensions ou chevauchements avec les structures du Conseil plus directement en charge de la PESC/PESD. Le recours déposé par la Commission européenne auprès de la Cour européenne de justice contre le Conseil de l'UE le 21 février 2005⁹³ en est l'un des exemples les plus éclairants. Dans ce cas, la Commission a demandé l'annulation des décisions du Conseil soutenant les efforts de la CEDEAO⁹⁴ dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre⁹⁵, arguant du manque de compétence du Conseil dans ce domaine, et de l'existence de prérogatives de la Commission dans l'Accord de Cotonou. Peu flatteur pour l'image de l'UE comme acteur international, cet exemple a néanmoins le mérite de rappeler que la question « où s'arrête la politique de coopération et de développement et où commence la PESD ? » demeure pertinente, et d'inviter à intégrer la Commission européenne comme l'un des acteurs de la cartographie institutionnelle de la PESC et de la PESD. Car dans le même temps, l'accent grandissant mis sur la gestion civile des crises (et de leur prévention) et les aspects non-militaires de la PESD (le « S » de PESD), fait appel à des outils et financements communautaires faisant rentrer la Commission dans le jeu de la PESD⁹⁶.

Dans le domaine plus précis des industries de défense, la Commission a aussi vu son rôle s'affirmer ces dernières années, autour de la problématique de la dimension « défense » de la consolidation du marché intérieur européen et du maintien d'une BITD européenne⁹⁷.

Enfin, les implications du Traité de Lisbonne, concernant notamment la mise en place d'un Service commun d'action extérieure (SCAE) englobant les structures de la Commission et celles du Conseil, demeurent à ce jour difficiles à évaluer, faute d'informations fiables sur leurs conditions d'application⁹⁸.

⁹² C'est le cas notamment en Afrique de l'Ouest, avec le soutien apporté par la Commission à la CEDEAO.

⁹³ Dossier C-91-05.

⁹⁴ Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.

⁹⁵ En particulier les décisions 2004/833/PESC du 2 décembre 2004 et 2002/589/PESC du 12 juillet 2002. Décisions qui avaient en particulier été promues par les autorités françaises...

⁹⁶ Rappelons ici que le budget « relations extérieures », géré par la Commission européenne, est sans commune mesure avec celui de la PESC et de la PESD. Ce qui tendrait à nuancer, du point de vue financier, la primauté de ces politiques comme outils opérationnels de l'UE.

⁹⁷ Voir à ce titre l'encadré en fin de cette section.

⁹⁸ Voir l'encadré à ce sujet dans le chapitre 3.

Les chevauchements entre PESD et Commission européenne impliquant surtout des enjeux financiers, de relations avec les pays ou organisations tiers et de marché intérieur, les DG compétentes dans ces domaines et leurs services sont à considérer comme des lieux où se joue, indirectement, la PESD. En dehors de la présence d'un Commissaire français (en charge des transports), la présence française au sein des DG concernées est quantitativement forte, notamment en terme d'experts nationaux détachés (END) : dix-sept à la DG Concurrence⁹⁹, neuf à la DG Entreprises et Industrie, huit pour la DG Marché intérieur, sept pour les DG Développement et à Europaid, quatre à la DG Relex, sept dans des Délégations de la Commission dans des pays tiers.

Un exemple pratique du rôle de la Commission et de problèmes de coordination des « acteurs français de la PESD » : le projet de directive sur les transferts intra-communautaires

La problématique de la directive

Au cœur de la question de la directive sur les transferts intra-communautaires se trouve l'application du principe de sécurité des approvisionnements en matière d'équipements militaires des pays membres de l'Union européenne, principe qui conditionne en partie la construction d'une Europe de la défense grâce à l'Europe de l'armement.

Lorsque la LoI avait été mise en place en 1998, les industriels avaient demandé que l'on puisse faciliter les échanges de biens d'équipements de défense afin de permettre un fonctionnement plus rationnel des entreprises transnationales de défense européenne ainsi que des programmes en coopération. L'accord LoI, adopté en juillet 2000, prévoyait notamment la mise en place de licences globales, permettant aux industriels de limiter les demandes d'autorisation d'exportation pour les programmes en coopération. Or, cinq ans après l'entrée en vigueur de la LoI, on s'est aperçu que les résultats étaient minimes du fait d'applications très disparates du mécanisme des licences globales.

⁹⁹ Ce chiffre élevé semble résulter d'une politique volontariste de contre-balancer ce qui est perçu comme une influence traditionnellement prédominante des Britanniques et Allemands sur cette DG, et d'une aptitude de la DGCCRF à accepter, voire encourager l'envoi de personnes de très haute qualité à Bruxelles, ce qui n'est pas le cas de toutes les administrations françaises.

De ce fait, les industriels ont recherché du côté de la Commission européenne une écoute par rapport à leur problème. Ils ont réussi à faire passer un certain nombre d'idées dans un rapport qui avait été commandé par la DG Entreprise à la société Unisys et qui avait été présenté lors d'un séminaire organisé par la Commission européenne en juillet 2005 :

- le coût du maintien des contrôles d'exportation intra-communautaires serait très élevé ;
- il faudrait mettre en place un système de traçage électronique des matériels de défense qui remplacerait le contrôle des exportations ;
- les entreprises assureraient la mise en place de la libre circulation intra communautaire grâce à un mécanisme de certification.

Si ce mécanisme n'était pas réaliste la Commission (DG Entreprise) s'est néanmoins emparée du sujet et a commencé à travailler sur un projet de directive sur les transferts intra-communautaires en 2006. Elle partait alors avec un *à priori* défavorable du côté français.

Le projet de directive sur les transferts intra-communautaires : exemple d'absence de mise en synergie des acteurs français.

Il est bien entendu toujours difficile de donner une interprétation objective dans de tels cas de figure. Sans rentrer dans le fond du sujet, il apparaît néanmoins :

- que le travail de consultation de la Commission, de l'aveu même de certains acteurs au sein de la Commission, n'a pas été des meilleurs ;
- que les services responsables du suivi de cette question en France n'ont véritablement pris en main ce dossier qu'à l'été 2007. Au départ, l'attitude qui prévalait était que cette directive était néfaste et qu'elle ne verrait jamais le jour. Ce n'est qu'à l'été 2007, quand les autorités françaises se sont rendues compte que le projet de directive pouvait voir le jour, qu'elles ont pris le dossier en main ;
- que deux des trois personnes en charge de l'élaboration de la directive à la DG Entreprise étaient français et qu'ils se plaignaient de ne pas connaître la position française et de ne pas avoir de contacts avec les autorités françaises ;
- qu'il apparaît de plus que les services français n'ont pas tous le même point de vue sur ce projet de directive ou tout du moins sur l'implication que nous devons avoir dans son élaboration.

Dans un premier temps la position française fut donc de s'opposer à cette directive, d'en bloquer l'examen sachant qu'en cas d'échec ce projet n'aurait pas survécu aux élections européennes de 2009.

Finalement un certain nombre de voix, donc celle du parlementaire Yves Fromion qui était chargé d'une mission par le Premier ministre sur l'avenir de l'industrie d'armement en Europe, se sont fait entendre pour remettre en cause cette position. Aujourd'hui, l'adoption du « paquet défense » dont cette directive est un élément, fait partie des priorités de la présidence française en matière de PESD. Il reste toutefois que :

- nous avons donné le sentiment « d'avoir voulu démolir un projet européen sans essayer d'avoir à aucun moment une attitude constructive ;
- que nous n'avions pas réellement proposé de solution alternative au projet de directive européenne même si le « licence composant » de la DGA que nous pourrions promouvoir au sein de la LoI est un plus ;
- qu'il n'y a pas eu de synergie entre les « Français de Paris » et les « Français de Bruxelles », synergie qui aurait pu être bien meilleure, même si les différents acteurs opéraient dans des instances bien distinctes ;
- que nous avons donné le sentiment d'être anti-européen sur un sujet qui est lié à la PESD puisque l'un des objectifs de ce projet de directive est de garantir la sécurité d'approvisionnement dans un cadre européen ;
- au total l'impression est que nous n'avons pas de politique claire quant au rôle que l'on doit laisser à la Commission dans la PESD. Enfin si on donne un rôle à cette Commission, comment encadre-t-on les initiatives de celle-ci ?.

Le position française a paru se définir par défaut. Sur ce dernier sujet, les doutes viennent notamment du fait que les Britanniques ne sont pas opposés sur le principe à ce projet de directive, même s'ils considèrent qu'elle doit être largement aménagée.

B. Le Parlement européen

A l'instar de la Commission, le Parlement européen (PE) est aussi le plus souvent présenté comme « hors le schéma institutionnel de la PESD ». Les enjeux PESD échappent effectivement aux activités de contrôle et de codécision du PE sur d'autres politiques européennes. Comme le souligne ce fonctionnaire de l'unité « sécurité et défense » du Parlement, « *Le rôle du Parlement européen tel que défini dans les traités ne représente pas grand-chose, et Lisbonne ne vas pas changer grand-chose au niveau des pouvoirs... Ceux-ci sont définis pour la PESC mais pas pour la PESD. Mais la PESD, nous la considérons comme une émanation de la PESC, donc nous considérons que les droits et pouvoirs du Parlement en matière de PESD sont les mêmes, modestes, qu'en matière de PESC : droit d'être consulté, d'émettre des avis, recommandations et résolutions, etc...* ».

Il n'existe à ce titre, au sein du Parlement européen, qu'une sous-commission sécurité et défense (SEDE), intégrée à la Commission des Affaires étrangères, et au sein de laquelle siègent deux Français¹⁰⁰, cinq Allemands (dont le président de cette sous-commission, l'allemand Karl von Wogau), et trois Britanniques. Le statut de sous-commission a des implications concrètes limitant sa marge de manœuvre, sa capacité de décider de son propre programme de travail. Comme le souligne encore ce fonctionnaire, « *Nous pouvons proposer des thèmes, mais qui doivent s'insérer dans le programme de travail de la Commission des Affaires étrangères, qui peut considérer que le sujet n'est pas prioritaire, même si depuis mars 2008, il existe une possibilité pour chaque sous-commission de disposer d'un quota de rapports d'initiatives...* ». Un projet de transformation des deux sous-commission de la Commission des Affaires étrangères (« sécurité et défense » et « affaires humanitaires et droits de l'homme ») a certes été discuté à mi-mandat, à l'occasion d'une révision classique des organes du Parlement européen à mi-parcours, mais celui-ci a échoué. Si le projet de créer une Commission « sécurité et défense » à part entière pourrait être remis à l'ordre du jour lors de la prochaine révision des organes du PE suite aux élections européennes de 2009¹⁰¹, il resterait, du point de vue des acteurs français, à mieux l'investir. En effet, « *Au sein de la sous-commission sécurité-défense, il y a un noyau dur, mais qui n'est pas représentatif ni géographiquement (forte prépondérance allemande) ni politiquement (majorité de gauche)... La présence française est quant à elle très décevante* »¹⁰².

¹⁰⁰ Il s'agit, au moment de la rédaction de ce rapport, de Philippe Morillon et de Michel Rocard.

¹⁰¹ Renforcement des dispositions de Traité de Lisbonne sur la PECSD, leçons tirées de l'échec de 2007, mais aussi possibilité d'attribuer un poste de président de commission supplémentaire pourraient faciliter une telle évolution.

¹⁰² Entretien avec un membre de l'unité « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

Quant à la Commission des Affaires étrangères, « *Les questions de défense y sont très peu évoquées. Quand Solana vient, on va poser une question sur le Tchad ou le Kosovo, mais de façon générale, les questions de défense intéressent peu...* »¹⁰³.

Ces modestes dispositions et prérogatives juridiques tendraient à confirmer les constats les plus fréquemment établis sur la faiblesse du rôle du PE en matière de PESD.

Valide d'un point de vue strictement juridique et décisionnel, cette minimalisation du rôle du PE est néanmoins à nuancer.

L'influence « normative » du Parlement européen est par exemple bien réelle. Ses rapports et prises de position, y compris dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense, sont considérés comme véritablement « européens », « au-dessus des intérêts nationaux »¹⁰⁴. Un rôle diffus qu'un britannique en poste au Parlement européen résume ainsi : « *Le rôle du PE est surtout important par le lien entre budget et politiques européennes, ainsi que la gestion civile des crises. Sa visibilité s'accroît dans le domaine de la PESD, et suscite l'intérêt des médias, notamment parce que les débats au sein du Parlement peuvent représenter les débats entre États membres, tout en étant plus ouverts, accessibles (...). Le rôle du PE est davantage de l'ordre de la structuration des débats politiques. Avec l'extension du Conseil, il devient parfois impossible d'y avoir un débat, et certains États membres préfèrent avoir un débat au sein du PE (...). Le PE est un think tank : les idées surgissent, sont débattues, mais quand les choses deviennent sérieuses, il est très difficile d'évaluer notre influence* »¹⁰⁵.

Il y a donc tout intérêt, pour une capitale quelle qu'elle soit, à bénéficier, *via* ses députés européens ou par les contacts informels entre ses représentants ou acteurs de la PESD, de bons réseaux et d'une bonne écoute au sein du PE.

A ce titre, les députés européens français les plus écoutés, influents et disposant des meilleurs réseaux à Bruxelles sont, sans surprises, ceux dont l'engagement se mesure par leur très forte présence dans les travaux quotidiens comme dans les sessions plénières, et qui ne disposent pas ou ne briguent pas d'autres mandats électifs nationaux. La tendance des grands partis politiques français à envoyer au Parlement des responsables ayant perdu leurs mandats nationaux et

¹⁰³ Entretien : idem.

¹⁰⁴ Perception qui serait à nuancer au regard de certains débats récents : sur l'Irak en 2002-2003, et sur le Tchad en 2007-2008, les débats au Parlement européen se sont largement structurés autour de positions nationales, traversant les groupes politiques.

¹⁰⁵ Entretien avec un Britannique travaillant pour la sous-commission « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

s'empressant de se représenter aux élections nationales suivantes malgré leur élection au Parlement européen renvoie à ce titre un « *message de désintérêt, nuisible à l'influence hexagonale* »¹⁰⁶. Plus encore, si l'on considère que l'efficacité d'un député français en terme d'influence est, au moins en partie, liée à la reconnaissance, aux relations de confiance et de travail (au réseau) qu'il a su tisser avec ses homologues et au sein des autres institutions européennes, cette tendance française est un frein à une optimisation de l'influence de Paris au sein (du-) et *via* le Parlement européen.

Par ailleurs, comme le souligne un militaire français travaillant sur les questions de défense européenne, « *Il faudrait que les parlementaires français s'intéressent déjà aux questions de défense, et soient, qui plus est, convaincus que la PESD est la solution, ce qui n'est pas le cas (...). Les Britanniques, eux, sont systématiquement présents dans les réunions, séminaires, comités etc., et parviennent à y être très actifs et influents même lorsqu'ils y sont minoritaires (...)* »¹⁰⁷. Deux constats fréquemment effectués en France, concernant le manque d'intérêt des parlementaires pour les questions de défense et le manque d'assiduité et d'activisme des eurodéputés français à Bruxelles, se conjuguent pour attirer l'attention sur une éventuelle négligence de l'investissement français dans les enceintes parlementaires de la PESD¹⁰⁸.

A ce titre, un meilleur investissement des principaux groupes politiques du Parlement européen et de leur bureau pourrait être nécessaire : « *Les groupes politiques sont indispensables pour faire passer quelque-chose : pour avoir accès à la plénière, pour la sous-commission, il faut soit demander à ce qu'une question soit posée, soit demander une dérogation de la Commission européenne ou du Conseil... Il est parfois préférable de passer directement par les groupes politiques représentés dans la sous-commission, plutôt que de passer par la Commission des Affaires étrangères* ». De ce point de vue, le dispositif français à Bruxelles est peut-être à repenser : « *Les Britanniques, contrairement aux Français, ne sont pas dispersés dans tout un tas de groupes politiques, mais largement regroupés au sein des deux grands groupes (PPE-DE et PSE). Ils ont une culture parlementaire forte et savent utiliser les enceintes parlementaires, ce qui n'est pas le cas des Français... Il n'y a, par exemple, personne du côté français pour le PPE dans la sous-commission sécurité-défense. Lorsqu'il y avait des débats houleux sur le Tchad, il n'y avait pas de représentant français pour atténuer les critiques...* »¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Thierry Chopin, Clément Beaune, « A mi-parcours de la législature : audit de l'influence française au sein du Parlement européen », *Questions d'Europe* n°44, Fondation Robert Schuman, novembre 2006.

¹⁰⁷ Entretien réalisé à Paris, février 2008.

¹⁰⁸ Enceintes auxquelles il conviendrait d'inclure l'Assemblée de l'UEO, dont le rôle décisionnel est aujourd'hui quasi-nul mais qui agit toujours comme un cadre de mise en réseau des parlementaires des États membres intéressés par les questions de défense.

¹⁰⁹ Entretien réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

En dehors des parlementaires, la présence française au Parlement en ce qui concerne les fonctionnaires est quantitativement plutôt bonne, la France étant au second rang des nations représentées après la Belgique au niveau des effectifs totaux, et en troisième position derrière la Belgique et l'Allemagne en ce qui concerne les administrateurs¹¹⁰. Si le poste hautement stratégique de Secrétaire général est occupé par un Britannique (M. Priestley), deux de ses neuf adjoints, dont le poste important de chef du service juridique, sont français. L'investissement des postes dans les grands groupes politiques, et la présence et le travail des eurodéputés français sont davantage problématiques. Plusieurs études ou rapports ont en effet mis en évidence les carences dans ces domaines¹¹¹. La répartition des pouvoirs au Parlement européen, marquée par la très large prédominance des deux grands groupes (PSE et PPE-DE), signifie que les postes de coordinateurs de ces groupes et de conseillers au sein de ces groupes sont à considérer comme clés. Comme le souligne ce témoin de la pratique quotidienne du PE, « *Ce qui peut être important c'est, davantage, le cabinet du président, et les prises de contact avec les présidents et secrétaires-généraux des groupes politiques (qui peuvent avoir de l'influence car ils sont les premiers conseillers des présidents de groupe)...* »¹¹².

Au final, si le Parlement européen ne semble pas être amené à devenir l'acteur clé du processus de la PESD, son rôle dans la gestion des finances communautaires mais aussi comme enceinte de mise en débat et de structuration des débats politiques et échanges d'idées sur ce processus devrait s'accroître. Pour qui considère que l'influence se mesure ou se construit aussi par une capacité à structurer et orienter les débats publics sur un sujet donné autour de ses valeurs, idées et principes, le PE ne peut donc être négligé, même en matière de PESD.

¹¹⁰ Source : *Enquête sur la présence française dans les institutions internationales*, Mission des fonctionnaires internationaux, ministère des Affaires étrangères, 2007.

¹¹¹ Voir par exemple le rapport du député Jacques Floch, *La présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Rapport d'information déposé en mai 2004 au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, accessible à partir de <http://www.assemblee-nationale.fr> ; ou encore les audits réalisés par la Fondation Robert Schuman comme Thierry Chopin et Clément Beaune, *op. cit.*, accessible à partir de <http://www.robert-schuman.eu>.

¹¹² Entretien réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

Un exemple d'utilisation réussie de l'influence normative et diffuse du Parlement européen ? Le rapport Kuhne sur la stratégie de sécurité de l'UE, l'avenir de la PESD et la présidence française du second semestre 2008

La RPUE a pris connaissance de la préparation, par le député européen allemand Helmut Kuhne (PSE, Groupe socialiste), d'un rapport sur l'avenir de la stratégie de sécurité de l'UE et de la PESD. Ces enjeux étant considérés par les autorités françaises comme faisant partie des ambitions de la PFUE du second semestre 2008, des membres de la RPUE ont décidé de nouer des contacts au plus tôt avec le futur rapporteur et ses équipes (conseillers, attachés parlementaires, etc.). En étant en mesure de suggérer des propositions concrètes, ces représentants des autorités françaises ont « facilité » le travail du député européen, en fournissant des contenus possibles au futur rapport. En nouant des contacts de travail, ils ont permis de suivre l'évolution des travaux et de nouer une relation de confiance avec le rapporteur et ses équipes. Dès lors, une fois ce rapport remis¹¹³, les autorités françaises, tout en ayant la satisfaction de retrouver certains de leurs projets et priorités suggérées par le Parlement européen, pourraient voir leur capacité à faire adopter ces visions et projets à leurs partenaires européens magnifiée. Dans le jeu diplomatique européen, il est plus confortable pour la France d'affirmer qu'elle soutient des propositions émanant du Parlement européen que d'être perçue comme souhaitant les imposer elle-même lors d'une présidence déjà jugée comme une « *hyper-présidence à prédominance nationale* »¹¹⁴.

L'accueil réservé par les autorités françaises au rapport est à ce titre significatif, et permet de faire passer certaines idées françaises comme un soutien au rapport du parlement européen, sans toutefois, bien entendu, négliger de mettre en évidence des lignes de clivages persistantes :

« Les autorités françaises ont pris connaissance du projet de rapport présenté par M. Helmut Kubne sur la mise en œuvre de la SES et de la PESD, qui fera l'objet d'un premier examen en sous-commission sécurité et défense le 28 février 2008. Dans la perspective de ce premier débat, et à ce stade préliminaire de la réflexion, les autorités françaises souhaiteraient vous faire part de leurs observations sur les points suivants :

¹¹³ Il s'agit, au moment de la rédaction de cette recherche, d'un pré-rapport.

¹¹⁴ Entretien avec un diplomate français en poste à Bruxelles, février 2008.

1. SUR L'ACCUEIL ET LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITE DE LISBONNE ET LE LIEN DES FORCES MULTINATIONALES AVEC L'UNION EUROPEENNE.

(paragraphe n°2-3 et 31)

Le projet de rapport préconise que les forces multinationales telles que le Corps européen, Eurofor, Euromarfor, entre autres, soient placées sous l'égide de la future coopération structurée permanente (CSP). Ce projet de rapport préconise également de placer le Corps européen sous le contrôle permanent des structures PESD de l'Union européenne (UE). Enfin, il invite les États membres de l'Union européenne à s'y investir davantage.

□ *Les autorités françaises étudient la question d'un rapprochement entre les forces multinationales et la future CSP. Elles ont débuté une réflexion sur les modalités selon lesquelles le quartier général du Corps européen pourrait devenir dans certaines circonstances un quartier général de forces (FHQ) "ad hoc" de l'Union européenne. Cette transformation ponctuelle en corps interarmées, en tant que de besoin, ne le priverait pas de sa certification de poste de commandement de l'armée de Terre mobilisable pour les opérations de réaction rapide menées sous mandat de l'OTAN (PC Terre HRF). Ceci permettrait de le placer dans la chaîne de décision politico-militaire de l'Union européenne, sans pour autant mettre en cause le rôle opérationnel qu'il peut actuellement jouer dans les opérations menées sous mandat de l'OTAN.*

□ *Les autorités françaises sont favorables à un accroissement du nombre d'États membres de l'Union européenne participant au Corps européen, conformément à la vocation de ces coopérations restreintes d'accueillir progressivement les États membres désireux de s'investir plus profondément sur les questions de défense.*

2. L'ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET LES RELATIONS ENTRE L'UE ET L'OTAN.

(paragraphe n°4-6 et 43)

Le rapport suggère la rédaction d'un Livre Blanc sur :

- les progrès de la SES depuis sa mise en œuvre en 2003 ;*
- la relation entre sécurité intérieure et sécurité extérieure ;*
- la protection des frontières ;*
- la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;*
- les conséquences du changement climatique et des catastrophes naturelles pour la protection des populations et le concept de Human Security.*

Les autorités françaises reconnaissent l'intérêt et la nécessité de faire un travail

de bilan de la stratégie, tel que proposé dans le rapport, 5 ans après l'adoption de ce document, et conformément au mandat donné au SG/HR par le Conseil européen du 14 décembre 2007. A cet égard, les séminaires organisés dans certains États membres, avec parfois la participation de l'Institut d'Etudes de Sécurité, permettront utilement de débattre sur la stratégie, et notamment sur les intérêts communs de sécurité européens, ainsi que le demande le rapport.

Dans ce contexte, les autorités françaises partagent les thèmes de réflexion suggérés par M. Kubne dans son rapport, et soulignent plus particulièrement :

- l'importance de définir ce qu'implique pour l'UE, en termes d'instruments, l'existence partout en Europe d'une menace terroriste permanente et élevée et la menace à la paix et à la sécurité internationales que constitue la prolifération des armes de destruction massive, notamment en Iran ;

- le caractère stratégique de la question de nouvelles problématiques comme la sécurité énergétique et l'assurance de l'accès aux ressources stratégiques pour l'approvisionnement de l'Union ;

- l'intérêt d'une réflexion sur l'adaptation des instruments de l'action de l'UE dans la gestion des crises et le besoin de développement des capacités, civiles et militaires, de façon qualitative et quantitative ;

- l'importance de l'étude de la relation de l'UE avec son voisinage et les grands pays émergents, tant la croissance de ces pays et leur émergence rapide sur la scène mondiale posent de nouveaux défis stratégiques à l'UE ;

- la poursuite de l'approfondissement des relations UE/États-Unis et UE/OTAN. Les deux partenaires de la relation transatlantique doivent en effet développer leur capacité à faire face ensemble aux défis, surtout au moment où l'UE et l'OTAN sont engagées en Afghanistan et où l'UE est sur le point de l'être au Kosovo.

3. MISE EN COMMUN ET INTEROPERABILITE DES MOYENS.

(paragraphe n°23-24 et 32)

En matière de mutualisation, le projet de rapport regrette l'absence de concept opérationnel de mutualisation relatif aux moyens de transport aérien stratégique.

Pour favoriser l'interopérabilité des forces, il appelle de ses vœux la création d'un programme d'Erasmus militaire.

Les autorités françaises reconnaissent la nécessité de développer la

mutualisation des moyens de transport stratégiques au service des opérations européennes. Elles soutiennent la création d'une unité multinationale qui aurait vocation à répondre aux besoins de transport aérien stratégique dans les différents cadres d'emploi (national, UE, OTAN, ONU...).

□ *Elles soutiennent l'idée de la mise en œuvre d'un programme d'Erasmus militaire, au travers d'échanges d'officiers entre écoles européennes lors de leur formation initiale, sous l'égide du Collège Européen de Sécurité et de Défense.*

4. LE PAQUET DEFENSE. (paragraphe n°34)

Le rapport salue l'initiative de la Commission pour un "paquet défense", constitué notamment de deux directives portant respectivement sur les procédures d'acquisition relatives aux marchés publics de défense et aux procédures de transferts intracommunautaires de biens liés à la défense.

Les autorités françaises soulignent que le "paquet défense" doit être conforme à son objectif principal, c'est à dire le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne.

□ *Concernant la directive "marchés publics de défense" : Les autorités françaises accueillent avec intérêt la proposition de directive. Dans ce cadre, il importera néanmoins de veiller à ce que l'accroissement de la souplesse et de la transparence des procédures d'acquisition des biens de défense reste compatible avec la conservation d'une liberté d'appréciation suffisante, par les États membres, des possibilités d'invocation de l'article 296 TCE, nécessaire à la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité. Les autorités françaises soulignent, en outre, l'importance de la prise en compte, par la directive, des spécificités des marchés publics de défense (procédure de recours, seuils, protection des marchés de R&D, etc.);*

□ *Concernant la directive "transferts intracommunautaires" : Les autorités françaises accueillent la proposition de directive avec intérêt et partagent l'objectif de la Commission consistant à faciliter les transferts de produits de défense en Europe afin de renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD). Pour autant, elles soulignent que l'action de la Commission en faveur de l'harmonisation des procédures de transferts intracommunautaires doit rester compatible avec l'appréciation souveraine des États sur leurs exportations d'armements, partie intégrante de leur politique étrangère.. En outre, elles soulignent la nécessité d'une compatibilité avec l'approfondissement de coopérations intergouvernementales en format plus restreint, telle que la coopération dit de la "LoI" (Letter of Intent), fondée sur l'accord de Farnborough de 2000 et réunissant 6 pays (UK, ALL, ITA, ESP, SU, FR). En effet, dans une matière de cette sensibilité*

et compte tenu des risques de prolifération, la construction d'un marché ouvert pour les biens liés à la défense requiert une certaine prudence et un approfondissement progressif.

5. LE FINANCEMENT DES MISSIONS DE LA PESD.
(paragraphe n° 36-39)

Le rapport souligne les besoins financiers croissants liés à l'approfondissement de la PESD/PESD et appelle à adapter les actuels instruments de financement en conséquence.

□ *Les autorités françaises soutiennent l'idée du rapport de faciliter le financement des opérations PESD ainsi que la prise de décision en la matière. Dans cette perspective, elles sont favorables aux propositions qui permettraient de faciliter la mise à disposition des capacités nationales pour les opérations de la PESD, notamment l'élargissement des dépenses éligibles automatiquement aux financements communs. »*

C. Le SG-HRPESC, ses services et les structures permanentes du Conseil

Entré en fonction comme « Monsieur PESC », Javier Solana est aussi devenu très rapidement « Monsieur PESD »¹¹⁵, jouant un rôle clé dans ce processus après tout considéré, juridiquement comme politiquement, comme la dimension « sécurité et défense » de la PESC. Ses anciennes fonctions de Secrétaire général de l'OTAN, dont le SG-HRPESC a conservé et entretenu de puissants réseaux, et sa double casquette UE-UEO¹¹⁶, le plaçaient dans une position privilégiée pour fluidifier et faire évoluer dans la phase initiale les relations interinstitutionnelles triangulaires UE-UEO-OTAN indispensables à une mise en oeuvre efficace de la PESD. Ses activités de porte-parole, de promoteur et de coordinateur des activités PESC, y compris la PESD, l'ont positionné comme la clé de voûte, voire le responsable politique de cette dernière, dépassant la stricte définition juridique de sa fonction¹¹⁷. Celle-ci, résultat d'après négociations et discussions entre États membres lors de la CIG de 1996-1997, était en effet largement en deçà des propositions françaises

¹¹⁵ Certains ont toutefois plaidé pour un découplage partiel ou total des fonctions, invitant à la création d'un poste de « Monsieur PESD » à proprement parler. Voir par exemple Daniel Keohane, « Time for Mr ESDP », *CER Bulletin*, CER, Londres, Octobre-novembre 2002.

¹¹⁶ Javier Solana a été nommé en même temps Secrétaire général du Conseil de l'UE et Secrétaire général de l'UEO.

¹¹⁷ Voir à ce titre Florian Güssgen, 'Of Swiss Army Knives and Diplomacy. A Review of the Union's Diplomatic Capabilities', *The European Union Review*, vol. 6, n°3, Pavie, 2001, p.78.

initiales de créer un « ministre des Affaires étrangères » de l'Union. Dans la pratique cependant, la personnalité du premier Haut représentant pour la PESC/PESD, autant que la capacité de sa double-fonction à faire converger autour de ses services le jeu diplomatique européen, ont progressivement accru le poids de ce poste dans la mise en œuvre de la PESC et de la PESD, mais aussi dans la pratique plus générale de la politique étrangère, de sécurité et de défense dans l'UE¹¹⁸.

De fait, les services et l'entourage du SG-HRPESC sont amenés à jouer un rôle important, qui ne cesse de croître depuis leur institutionnalisation. Le secrétariat général du Conseil, chargé d'assister le Conseil et sa présidence, ainsi que le comité des représentants permanents et les groupes de travail créés ou gérés par le Conseil, est également compétent pour les questions PESC/PESD. Au sein de ces structures du secrétariat général du Conseil (SGC), les Français sont moins nombreux que leurs homologues Allemands et Britanniques dans la catégorie des fonctionnaires et agents temporaires de catégorie A, mais plus nombreux dans la catégorie (importante dans cette structure) des END (30, contre 26 allemands et 21 britanniques)¹¹⁹.

Il convient néanmoins de distinguer, au sein de l'organigramme complexe des structures permanentes du Conseil¹²⁰, les fonctions, rôles et influences respectifs des différents services :

- Le poste de Secrétaire général adjoint, actuellement occupé par le français Pierre de Boissieu, ancien représentant permanent de la France auprès de l'UE, ne dispose pas, juridiquement, d'un rôle spécifique en matière de PESC et de PESD, ses fonctions étant essentiellement gestionnaires et administratives. Ses services peuvent néanmoins exercer une influence sur l'organisation et les réorganisations (quasi-permanentes) des structures du Conseil, et sont donc à

¹¹⁸ Sur les débats entourant la création de cette fonction, et sur ses significations à la fois théoriques et diplomatiques, on pourra se référer aux travaux de Yves Buchet de Neuilly, et notamment 'L'irrésistible ascension du Haut Représentant pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens, *Politique européenne* n°8 (automne 2002), pp.13-31.

¹¹⁹ Source : *Enquête sur la présence française dans les institutions internationales*, Mission des fonctionnaires internationaux, ministère des Affaires étrangères, 2007.

¹²⁰ Une complexité qui conduit certains acteurs de la PESD à des constats particulièrement sévères sur son fonctionnement. Ainsi le diagnostic porté par un diplomate britannique : « *The GSC is a true "bordel". They don't take decisions, it's a deeply un-functional institution. (...) People don't talk to each other, don't share information, etc. The Cabinet might be accessible, but you also get different visions, discourses from them...* (Le SGC est un vrai bordel. Ils ne prennent pas de décision, c'est une institution profondément disfonctionnelle. Les gens ne se parlent pas, ne partagent pas l'information, etc. le cabinet peut être accessible, mais vous obtenez alors des visions, des discours diversifiés). Entretien réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

prendre en compte pour qui considère que « les institutions comptent ».

- Le Cabinet du SG-HRPESC, équipe restreinte de proches collaborateurs choisis par Javier Solana lui-même est quant à lui, quoique de façon informelle, considéré comme influent dans le dispositif de la PESD. Préparation des discours, conseil du SG-HRPESC, transmission entre les différents services du Conseil, de la Commission, des États membres et le SG-HRPESC induisent une influence réelle de ce cabinet, au sein duquel le directeur adjoint est un français, Monsieur Bergamini. Le poste de chef du service juridique du SGC, considéré par la plupart des personnes interrogées comme un poste d'influence, est aussi occupé par un français, Jean-Claude Piris. Certains n'hésitent pas, néanmoins, à souligner les défauts de cette enceinte, mettant notamment en avant le fait que le cabinet, dont les membres sont directement et uniquement redevables au SG-HRPESC, est plus au service de ce dernier que de l'Union et de ses États membres¹²¹.

- L'Unité politique, héritière de l'Unité de Planification Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), créée par le Traité d'Amsterdam en 1997¹²², exerce des fonctions de suivi de la PESC/PESD et de ses développements, de conseil et d'évaluation de la situation internationale et des intérêts de l'Union, et doit soumettre, de façon volontaire ou à la demande du Conseil, des recommandations ou options de politiques à conduire dans le domaine de la PESC/PESD. Le personnel de l'UP, provenant des États membres, du Secrétariat général du Conseil, de la Commission, est censé produire des analyses et avis « européens », tout en s'assurant d'une coordination avec les États membres afin que ses documents puissent être validés par le COPS. À l'image de ce qui se passe à la Commission, les termes d'intérêts nationaux ou d'influence nationale sont presque considérés comme tabous par les membres de l'UP censés agir « en européen ». Le SG-HRPESC comme le COPS étant souvent demandeurs des avis de l'UP, cette structure ne saurait néanmoins être négligée dans l'analyse des acteurs et réseaux d'influence de la PESD. Ainsi son ancien directeur, l'allemand Christoph Heusgen, jouit d'une reconnaissance, d'un prestige et de réseaux conséquents¹²³. Parmi les sept « task force » composant l'UP, une seule est consacrée à la PESD¹²⁴, mais d'autres peuvent avoir une influence sur des enjeux précis de la PESD comme les opérations

¹²¹ Entretien : idem.

¹²² Annexe n°6 au Traité d'Amsterdam.

¹²³ La direction de l'Unité politique est aujourd'hui assurée par Helga Maria Schmid.

¹²⁴ Task Force PESD dirigée jusqu'en 2004 par le belge Marc Otte, aujourd'hui par l'allemand Hans-Bernhard Weisserth.

extérieures ou la prévention des conflits¹²⁵. La présence, au sein de l'UP, d'experts français maîtrisant parfaitement des dossiers géographiques ou techniques précis sans nécessairement opérer à un niveau hiérarchique élevé, peut favoriser leur capacité à diffuser certaines idées et points de vue « en amont » des décisions du SG-HRPEsc et du COPS. On notera enfin que les fonctions d'Alerte rapide, qui étaient celles de l'UPPAR, sont aujourd'hui découplées de l'UP avec la création d'un Centre de situation (SitCent)¹²⁶, composé d'une équipe très réduite, chargée d'alerter le SG-HRPEsc et le COPS en cas de situation de crise, potentielle ou avérée.

● Au sein des structures permanentes du Conseil, la DG E (Relations économiques extérieures, Politique étrangère et de sécurité commune) compte deux Directions compétentes en matière de PESD : la Direction « gestion civile des crises »¹²⁷, et la Direction VIII sur les questions de défense¹²⁸. La VIII, actuellement dirigée par la diplomate française Claude-France Arnould, agit dans ce système en amont du COPS. Mais comme le souligne un français de cette Direction, « *En théorie, il s'agit de « l'amont » du COPS (conseil, recommandations, etc.), sorte de DAS du COPS et de Solana avec préparation des documents préparatoires pour les missions et opérations (politique et juridique). Mais certains dossiers lui échappent, comme le dossier de la SSR Guinée-Bissau par exemple, sans que l'on ne sache trop pourquoi ni comment... Mais à l'inverse, d'autres dossiers devraient être EMUE et arrivent à la Direction VIII. La répartition des rôles et dossiers est en réalité très peu claire, les textes officiels eux-mêmes sont confus* »¹²⁹. Ces structures sont à considérer comme une sorte de « back office » du SG-HRPEsc, qu'il peut être utile d'investir. On notera toutefois que les Français y sont déjà très largement représentés, trop

¹²⁵ C'est le cas des Task Force « Balkans occidentaux/Europe centrale », « Alerte rapide/prévention des conflits/Centre de situation », et « Méditerranée/Barcelone- Moyen-Orient/Afrique ».

¹²⁶ Aujourd'hui dirigé par le britannique William Shapcott.

¹²⁷ Compétente pour : PESD, questions politiques, institutionnelles et horizontales ; Procédures de gestion de crises ; Coordination civilo-militaire ; Relations avec les pays tiers ; Relations avec les organisations internationales (ONU, OSCE, etc.) ; Relations UE-OTAN : coordination des réunions COPS-NAC, groupes de travail sur les arrangements permanents, groupe de travail ad hoc sur la sécurité ; Coordination du groupe politico-militaire ; Institut d'études de sécurité ; Politique d'information ; Registre de défense ; Questions liées à la sécurité, non prolifération ; Désarmement ; Terrorisme ; Exportations d'armes conventionnelles ; Aspects de sécurité dans les relations avec les pays tiers ; Politique d'armement.

¹²⁸ Compétente pour : Capacités ; Coordination concernant le Comité militaire et le groupe de travail du Comité militaire ; Opérations (planification, conduite et soutien) et Développement des concepts généraux ; Exercices, concepts et procédures relatifs aux aspects militaires de la gestion des crises et leur articulation avec les aspects civils, dont la police ; Centre satellitaire, communication, renseignement ; Relations sur les aspects militaires et opérationnels avec l'OTAN, l'ONU, l'OSCE et les pays tiers.

¹²⁹ Entretien avec un END de la DG VIII, Bruxelles, février 2008.

aux dires de certains acteurs, ce qui peut être contre-productif. Cependant qu'une personnalité française de la Direction VIII se demande s'il n'y a pas « *trop de français au sein de cette direction* »¹³⁰, certains de nos partenaires affirment qu'une « *sur-représentation nationale, française par exemple, dans certaines institutions de la PESD, peut avoir pour effet de décrédibiliser ces institutions* », au motif que « *les papiers ou initiatives émanant de leurs services sont considérés comme nationaux et non européens* »¹³¹. Une autre interprétation donnée vient simplement du fait que la DG VIII doit intégrer des planificateurs et que les candidats français sont simplement les meilleurs, la directrice de la DG VIII n'ayant pas le pouvoir de choisir seule les collaborateurs de son service.

D. Les trois institutions « politico-militaires », COPS, CMUE, EMUE

- Le Comité politique et de sécurité (COPS)

Formellement créé en 2001¹³² et composé de représentants des États membres ayant rang d'ambassadeur, le Comité politique et de sécurité demeure bien l'une des enceintes clés du processus de la PESD et, plus largement, de l'ensemble de la PESC¹³³. Ses fonctions incluent, en dehors des périodes de crises, le suivi de la situation internationale dans tous les domaines relevant de la PESC, l'examen des projets de conclusion du Conseil Affaires générales, la liaison avec le SG-HRPEsc et les représentants spéciaux, l'envoi de directives au CMUE, le dialogue entre États membres et avec l'OTAN et les pays candidats en matière de PESD, la direction politique du développement des capacités militaires, etc. Il assure aussi le suivi et l'évaluation des crises, fournissant le cas échéant au Conseil des options ou recommandations en vue d'une opération extérieure, et assurant le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération de gestion de crise. Interface entre les États membres sur l'ensemble de ces questions, le COPS est au cœur de la cartographie formelle de la PESD. Comme le souligne un Français en poste à Bruxelles, « *le lien clé de l'influence sur la PESD, c'est le couloir du COPS (et pas la*

¹³⁰ Entretien réalisé à Bruxelles le 10 mai 2008.

¹³¹ Entretien avec des membres de la RP allemande à Bruxelles, réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

¹³² Décision du Conseil 2001/78/PESC du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité.

¹³³ Le choix des États membres de confier l'ensemble de ces responsabilités au COPS atteste d'une volonté de leur part de ne pas dissocier les questions PESC et PESD, non seulement au motif que la PESD n'est que la dimension « sécurité et défense » de la PESC, mais aussi afin d'assurer un maximum de cohérence et d'efficacité au processus de la PESD.

réunion elle-même), au niveau des ambassadeurs. Si l'ambassadeur au COPS a une forte marge de manœuvre, il n'est pas obligé systématiquement d'en référer à son autorité, il acquiert une forte légitimité vis-à-vis de ses pairs, a plus d'influence sur eux (comme c'est le cas actuellement). A l'inverse, un ambassadeur qui ne peut agir sans devoir en référer en permanence à sa hiérarchie perd de la reconnaissance vis-à-vis de ses pairs... Il faut donc instaurer un climat dans lequel l'ambassadeur au COPS est pleinement soutenu par son administration... »¹³⁴. Si les ambassadeurs au COPS (comme tous les ambassadeurs), sont, hiérarchiquement, en dessous du Directeur des affaires politiques et stratégiques de leur ministère des Affaires étrangères, ce qui apporte aux administrations centrales des États membres une garantie de pouvoir contrôler implicitement la PESC/PESD¹³⁵, il conviendrait donc de ne pas sous-estimer l'importance de placer une personne bénéficiant d'une très forte reconnaissance par ses pairs dans cette enceinte qui est au cœur du dispositif de la PESD. A ce titre, certains de nos partenaires ont parfois le sentiment (non partagé par les Français), que les ambassadeurs français au COPS opèrent dans un univers trop contraint. Ainsi ce diplomate britannique note-t-il : « Traditionnellement, les représentants français au COPS reçoivent des instructions trop strictes, détaillées, de leur administration, ce qui est moins le cas chez nous. Ils manquent donc parfois de la réactivité et de la créativité dont nous pouvons faire preuve »¹³⁶. Une vision qui trouve un début d'explication dans la vision de certains acteurs français, comme l'illustrent les propos de cette personne du Quai d'Orsay : « Le COPS est dans une position paradoxale, parce que dans les traités, c'est lui qui décide, mais en fait, c'est un comité faible, soumis aux États, au Conseil. Structurellement, il n'est pas fort, parce qu'il opère dans une pyramide au sein de laquelle il existe des étages supérieurs à lui, au sein de la RP même, mais aussi vis-à-vis de nous »¹³⁷.

De même, le COPS recevant les avis et bénéficiant du travail préparatoire d'autres institutions, comme les structures permanentes du Conseil déjà mentionnées, ses interlocuteurs « amonts » doivent être considérés comme importants pour faciliter la position de la France au sein du COPS.

- Le Comité militaire de l'UE (CMUE)

Institutionnalisé de façon permanente en 2001¹³⁸, le CMUE regroupe les

¹³⁴ Entretien avec un membre de la RPUE, février 2008.

¹³⁵ Voir à ce titre Gilles Andréani, Christoph Bertram, Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, Londres, Centre for European Reform, 2001.

¹³⁶ Entretien avec un membre de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

¹³⁷ Entretien avec un membre de la Direction des affaires stratégiques du ministère français des Affaires étrangères et européennes, réalisé à Paris, 11 juin 2008.

¹³⁸ Décision du Conseil 2001/79/PESC du 14 février 2000 portant création du Comité militaire de l'Union européenne.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

chefs d'États-majors des États membres, qui se rassemblent environ quatre fois par an (et plus si nécessaire), et sont représentés dans la pratique quotidienne du CMUE par leurs représentants militaires tenant des réunions hebdomadaires. Présidé pour trois ans par un officier quatre étoiles¹³⁹, actuellement le français Bentégeat, le CMUE est l'organe militaire par excellence de l'UE, dont il exerce les activités militaires, y compris la définition du concept général de gestions des crises, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations dans leurs dimensions militaires, le suivi et le contrôle des objectifs capacitaires de l'UE, l'estimation financière des opérations et exercices, et les relations militaires de l'UE et des partenaires (OTAN, pays candidats, etc.). Son président participe de plein droit aux réunions du COPS, mais ses autres membres en ont aussi la possibilité.

Disposer de représentants militaires (et d'adjoints) ayant une solide connaissance des instances et coutumes européennes et otaniennes, et dotés de réseaux et contacts informels développés dans ces enceintes est donc primordial pour faciliter les positions de la France au sein de la dimension militaire de la PESD qu'incarne le CMUE. Cela implique peut-être un renforcement, en amont, de la formation des futurs officiers français destinés à opérer dans cette enceinte, notamment en ce qui concerne les capacités à maîtriser parfaitement l'anglais comme langue de travail, mais aussi des aptitudes de socialisation informelle, et une faculté à opérer dans l'univers bruxellois particulier de négociation et de mise en réseau.

- L'État-major de l'Union européenne (EMUE)

Institutionnalisé de façon définitive en 2001¹⁴⁰, l'EMUE, actuellement dirigé par le britannique David Leakey, est organisé en cinq divisions dirigées chacune par un officier ayant rang de Général de brigade : Plans-Concepts ; Renseignement ; Opérations-Exercices ; Logistiques-Ressources et Système d'information et de communication. Il est l'organe chargé d'alimenter le SG-HRPEC, le COPS et le CMUE en expertise militaire, y compris la planification militaire et l'identification des forces nationales et européennes et l'élaboration d'options stratégiques en cas de crise. Son rôle est davantage technique que décisionnel. La permanence de différences de culture stratégique

¹³⁹ On se souvient que la nomination du premier président du CMUE, le finlandais Gustav Hëgglund, avait donné lieu à de très vives tensions entre États membres, le finlandais n'étant désigné, à bulletin secret, que par huit voix contre sept face à son homologue italien le Général Mario Arpino.

¹⁴⁰ Décision du Conseil 2001/80/PESC du 22 janvier 2001 instituant l'État-major de l'Union européenne.

et opérationnelle entre États membres implique néanmoins l'envoi de personnalités de haut niveau de compétence et dotées d'excellentes qualités relationnelles, notamment parce que l'EMUE peut être perçu comme une enceinte utile de socialisation et de mise en réseau des « militaires de Bruxelles ». Le précédent directeur de l'EMUE était un français, le Général Jean-Paul Perruche, qui bénéficie encore aujourd'hui d'une excellente image et de réseaux relationnels importants à Bruxelles.

A ces trois institutions est venu s'ajouter plus récemment le Comité pour les opérations civilo-militaires (CIVCOM), qui connaît depuis une réelle montée en puissance. La nature des opérations extérieures conduites dans le cadre de la PESD ces dernières années, l'importance accordée à cette spécificité de l'UE comme acteur dans le domaine de la gestion des crises par certains de nos partenaires (britanniques et allemands notamment, mais pas uniquement) explique largement cette montée en puissance. Dans ce contexte, la France est souvent perçue comme ne portant pas assez attention à cette dimension, et des dissensions existent avec nos partenaires britanniques et allemands. Là où les autorités françaises redoutent qu'une priorité accordée à la dimension civilo-militaire de la PESD n'opère de fait une limitation de la PESD à cette sphère au bénéfice de l'OTAN (à qui seraient laissés les enjeux militaires de plus haute importance), nos partenaires souhaiteraient que « *Paris comprenne que lorsque nous parlons de dimension civilo-militaire, nous parlons de civilo-militaire, pas de civil* »¹⁴¹, et que « *l'aptitude à faire du civilo-militaire est justement l'avantage comparatif de l'UE, sa spécificité* »¹⁴².

**Envoyer le drapeau bleu aux douze étoiles : exemples
d'interactions entre les acteurs de la PESD, et processus de
décision en situation de crise**¹⁴³

Les procédures de l'UE concernant la gestion d'une opération de crise sont en apparence clairement définies et codifiées dans les textes. Des phases de ces opérations (comme l'initiative ou le lancement de l'idée d'une opération), des aspects des rapports de force internes et des pratiques quotidiennes révèlent néanmoins quelques zones d'ombre.

¹⁴¹ Entretien avec un membre de la RP du Royaume-Uni à Bruxelles, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

¹⁴² Entretien avec des membres de la RP allemande à Bruxelles, réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

¹⁴³ Sur ce point, voir notamment l'étude d'Annika Björkdahl et Maria Strömvik : EU Crisis management operations : ESDP bodies and decision-making procedures, *DIIS Report* 2008 : 8, Danish Institute for International Studies, 2008.

Initier l'idée d'une opération :

Contrairement à ce qui se passe pour d'autres politiques européennes, les États membres peuvent directement émettre l'idée d'une opération UE au sein du Conseil. Le plus souvent, des discussions informelles se nouent entre des groupes d'États, la présidence et le secrétariat du Conseil, à l'initiative d'un ou plusieurs États membres (la France et le Royaume-Uni étant parmi les plus actifs de ce point de vue), avant que l'idée d'une opération soit discutée à 27. Il s'avère ainsi parfois difficile de savoir exactement quel acteur a été à l'origine de l'idée de telle ou telle opération, d'autant plus que les services du SG-HRPESC semblent parfois faire partie de ces « initiateurs ». Cette phase implique aussi des acteurs tiers : ainsi l'ONU a-t-elle été, indirectement, à l'origine de trois missions PESD en sollicitant l'UE ou certains de ses États membres, et en les identifiant comme des « opérateurs » privilégiés de processus qu'elle contrôlait : cela a été le cas pour la mission de surveillance de l'UE à Aceh ou la mission de l'UE en RDC (opération Artémis, Bunia).

Une fois que l'idée d'une opération est mise sur l'agenda, ses conditions de faisabilité et l'analyse de son bien-fondé stratégique pour l'UE font l'objet de discussions plus ou moins après à 27. Ces échanges plus ou moins formalisés font intervenir essentiellement, pour leurs aspects politiques, les États membres, leur représentations et organes permanents (COPS, RP, etc.), de même que les services du SG-HRPESC. Les considérations techniques (capacités requises, faisabilité opérationnelle, etc.), peuvent aussi faire intervenir le SitCent, l'EMUE, la Commission, voire des acteurs tiers (ONU, UA, OTAN, etc.) éventuellement concernés (par-) ou engagés dans la région. La décision du COPS d'accepter ou non l'idée d'une opération permet de rentrer dans une phase préparatoire plus concrète.

La préparation d'une opération :

Un Concept de gestion de crise, premier document formel de discussion d'une éventuelle opération, est préparé par un groupe de travail *ad hoc* mêlant membres du Conseil et de la Commission. Agissant selon les directives fournies par le COPS et sous la direction du CMUE et du CIVCOM, des organes comme l'EMUE (pour la détermination des options stratégiques de l'opération), ou des organes civils compétents sont alors intégrés dans le processus de rédaction de ces Concepts. La détermination du Commandement opérationnel est décidée au cours de cette même phase

au sein du CMUE.

La validation de ce concept revient au COPS, permettant ensuite son adoption formelle par le Conseil. Durant cette même phase, États membres, COPS et organes du Conseil sont les principales enceintes de discussion sur les estimations des besoins humains (nombre de soldats et/ou de policiers, etc.), et financiers.

La décision formelle :

C'est le Conseil de l'UE qui adopte une action commune lorsque toutes ces questions ont été tranchées, ce qui requiert donc l'approbation de tous les États membres¹⁴⁴. Ces actions communes peuvent varier dans leur contenu selon la nature et le contexte des opérations, mais contiennent toujours au moins les informations suivantes : une prise de position sur le contexte politique et stratégique justifiant l'opération, les détails financiers de l'opération, des précisions opérationnelles (lieu du Commandement opérationnel, chef de la mission, etc.), et un calendrier (parfois aussi présenté dans un document séparé).

La planification :

Les documents de planification sont adoptés soit pendant la même période que l'action commune, soit dans la phase qui la suit immédiatement. L'EMUE prépare une Directive d'initiative militaire, sous la direction du CMUE et les recommandations du COPS, incluant le concept d'opération, les objectifs militaires et conditions de recours à la force, et une estimation des besoins opérationnels (forces, capacités). C'est le COPS, après discussion au sein du CMUE, qui adopte formellement ces documents, éventuellement après plusieurs « navettes ».

Une conférence de génération de force, faisant appel aux États membres et éventuellement à des contributeurs extérieurs, est alors réalisée sous l'égide de l'EMUE et du Commandant de la force. Les contributions se font toujours de façon volontaire, mais peuvent impliquer des efforts de convictions de la part des États membres les plus engagés ou les plus en faveur de l'opération envers des partenaires plus réticents¹⁴⁵.

¹⁴⁴ En vertu des règles régissant la prise de décision en matière de PESC (donc de PESD), l'unanimité est requise. Un État peut certes s'abstenir en vertu de la règle de l'abstention constructive, mais si un État au moins s'oppose à la décision, celle-ci ne peut être prise...

¹⁴⁵ Ce qui peut parfois se transformer en véritable tâche Sisyphe dans certains cas : « (...) *il a fallu cinq conférences de génération de force pour mettre en place les troupes et l'équipement requis pour l'opération*

Une fois ce processus réalisé et avant le lancement d'une opération, un plan opérationnel est réalisé par le commandant de la force et dans le cadre du concept opérationnel, impliquant le volume des forces requis et les règles d'engagement. Ce plan, d'abord discuté au sein du CMUE et du CIVCOM, est validé par le COPS avant d'être adopté par le Conseil.

La durée de cette phase préparatoire peut varier de deux semaines à plusieurs mois...

La direction de l'opération :

Une fois l'opération lancée, le COPS demeure responsable du contrôle stratégique et politique de l'opération, même si le comité des contributeurs, sur la base notamment des informations transmises par le commandement de la force, sert de principal lieu d'échange entre les États engagés. C'est aussi le COPS qui soumet au Conseil pour décision finale l'idée de mettre fin à une opération.

E. Les agences de l'Union européenne : Centre satellitaire, Agence européenne de défense et Institut d'études de sécurité de l'UE¹⁴⁶

• Le centre satellitaire

Héritier du centre satellitaire de l'UEO, le Centre satellitaire de l'UE a été créé en 2001¹⁴⁷ à Torrejon, en Espagne. Il est chargé de fournir les résultats et analyses tirés de l'imagerie satellitaire ou aérienne au SG-HRPESC, au SitCent et à l'EMUE, afin de faciliter leurs fonctions d'alerte rapide. Si le Centre satellitaire est un outil potentiellement utile de la PESD, il n'apparaît pas, dans le cadre de la problématique spécifique de notre recherche, comme une enceinte clé du dispositif de la PESD. Ses fonctions exécutoires et non

EUFOR Tchad/RCA » ; Annika Björkdahl et Maria Strömvik, *op. cit.*, p.33.

¹⁴⁶ Placer l'IES-UE dans les acteurs de la cartographie « formelle » de la PESD peut être sujet à discussion. Parce que cet institut est une agence de l'UE, parce que ses statuts, budget, nomination de directeur, etc., sont directement décidés par le Conseil et son Secrétariat général, nous avons préféré le placer ici. Il sera néanmoins fait allusion au rôle de cet institut dans l'analyse des réseaux et acteurs informels de la PESD.

¹⁴⁷ Action commune 2001/555/PESC du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

décisionnelles n'en font pas un acteur clé.

• L'Agence européenne de défense

L'Agence européenne de défense (AED) est formellement née par une action commune en date du 12 juillet 2004, mais ses origines sont très anciennes, le processus de maturation ayant été long.

Historiquement, c'est la déclaration de l'UEO annexée au Traité de Maastricht qui évoque pour la première fois, en 1992 la création d'une Agence d'armement. Les tentatives de mettre sur pied cette Agence, qui vont se dérouler au sein du Groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO), vont échouer. Néanmoins en 1994, Français et Allemands décident de regrouper tous leurs bureaux de programmes qui gèrent des programmes franco-allemands. Britanniques et Italiens veulent s'associer à cette initiative qui va donner lieu à la création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR).

L'idée d'une Agence européenne de défense va renaître au moment de la convention européenne. Le Groupe 8 chargé de travailler sur les aspects liés à la PESD émet l'idée de la création de cette agence dite Agence de développement des capacités. A ce stade, les institutions liées à la PESD sont nées. Les *Headline goals* ont permis de définir les capacités militaires que devaient détenir l'Union européenne afin de remplir les missions de Petersberg. Le processus ECAP, qui vise à combler les lacunes capacitaires, a été mis en place. Le sentiment qu'il est nécessaire de créer un lieu où les 27 pourraient définir les capacités militaires nécessaires à l'Union mais également mettre en place ces capacités émerge donc à ce moment là.

Parallèlement à l'élaboration du Traité constitutionnel, la Présidence grecque a élaboré en juin 2003, une semaine avant le Conseil européen, un texte décrivant ce que pourrait être une agence européenne de l'armement. Durant la présidence italienne au deuxième semestre 2003, il fut demandé aux États de définir quelle vision ils avaient de cette future Agence européenne de défense. La décision de créer l'Agence européenne de défense est prise à la fin de la présidence italienne, celle-ci étant un relatif échec par ailleurs, aucun accord n'ayant pu être trouvé sur le projet de traité constitutionnel.

Durant le premier semestre 2004 est mis en place une *establishment team* chargée de définir précisément quelles devraient être les missions et les moyens de l'Agence européenne de défense. A sa tête est nommé un britannique, Nick

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Witney, qui deviendra le premier directeur de l'Agence européenne de défense. La France n'a pas réussi à imposer son candidat, Laurent Giovachini¹⁴⁸.

Deux visions s'opposent alors : la vision britannique, qui conçoit l'Agence comme une agence de capacités, et la vision française qui conçoit l'Agence comme une institution qui doit couvrir tous les domaines allant de la défense à l'armement avec l'objectif à terme de faire de l'Agence une DGA européenne. Dans un sens la vision française va triompher puisque l'Agence comprend quatre directions qui couvrent les domaines suivants :

- Capacités ;
- Recherche et technologie ;
- Armement ;
- Marché et BITD.

Mais en même temps, on retient une vision de l'Agence limitée concernant ses moyens puisque l'Agence comprendra à terme 80 personnes pour un budget de 20 millions d'euros. Le budget d'investissement de l'Agence, affecté à la R et T, est également limité, avec 3 millions d'euros.

• L'institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE)

Créé en 2001¹⁴⁹, l'IES-UE est le successeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO dont il occupe les mêmes locaux à Paris. Entre volonté d'apparaître comme un think tank intellectuel influent et obligation de rendre compte au SG-HRPESC et d'assister le Conseil, entre vocation d'être « *au service de la PESC* »¹⁵⁰ et désir de conduire une réflexion indépendante et véritablement européenne, l'IES-UE occupe encore une place quelque peu ambiguë dans la cartographie de la PESC/PESD¹⁵¹. L'influence directe de l'Institut sur le processus de la PESD, sur la structuration des rapports de force entre les différents projets et idées sur cette politique, demeure difficile à évaluer de façon précise. De plus en plus, l'Institut sert néanmoins de réceptacle pour le processus, conduisant à des progrès dans la PESD. En 2003, la stratégie

¹⁴⁸ Voir l'encadré réalisé à ce titre, dans le chapitre 4.

¹⁴⁹ Action commune 2001/554/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'UE.

¹⁵⁰ La présentation officielle de l'Institut, figurant sur toutes ses publications est « *Un institut au service de la PESC* ». L'action commune créant l'IES-UE précise notamment que « *L'institut contribue au développement de la PESC, y compris de la PESD, en effectuant des recherches et analyses dans des domaines pertinents* ».

¹⁵¹ En particulier dès lors qu'il s'agit d'opérer une distinction entre les cartographies formelles et informelles de la PESD...

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

européenne de sécurité avait été rédigée après que quatre séminaires aient été réalisés par l'Institut dans le cadre de ce projet. Il en va de même en 2008 pour la « révision » de la stratégie européenne de sécurité. L'AED fait également souvent appel à l'IES-UE : le document de prospective stratégique qui a servi de base pour la *Long term vision* a été réalisé par l'Institut pour l'AED. Cette dernière commande également directement des études à l'IES-UE.

La très large diffusion de ses publications¹⁵², tant dans les institutions de l'UE et des États membres qu'auprès d'un public plus large d'étudiants ou de chercheurs, le niveau élevé (qualitativement) des intervenants et participants à ses séminaires restreints, font de cet institut un acteur important de la mise en débat de la PESD. Plus encore, la situation « para officielle » de l'IES-UE en fait une sorte de pont entre les différentes composantes de la « communauté européenne de la PESD » : chercheurs, diplomates, militaires, responsables politiques, etc. Les chercheurs qui constituent la – petite – équipe de l'institut ont facilement accès et ont de bons contacts avec les acteurs des enceintes formelles de la PESD, tout en étant en contact direct ou indirect avec des enceintes informelles par le biais de leurs participations fréquentes à des conférences et séminaires et la diffusion très large de leurs publications.

Témoin de ce rôle de pont de l'institut et de ses chercheurs, la trajectoire de certains de ses membres, d'abord auteurs d'articles et d'ouvrages sur un enjeu précis de la PESD, puis chargés par les instances européennes de rapports ou de notes sur ces mêmes enjeux et enfin intégrés au système décisionnel lui-même¹⁵³.

Le simple fait qu'il soit basé à Paris devrait être de nature à faciliter la présence de Français, officiels ou non, aux travaux et réunions organisés par l'Institut. C'est le cas des chercheurs invités (boursiers de l'institut), parmi lesquels les Français sont plutôt bien représentés. C'est le cas aussi dans les équipes de recherche, avec la présence quasi-permanente d'un chercheur français dans l'équipe de recherche, et la direction de l'Institut par une française, Nicole Gnesotto, de 2000 à 2007. C'est un peu moins le cas dans les réunions et séminaires.

¹⁵² Ses *Cahiers de Chaillot* et *Occasional Papers* bénéficient d'une diffusion gratuite et spontanée à près de trois mille exemplaires auprès d'institutions européennes et nationales, d'universités, etc., sans compter la mise en ligne gratuite de ces publications et leurs téléchargements nombreux. Des moyens et un dispositif de publicisation des travaux de l'Institut inatteignable pour la plupart des think tanks européens.

¹⁵³ Cette trajectoire est notamment celle de Burkard Shmitt, ancien chercheur puis Directeur-adjoint de l'IES-UE, aujourd'hui à la DG Marché intérieur de la Commission européenne.

F. Les Représentations permanentes des États membres

Les vingt-sept représentations permanentes des États membres de l'UE sont aussi des acteurs clés de la PESD, en tant que lien entre enceintes bruxelloises et autorités et administrations nationales. Outils de présence, de représentation et d'action des États membres à Bruxelles, elles sont aussi chargées de faire parvenir à leurs capitales respectives les informations sur les discussions en cours ou prévues à Bruxelles.

Au-delà du rôle spécifique déjà évoqué que jouent certains de ses membres (ambassadeurs auprès du COPS et membres de la représentation militaire permanente notamment), les RPUE sont de ce point de vue des outils clés des positionnements et de la présence des États membres au sein des enceintes européennes par leurs fonctionnaires et conseillers spécialisés sur des questions spécifiques. En matière de PESD, les RPUE ont notamment des conseillers chargés de préparer, en amont, les réunions du COPS (les conseillers Nikolaïdis) et, quoique dans des volumes et selon des compétences variant d'une RP à l'autre, des conseillers travaillant sur des questions transversales et géographiques particulières (Balkans occidentaux ou Afrique par exemple). Correctement formés et capables de se constituer un bon réseau à Bruxelles, ces membres de la RPUE peuvent être des leviers peu visibles mais efficaces de l'optimisation de l'influence française dans le dispositif de la PESD. Encore faut-il pour cela que la synergie entre leurs activités à Bruxelles et les activités des autorités et administrations françaises soit totale. Or, cela ne semble pas toujours être le cas. Comme le note ce français en poste à la RPUE, « *À Bruxelles, 60 à 70% du travail, c'est de la procédure. Or, à Paris, on raisonne en termes de grandes idées, de grandes propositions, sans penser à formuler un calendrier, une procédure « bruxello-compatible ». De ce point de vue, il existe un manque de réflexe de mettre la RPUE dans la boucle lorsque des projets sont débattus, élaborés à Paris. Il n'y a pas, à ce titre, de rationalisation, et seulement deux réunions ont été tenues en août 2007 et février 2008, pour préparer la PFUE, et on n'a pas réussi à se mettre d'accord sur 'qui faisait quoi', sur un calendrier, etc.* »¹⁵⁴. Plus encore, les membres de la RPUE se sentent parfois peu appuyés par Paris : « *Il est important de relayer le maximum d'info à Paris, mais la réciproque n'est pas forcément vraie...* »¹⁵⁵. Un diagnostic fortement nuancé par les acteurs « parisiens de la PESD », pour qui ces constats relèvent d'une « *complainte bureaucratique classique, que l'on retrouve partout et à tous les niveaux* » alors qu' « *en réalité, il y a des voies de communications, d'échanges de documents classifiés, etc., qui fonctionnent* ». Et d'expliquer que « *les Français de Bruxelles ont la pression de leurs*

¹⁵⁴ Entretien avec un membre de la RPUE, Bruxelles, février 2008.

¹⁵⁵ Entretien avec un membre de la RPUE à Bruxelles, février 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

collègues qui leur demandent des précisions sur les positions françaises, etc. Peut-être cela influence-t-il leur sentiment de ne pas être assez mis au courant des dossiers... Mais il est difficile de tirer des enseignements de ces plaintes en termes de dysfonctionnement. C'est du screugneugneu bureaucratique quotidien... »¹⁵⁶.

Malgré ces divergences d'appréciation sur la vitalité des liens entre RP et administrations nationales, celles-ci se trouvent au cœur du double-lien entre niveau européen et national. D'une part, ses membres sont très rapidement « bruxellisés » par la pratique quotidienne de réunions avec leurs homologues européens et avec d'autres institutions européennes et sont très bien insérés dans les réseaux bruxellois de la PESD, et peuvent ainsi faciliter la bruxellisation des administrations nationales dont ils sont les premiers points d'entrée et de contact à Bruxelles. A l'inverse, le personnels des RP sont aussi des relais efficaces et sachant utiliser l'arène bruxelloise pour « franciser » celle-ci, en transmettant et favorisant la diffusion des positions françaises en son sein.

G. L'OTAN

Par-delà les relations interinstitutionnelles officielles entre l'OTAN et l'UE, de nombreuses raisons invitent à considérer la première et ses structures comme des acteurs de la cartographie de la PESD¹⁵⁷.

Les structures mêmes de la PESD, mises en place à partir de 2000-2001, sont largement inspirées de celles de l'OTAN. Comme le note cet ancien membre de la mission militaire française à Bruxelles : « Cette mise en place du COPS, a eu tendance à le 'paralléliser' avec le NAC, faisant du premier une annexe du second... L'intégration de la PESD dans les politiques communautaires sous forme de COREPER 3 aurait eu plus d'intérêt, et aurait permis de dissocier davantage OTAN et UE. La France pensait pouvoir être, au COPS, comme l'américain du NAC »¹⁵⁸.

Par ailleurs, les ambitions politiques, militaires et stratégiques de la PESD demeurent avant tout largement influencées par « ce qui se fait » ou « ce qui ne se fait pas » au sein de l'OTAN. L'OTAN est dès lors en permanence un des termes centraux des discussions sur la PESD, à tous les niveaux du système

¹⁵⁶ Entretien avec un membre de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère français de la Défense, réalisé à Paris, le 4 avril 2008.

¹⁵⁷ Il ne saurait être question de rappeler ici le rôle de l'OTAN et ses évolutions, ni l'ensemble des débats et enjeux de la relation UE-OTAN.

¹⁵⁸ Entretien réalisé à Paris le 14 février 2008.

décisionnel et dans quasiment tous les domaines de compétence ou d'intervention de la PESD. En raison de la volonté des États membres de ne pas opérer de découplage ou de doublons entre les deux organisations, influencer sur l'agenda et les ambitions concrètes de l'OTAN, c'est aussi influencer par ricochet sur les marges de manœuvre de la PESD. D'où la nécessité de disposer d'une solide présence au sein notamment du Secrétariat général de l'OTAN.

Qu'en est-il de la situation française ? D'un strict point de vue quantitatif, la présence française au sein du Secrétariat général de l'OTAN est plutôt forte, avec soixante-dix administrateurs (plus quatre envoyés volontairement par la France)¹⁵⁹, contre soixante-treize pour le Royaume-Uni¹⁶⁰ et trente-deux pour l'Allemagne¹⁶¹. La France est pour autant légèrement sous-représentée (mais moins que l'Allemagne) au regard de sa quote-part au budget de l'organisation. D'un point de vue qualitatif cette fois, certains postes importants sont occupés par des Français. C'est le cas, par exemple, du poste de directeur-adjoint chargé de la diplomatie publique, occupé par le français Jean-François Bureau. Cependant, des services pourtant considérés comme importants à Paris, semblent sous-investis. C'est le cas notamment des directions « investissement » et « opérations »¹⁶². Certains n'hésitent pas à mettre en avant l'existence de marges de manœuvres pour renforcer l'influence française au sein de l'organisation. Comme le relève ce responsable français en poste à l'OTAN, « *Tout le problème est qu'à l'heure actuelle la France ne touche pas les dividendes de sa présence très active dans l'OTAN (...). Si l'on prend les Britanniques, ils ont fait bouger toute la répartition au staff international afin de prendre la direction du poste de directeur-adjoint « opérations » sachant qu'ils allaient s'impliquer profondément en Afghanistan. Les Allemands, eux, visent à s'impliquer dans la région de la mer noire et de l'Asie centrale (logique avec la stratégie européenne pour l'Asie centrale). Ils ont donc choisi leurs priorités. Les Italiens exploitent aussi très intelligemment l'OTAN. Ils ont noyauté toute la filière du dialogue Méditerranéen. Pour notre part nous n'avons pas su exploiter notre présence dans les Balkans. Il faut donc être plus visibles au sein de l'OTAN (...)* »¹⁶³.

La capacité des autorités françaises à proposer de bons candidats en réponse à des avis de vacance de poste, et à les soutenir pleinement une fois leur recrutement acquis, peut aussi être questionnée. Ainsi constate un fonctionnaire de l'OTAN : « *A l'arrivée, on paye aussi notre manque d'implication dans l'OTAN, on manque de bons candidats pour le staff international. On n'est pas bien armés*

¹⁵⁹ Soit 14,6 des effectifs totaux. Source : *Présence française 2007 – Organisations coordonnées*, MAE.

¹⁶⁰ Soit 15,2% des effectifs totaux. Source : *idem*.

¹⁶¹ Soit 6,7% des effectifs totaux. Source : *ibidem*.

¹⁶² Entretien avec des fonctionnaires français de l'OTAN, réalisé à Bruxelles le 17 janvier 2008.

¹⁶³ Entretien réalisé à Bruxelles, le 17 janvier 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

intellectuellement pour passer les tests qui sont très anglo-saxons »¹⁶⁴.

Au final, et quoique cela puisse paraître surprenant, l'OTAN doit être considérée comme faisant pleinement partie du « dispositif français de la PESD ».

La situation particulière de la France dans l'OTAN et sa réorientation : frein ou moteur de l'influence française en matière de PESD ?

La situation particulière de la France dans et vis-à-vis de l'OTAN demeure un enjeu de débat récurrent, porteur de prises de position tranchées, que des annonces et signes récents d'un nouveau « rapprochement » ont bien entendu relancés.

Les conséquences de ce positionnement pour l'influence de la France dans la mise en débat comme dans la mise en œuvre de la PESD demeurent difficiles à évaluer de façon définitive.

En incarnant traditionnellement l'un des extrêmes des termes du débat sur les ambitions de défense européenne et leur dimension transatlantique, Paris suscite incontestablement des méfiances, suspicions et réticences chez certains de ses partenaires, désireux de ne rien faire qui pourrait nuire à l'efficacité et à la cohésion de l'Alliance atlantique. Cela a pu occasionnellement porter atteinte à la capacité d'entraînement de la France dans le processus de la PESD sur des enjeux précis, et a des conséquences sur la perception au quotidien des acteurs français de la PESD. D'où l'idée, renouvelée ces derniers mois sans nécessairement devenir dominante, selon laquelle une « normalisation otanienne » de la France pourrait être de nature à favoriser son influence sur la PESD. Ainsi, pour certains, « *Il est évident que si la France réintègre la structure militaire intégrée de l'OTAN, cela facilitera la position de la France qui ne sera plus soupçonnée d'avoir cet agenda secret* »¹⁶⁵. Certains de nos partenaires, « *aimeraient voir une réintégration des structures de commandement intégrée par la France comme un moyen de surmonter des points de dissension, des malentendus et maladresses* »¹⁶⁶.

Pour d'autres, en revanche, une réintégration de la structure militaire intégrée de l'OTAN, un rapprochement, voire même de simples signes d'ouvertures, sont susceptibles de nuire à l'influence de la France en

¹⁶⁴ Entretien réalisé à Bruxelles, le 17 janvier 2008.

¹⁶⁵ Entretien avec un fonctionnaire étranger de la Commission, réalisé à Bruxelles en février 2008.

¹⁶⁶ Entretien avec un membre de la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

matière de PESD, voire aux ambitions de cette politique dans leur ensemble. Pour certains, « *La normalisation de la position dans l'OTAN a fait perdre beaucoup de crédibilité et d'ambition à la PESD* », surtout dès lors que « *Les Britanniques utilisent la PESD pour expérimenter des choses, pour ensuite les transposer dans l'OTAN* »¹⁶⁷. Aussi ce Français de la Commission européenne avertit-il à partir d'un exemple précis : « *Dans le non papier de l'OTAN, il est prévu que l'AED coopère avec l'Alliance sur les drones. Aujourd'hui, l'OTAN s'intéresse au mécanisme de protection civile de l'UE. On est en train de crédibiliser l'OTAN sur des domaines où elle n'était pas crédible. Cela a été reçu comme un coup de poignard dans le dos. Personne à Bruxelles n'a été consulté. La contrepartie est peut-être dans d'autres domaines, cela peut arriver, mais il est possible aussi qu'il n'y ait aucune contrepartie* »¹⁶⁸.

Le positionnement particulier de la France sur l'échiquier des débats sur les questions de défense européennes et transatlantiques est aussi l'une des raisons pour lesquelles les autorités comme les acteurs non gouvernementaux français sont attendus, écoutés sur ces enjeux, une explication au fait que « *tout ce qui est dit par les Français est écouté, étudié et décortiqué aux premier, deuxième, troisième degrés* »¹⁶⁹. A ce titre, donc, peut-être que « *la révision de la position sur l'OTAN n'aide pas forcément* »¹⁷⁰ à assurer la diffusion et la promotion de l'influence française en matière de PESD...

¹⁶⁷ Entretien avec un officier français, réalisé à Paris le 14 février 2008.

¹⁶⁸ Entretien avec un membre de la DG Relex de la Commission européenne, réalisé à Bruxelles en février 2008.

¹⁶⁹ Entretien avec un membre de la RPUE, réalisé à Bruxelles, février 2008.

¹⁷⁰ Idem.

Conclusion

Cette rapide présentation de la cartographie formelle de la PESD met en évidence un système décisionnel déjà beaucoup plus complexe de cette politique que ne pourraient le laisser penser les apparences. Cette cartographie est d'ailleurs à considérer comme mouvante, de nouvelles institutions (comme le CIVCOM), Directions ou Sous-Directions émergeant au fil de la pratique et de la mise en œuvre de la PESD.

Cette simple présentation institutionnelle permet aussi de confirmer l'impression que passés les premiers stades de lancement de la PESD, le centre de gravité de la PESD a commencé à se déplacer progressivement des capitales vers Bruxelles. Tout en demeurant sans commune mesure avec les dimensions de la Commission européenne, l'appareil bureaucratique de la PESD s'est considérablement élargi et approfondi. De plus, même lorsqu'elles sont intergouvernementales, les structures permanentes de la PESD sont parfois capables de produire des initiatives n'émanant pas directement d'une administration nationale.

Dans ce contexte, la France n'a pas à rougir de sa présence dans cette cartographie formelle de la PESD, et pourrait même être amenée à réduire certains de ses effectifs (proportionnellement à d'autres États membres) dans les années à venir. Il conviendra dès lors d'opérer des choix précis en termes de ciblage des postes.

A ce titre, il convient de compléter cette première cartographie formelle de la PESD par la prise en considération d'observations et témoignages sur la pratique quotidienne de la PESD au sein de cet appareil complexe. La façon dont les acteurs travaillent ensemble (ou non), se côtoient, s'échangent informations et points de vue, la façon dont différents niveaux hiérarchiques opèrent simultanément, et dont les dossiers « techniques » sont traités au quotidien doit notamment permettre de clarifier plus avant la nature des fonctions et mises en réseau des acteurs de la PESD.

III. La pratique quotidienne de la PESD un « univers de jeux multiples »¹⁷¹: rapports interinstitutionnels et multi-niveaux, processus de socialisation et d'élaboration des décisions

Par-delà cette première cartographie formelle, la mise en œuvre et la pratique quotidiennes de la PESD font intervenir une multitude de relations entre les instances concernées et leurs différents niveaux hiérarchiques internes. De l'aveu même des fonctionnaires européens, français ou non, la pratique quotidienne de la PESD demeure, du point de vue institutionnel, extrêmement complexe, confuse, incertaine¹⁷². Établir la « sociologie interne » de la PESD en analysant la multitude des rapports interinstitutionnels et pluri-hiérarchiques qui la régissent, et lui donner du sens dans une cartographie précise, demeure délicat tant cette cartographie varie elle-même d'un sujet à l'autre, voire d'un moment à l'autre. Ainsi certaines personnes rencontrées dans le cadre de notre recherche expliquent se retrouver, contre toute attente, en charge de préparer des décisions du COPS sur certains sujets alors qu'ils ne s'y attendaient pas, ou au contraire se voir écartées de dossiers *à priori* de la compétence de leur institution de rattachement. Difficile, dans ces conditions, de chercher à mettre en évidence le rôle concret des multiples acteurs de la PESD et de leurs canaux de communication et de mise en réseau en s'autorisant à une (re-)lecture trop rigide et affirmative du processus de la PESD.

Entretiens comme études de cas permettent néanmoins de mettre en évidence des « modes de socialisation », qui sont autant de modalités par lesquelles se forge la pratique de la PESD, se rencontrent ses acteurs, circulent les idées, se nouent des réseaux, se prennent les décisions.

¹⁷¹ Nous empruntons cette expression à Yves Buchet de Neuilly, telle qu'il l'a développée dans ses travaux sur la PESD déjà mentionnés.

¹⁷² C'est ce qui ressort de la plupart des entretiens conduits.

A. Des pratiques et socialisations sectorielles et thématiques

Politique européenne parmi d'autres, la PESD elle-même se décline en une multitude de dossiers, de sous-politiques, d'enjeux thématiques et géographiques particuliers. Chacun d'eux fait intervenir des acteurs spécifiques, à Bruxelles comme dans les capitales européennes.

Se forment ainsi, au gré de l'agenda de la PESC et de la PESD des « communautés opérationnelles » particulières, institutionnalisées ou non, éphémères ou de plus longue durée.

Les groupes de travail sur des questions spécifiques, et les acteurs qui gravitent autour, peuvent ainsi être considérés comme des communautés opérationnelles relativement formalisées. Leur dimension pluri institutionnelle et plurinationale met en évidence la multiplicité des acteurs de la PESD : membres du secrétariat général du Conseil, de la Commission, représentation des États membres, sont ainsi la plupart du temps présents dans ces groupes de travail, dont la composition varie néanmoins d'un sujet à l'autre.

Des formes informelles de telles communautés surgissent parfois, dans la mesure où les personnes amenées à travailler sur un même dossier entrent inévitablement en contact, se côtoient. Comme le souligne cette personne travaillant à la DAS, « *chacun a ses contacts privilégiés, quotidiens... On a toujours un interlocuteur direct quel qu'il soit. Peu importe que l'on le connaisse ou pas, qu'il soit français ou non* ». Et d'ajouter : « *Je ne suis pas persuadé qu'il soit nécessaire, sur des sujets précis, de construire un réseau parallèle. C'est plus le dossier qui commande, les délais sont contraints. Ce sont les circuits administratifs nationaux et européens qui s'imposent* »¹⁷³. Ce témoignage tendrait à inscrire la PESD au quotidien comme un processus de « communauté opérationnelle », au sein duquel la priorité est la résolution d'enjeux donnés et dans lequel, finalement, l'agenda dicte les contacts et mises en réseaux, et non l'inverse : « *Quels types de relations peut-on avoir avec de anciens de la Défense qui sont maintenant totalement « européens » ? Les premiers contacts sont facilités... Mais même si l'interlocuteur avait été Polonais ou Allemand, on aurait un peu plus tardé à nouer une bonne relation, mais le travail aurait été fait. Le travail que l'on va devoir faire avec tel ou tel service, de toute façon, on le fera, que l'interlocuteur soit Français ou non* »¹⁷⁴.

Cette pratique technique et opérationnelle de la PESD met en évidence une

¹⁷³ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

¹⁷⁴ Entretien avec un membre de la DAS, réalisé à Paris le 4 avril 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

« autre PESD », beaucoup plus horizontale, traversant les niveaux hiérarchiques, les institutions et les lieux de décision (Bruxelles et capitales européennes), et non « verticale » (relation selon laquelle les capitales dicteraient l'agenda à la plus haute hiérarchie bruxelloise, laquelle chargerait ses échelons inférieurs de la mise en œuvre des choix ainsi opérés). Cette « autre PESD » apparaît aussi beaucoup plus « désétatisée » que ne le laissent penser les analyses et présentations classiques de la PESD.

Sur des enjeux précis, techniques, des acteurs tiers peuvent parfois être considérés comme faisant partie de ces « communautés opérationnelles ». C'est le cas d'experts spécialistes de pays ou régions spécifiques comme les Balkans occidentaux ou l'Afrique sub-saharienne, ou de sujets particuliers comme le contrôle des armements ou les industries d'armement.

Cette pratique de la PESD au quotidien fait ressortir une image beaucoup plus « éclatée » de son processus décisionnel, qui nourrit et confirme le sentiment des acteurs du processus eux-mêmes de faire partie d'un système extrêmement complexe, confus, mouvant.

Parvenir à faire le lien entre les composantes nationales et bruxelloises de ces « communautés opérationnelles » peut apparaître comme un enjeu majeur en vue d'une optimisation de la présence et de l'influence française dans la PESD au quotidien. Dans ce contexte, les niveaux hiérarchiques intermédiaires prennent de l'importance, de même que la présence au sein du dispositif bruxellois de personnalités hautement spécialisées.

B. Des pratiques et socialisations hiérarchiques

En dehors de ces socialisations thématiques, la pratique de la PESD fait aussi intervenir des socialisations hiérarchiques.

Dans certains cas, l'institution et son mode de fonctionnement officiel impliquent de fait une mise en réseau et une coopération permanentes entre acteurs de même niveau hiérarchique : c'est le cas du COPS, dont les membres ont tous le même rang d'ambassadeur et occupent peu ou prou un niveau similaire dans la hiérarchie de leur RP et vis-à-vis de leur ministère d'origine. Habités aux réunions hebdomadaires ensemble, les membres du COPS se connaissent bien entendu très bien, et savent par exemple comment s'aborder ou se convaincre les uns les autres.

Dans d'autres cas, des processus similaires ont existé entre administrations

nationales : entre ministres compétents bien entendu, mais aussi et surtout entre directeurs des affaires stratégiques des ministères nationaux de la défense ou entre directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères. Des « tandems franco-britanniques » ont ainsi, un temps, marqué la PESD. Le rôle et l'influence de telles socialisations sont aujourd'hui un peu moindres, notamment parce que la PESD a atteint une certaine vitesse de croisière en vertu de laquelle les institutions bruxelloises et les administrations nationales à un niveau hiérarchique inférieur ont pris le relais des bâtisseurs initiaux. Comme le souligne ce diplomate britannique, « *Il y a eu une période au cours de laquelle Marc Perrin de Bichambaut et Simon Webb travaillaient très bien ensemble (...), de même que Gérard Errera et son équivalent au Royaume-Uni, mais ce type de réseau entre directeurs est moins opérant depuis trois-quatre ans* »¹⁷⁵. Ces types de socialisations hiérarchiques peuvent néanmoins toujours être utiles, en particulier dès lors que surgissent des enjeux diplomatiques sensibles dans le domaine de la PESD, exigeant que soient arbitrés des clivages et opérés des choix politiques au plus haut niveau : lancement d'une nouvelle dimension de la PESD, décision de lancer une opération jugée politiquement ou stratégiquement sensible, etc.

Par-delà cette socialisation hiérarchique évidente, c'est surtout au niveau des échelons intermédiaires, médians, que s'opère une mise en communauté « hiérarchisée ». Au sein des RP, les conseillers en charge des questions PESD/PESC, ceux chargés de préparer les décisions du COPS connaissent aussi leurs homologues des autres RP. Plus intéressant, ils sont aussi les points de contact privilégiés pour les END ou fonctionnaires de niveau intermédiaire dans les structures de la Commission, du Conseil, du Parlement, et des administrations nationales, mais aussi des think tanks. Parfois peu visibles, ces acteurs intermédiaires de la PESD sont pourtant les praticiens de la PESD au quotidien, et leur grande capacité de mise en relation et de socialisation est essentielle au bon fonctionnement du processus de la PESD. Du point de vue de l'optimisation de l'influence française, ils sont donc à considérer comme des acteurs clés, parce que susceptibles de faciliter le travail de leurs supérieurs (les représentants au COPS et au CMUE notamment), et de fluidifier considérablement les relations Paris-Bruxelles.

La pratique quotidienne de la PESD laisse ainsi apparaître des pratiques multi-niveaux, impliquant qu'aucun niveau du système décisionnel ne doit être négligé pour favoriser une pénétration et une acceptation optimale des principes et projets nationaux.

¹⁷⁵ Entretien avec un membre de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

C. Des pratiques et socialisations catégorielles, personnelles et professionnelles

A ces circuits de socialisation thématiques et hiérarchiques s'en ajoutent d'autres, encore plus difficilement identifiables de façon claire : liens personnels et corporatistes, relations entre anciens collègues, etc.

Du côté des acteurs britanniques, on retrouve beaucoup d'acteurs passés de la « communauté britannique sur la PESD »¹⁷⁶ au sein du système décisionnel européen. Que ces acteurs agissent en réseau ou non demeure incertain.

En France, la Délégation aux affaires stratégiques et l'EMA sont des pourvoyeurs importants d'acteurs de la PESD au quotidien, avec par exemple deux personnes clés du dispositif au sein de la RP et plusieurs END dans les institutions du Conseil pour ce qui concerne la DAS. Comme le souligne ce membre de la DAS, « *Les gens de la RMF sont tous des anciens de la division euratlantique de l'EMA, se connaissent tous. De plus, presque tous les END du SGC et de ses différents organes viennent de la DAS* »¹⁷⁷. Cela peut dans certains cas faciliter la mise en réseau des acteurs français, entre les différents lieux de décision et de mise en débat de la PESD à Bruxelles, mais aussi entre ceux-ci et les administrations nationales.

Du côté des acteurs militaires, la multiplication des opérations multinationales dans l'après-guerre froide et l'irruption des militaires dans certaines enceintes bruxelloises ont favorisé des socialisations et mises en réseau¹⁷⁸. Le Collège européen de défense, qui aurait pu être perçu comme étant un outil décisif de ce point de vue est, au dire de la plupart des personnes interrogées, assez loin de remplir ce rôle. Comme le souligne ce fonctionnaire du Parlement européen : « *La socialisation des acteurs de la PESD a encore beaucoup de chemin à faire. Le Collège européen de défense est loin de la rendre effective* »¹⁷⁹. La pratique quotidienne de la PESD est donc une fois de plus le vecteur le plus important de socialisation catégorielle et professionnelle chez les militaires. Les membres des représentations militaires des États membres et ceux de l'EMUE se connaissent, sont amenés à prendre des décisions ensemble, à élaborer des positions ou expertises « militaires et européennes ». Une certaine solidarité « de corps », facilite ici une mise en réseau catégorielle : « *Le fait de se rencontrer entre*

¹⁷⁶ Communauté PESD dont nous avons suggéré l'existence dans le chapitre 1 de cette étude.

¹⁷⁷ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

¹⁷⁸ Pour une étude sur la bruxellisation « du point de vue des militaires », voir par exemple Nyagalé Bagayoko, *op. cit.*

¹⁷⁹ Entretien réalisé à Bruxelles, le 9 avril 2004.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

militaires, avec la même psychologie, les mêmes méthodes, facilite beaucoup les négociations, car les militaires opèrent de façon similaire et veulent toujours aboutir à une solution »¹⁸⁰.

Cette Bruxellisation des militaires¹⁸¹ est peut-être néanmoins sous-exploitée en terme de stratégie d'influence, les expériences et réseaux bâtis par les officiers ayant occupé de hautes fonctions n'étant que rarement mis à profit après qu'ils aient quitté leurs fonctions bruxelloises.

D. Quelles leçons tirer de ces pratiques et rapports internes pour la présence de la France dans le système de la PESD ?

- **L'influence nationale tirée des postes de haut niveau est à nuancer :**

Obtenir un poste à forte visibilité dans le système décisionnel européen, c'est souvent, pour une capitale, consentir à « céder » sur d'autres dossiers ou d'autres postes. Une politique d'influence visant à imposer des représentants nationaux à des postes de DG ou de Directeurs exige d'opérer des priorités. Tout poste obtenu, par exemple dans le domaine de la PESD, se traduit par le consentement à ce que des postes dans d'autres politiques soient concédés à d'autres partenaires européens. Plus encore, il existe un phénomène européen par lequel l'attribution d'une DG ou d'une Direction à un pays produit parfois l'effet inverse recherché (une sous représentation du pays dans ladite DG ou Direction aux échelons inférieurs parfois plus influents), au motif d'un rééquilibrage entre les États membres¹⁸². Or, les postes les plus influents ne sont pas forcément les postes de premier niveau, mais parfois les postes moins visibles de conseillers, de rapporteurs, de coordinateurs¹⁸³. Dans la réalité, l'intérêt stratégique de disposer de personnalités aux postes les plus élevés varie d'un enjeu à l'autre, et dans le temps, et il demeure difficile d'affirmer de façon catégorique que tel ou tel niveau hiérarchique est celui qu'un État membre doit absolument investir pour magnifier son influence au sein des instances bruxelloises. Comme le souligne ce membre de la DAS, « *Est-il plus important*

¹⁸⁰ Entretien avec un ancien membre de la RPMUE, réalisé à Paris le 14 février 2008.

¹⁸¹ On pourra se référer utilement sur ce thème, et, plus largement, sur le rapport des militaires français à l'eupéanisation de la défense, à l'étude réalisée par Niagalé Bagayoko, 'Les officiers français et la construction européenne : l'eupéanisation du point de vue des acteurs de la défense, *op. cit.*

¹⁸² Ce qui n'est pas le cas avec la Direction VIII (« questions de défense ») du Conseil, dirigée par la diplomate française Claude-France Arnould et au sein de laquelle opèrent un nombre conséquent de français.

¹⁸³ C'est ce qui ressort d'une écrasante majorité des entretiens menés.

*d'avoir des postes de DG ou de conseillers, rédacteurs ? Les deux, bien sûr. Il est utile d'avoir de bonnes personnes à des niveaux équivalant au nôtre. Mais quand on passe à d'autres enjeux, il est aussi important d'avoir des français à des postes de direction... Les deux répondent à des besoins différents, qui s'expriment à des niveaux différents (...)*¹⁸⁴. Reste que la PESD a peut-être aujourd'hui un État fonctionnel renforçant l'importance des acteurs intermédiaires « au quotidien » par rapport aux échelons supérieurs de la hiérarchie. Comme le souligne ce fonctionnaire du Parlement européen, « *Maintenant que les grandes décisions ont été prises, il est en effet peut-être plus important de disposer de personnes dotées de solides expertises, idées et réseaux aux niveaux hiérarchiques intermédiaires que de hauts diplomates propulsés aux postes les plus prestigieux* »¹⁸⁵.

Qu'en est-il de l'attitude et du positionnement de la France sur cette question ? Selon certains, « *Les français ont tendance à porter leur attention sur les postes les plus élevés, là où nous nous concentrons davantage sur les niveaux hiérarchiques intermédiaires (...). Nous avons effectivement l'impression que les français sont obnubilés par les positions les plus élevées, et sont moins actifs sur les positions intermédiaires. La France tend à être excitée par les postes prestigieux* »¹⁸⁶. Un point de vue partagé par certains acteurs français : « *Il y a un déficit sur les postes inférieurs, ceux qui ont une durabilité importante, au détriment des postes de haute visibilité* »¹⁸⁷.

- **Les personnalités multiscartes, aux réseaux et expériences diversifiées, jouissent souvent d'une marge de manœuvre magnifiée :**

Les acteurs français ou européens de la PESD qui disposent des meilleurs réseaux et d'une expérience diversifiée (les ayant par exemple conduit à passer successivement par leurs administrations nationales, la Commission, leur RPUE, le Conseil, etc.) bénéficient d'une plus grande reconnaissance et d'une plus grande efficacité dans la pratique quotidienne de leurs missions. Maîtrisant parfaitement l'ensemble des rouages complexes des institutions européennes, étant au fait des habitudes de travail et contraintes diversifiées entre les différents acteurs de la cartographie formelle de la PESD, ces acteurs bénéficient en outre de réseaux utiles pour lever certaines difficultés, faciliter la mise en cohérence des différents acteurs de la PESD, etc.

¹⁸⁴ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008

¹⁸⁵ Entretien avec un britannique travaillant pour la sous-commission « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

¹⁸⁶ Entretien avec un membre de la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

¹⁸⁷ Entretien réalisé à Bruxelles le 17 janvier 2008.

- **Les passerelles entre les institutions et les niveaux hiérarchiques en ce qui concerne la circulation des idées et des préférences est supérieure à ce que pourrait indiquer une lecture « juridique » de la cartographie formelle de la PESD :**

La cartographie institutionnelle de la PESD traditionnellement présentée, insistant sur le rôle quasi-exclusif des États membres (et de leurs représentations ou instances de concertation), ne rend compte que d'une partie de la réalité de la pratique quotidienne de la PESD. Si les instances intergouvernementales (COPS, SGC, Conseil) sont bien les ultimes « décideurs » de la PESD, la circulation des idées et préférences fait intervenir un nombre beaucoup plus grand d'acteurs. Ces derniers incluent notamment la Commission et le Parlement. *Via* leurs prérogatives budgétaires, grâce à un double processus de « sécuritarisation » des relations extérieures et de « civilianisation » de la politique de sécurité et de défense, grâce aussi à leur influence normative bien réelle dans le jeu bruxellois, ces institutions entrent, quoique de façon souvent informelle, dans le jeu de la PESD.

- **Eviter des mises en difficultés de la France sur des dossiers précis de la PESD exige une prise en compte très en amont des différents acteurs (y compris ceux qui ne sont en apparence pas directement concernés par le dossier en question), et une appréhension parfaite de leurs préférences et méthodes de travail.**

Comme le souligne ce membre du SGAE, « *Avant, la décision était simple : un primo-rédacteur, un camp contre, un camp pour, puis un compromis... Aujourd'hui, on assiste à une multiplication des groupes, des positions, les choses sont beaucoup plus confuses. On est un peu dans une situation confuse et difficile, on n'est plus aussi à l'aise qu'avant. On est plus dans le même métier, il faut changer les méthodes, etc* »¹⁸⁸. Multiplication des États membres, multiplication des groupes de travail sur des enjeux spécifiques, irruption de la Commission dans nombre de dossiers en apparence « PESC/PESD », diversification des champs d'application de la PESD elle-même, font de cette politique un champ décisionnel extrêmement complexe, exigeant une capacité d'anticipation accrue de prise de contact, de mise en réseau et de consultation d'autres acteurs.

¹⁸⁸ Entretien avec un membre du SGAE, réalisé à Paris le 26 mars 2008.

● **Faciliter et fluidifier l'action et l'influence des acteurs français exige de réconcilier différents niveaux et circuits de socialisation.**

Le système de discussion et de préparation des décisions en amont des décideurs ultimes (COPS et Conseil de l'UE), la multiplicité des questions techniques et géographiques à traiter, impliquent une palette très étendue d'acteurs, au sein de laquelle il peut parfois s'avérer difficile de créer de la « cohérence nationale ».

Quelles conséquences du Traité de Lisbonne sur la cartographie et la pratique de la PESD ?

Les incertitudes sur la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne concernant les relations extérieures de l'Union ne font que renforcer le sentiment de confusion à l'égard de la pratique quotidienne de la PESD. En particulier, les conditions de mise en œuvre du Service commun d'action extérieure (SCAE), et ses conséquences possibles sur l'ensemble du système décisionnel de la PESC/PESD et de sa hiérarchie, sont pour l'heure largement inconnues. Fonctionnaires et END ignorent totalement, pour la plupart, quelles sont ou seront les restructurations envisagées dans le schéma institutionnel actuel de la PESC/PESD, et leurs conséquences pour leur propre institution de rattachement, même si des idées commencent à circuler¹⁸⁹.

Les fondements juridiques tels qu'exprimés dans le Traité de Lisbonne laissent une marge de manœuvre importante et ne devraient pas permettre d'en savoir beaucoup plus avant 2009. On relèvera néanmoins deux dispositions, concernant la mise en œuvre d'un Service commun d'action extérieure et la possibilité d'établir une coopération structurée permanente (CSP), qui pourraient modifier cartographie et pratique de la PESD.

¹⁸⁹ Voir à ce titre le *Working Paper* hors série réalisé pour l'Institut européen de relations internationales et l'Academia Diplomatica Europea par Irnerio Seminatore et Anna-Karolina Nowak sur « Le service européen d'action extérieure » et « L'action extérieure de l'UE à la lumière du Traité de Lisbonne : spécificité de la PESC », disponible à partir du site <http://www.ieri.be>. Voir aussi Antonio Missiroli, 'The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP', *Briefing Paper*, DG Relations extérieures du Parlement européen, janvier 2008.

Quel rôle pour le futur SCAE ?

« Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission »¹⁹⁰.

(...) La Conférence déclare que, dès la signature du traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, le secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission et les États membres devraient entamer les travaux préparatoires relatifs au Service européen pour l'action extérieure »¹⁹¹.

Les discussions et négociations sur les conditions et modalités concrètes de mise en œuvre de ce SCAE ont commencé. Engageant un très petit nombre de personnalités, se déroulant à très haut niveau et dans le plus grand secret, peu d'information en filtre pour l'heure. Le sujet est très sensible, faisant resurgir notamment de (déjà) vieilles tensions concernant notamment le rôle de la Commission et du Parlement européen en matière de PESC et de PESD, au sujet duquel le Conseil avait déjà tenté une mise en garde :

« La Conférence note par ailleurs que les dispositions couvrant la PESC ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen »¹⁹².

Par-delà le renouvellement de ces débats anciens, la mise en place du SCAE pourrait avoir pour conséquence de faire émerger, au sein des institutions européennes, des compétences qu'elles n'ont pas. Le fait de disposer de personnels diplomatiques européens dans des représentations extérieures qui ne seraient plus seulement des Délégations de la Commission mais de véritables représentations de l'UE pourrait ainsi favoriser la capacité des institutions permanentes à disposer de leurs propres analyses et données de terrain de certains pays ou région, là, où, à l'heure actuelle, seuls les plus grands États à la présence et au réseau diplomatique et de renseignement très développé ont cette capacité.

¹⁹⁰ Article 13 bis du Traité de Lisbonne (Article 27 du TUE), Paragraphe 3.

¹⁹¹ Déclaration ad article 13bis du Traité de Lisbonne (Article 27 TUE) du traité sur l'Union européenne.

¹⁹² Annexe 14, déclaration sur la PESC.

La coopération structurée permanente : avec qui ? pour quoi ? comment ?

Un protocole au Traité de Lisbonne (Protocole 4) prévoit aussi l'établissement d'une coopération structurée permanente en matière de défense, destinée à permettre à ceux des États membres qui le souhaitent d'aller plus vite et/ou plus loin en matière de PESD. Mais aller plus vite pour aller dans quelle direction ? Le protocole précise certes les engagements auxquels devront souscrire les États désireux d'y participer :

- L'augmentation de la déployabilité des forces, soit au niveau national soit par le développement de forces multinationales, incluant éventuellement des mutualisations de capacités ou des spécialisations entre États membres ;
- La participation à des programmes d'armement conjoint, notamment dirigés par l'AED ;
- La réduction des insuffisances capacitaires telles qu'identifiées par le mécanisme de développement des capacités ;
- La détermination d'objectifs en matière d'investissement de défense.

De nombreuses incertitudes subsistent quant à la précision de ces objectifs et aux conséquences possibles sur le nombre de pays destinés à intégrer cette coopération structurée permanente¹⁹³. Opérer une clarification trop précise ou ambitieuse de ces objectifs, c'est inévitablement condamner la Coopération structurée permanente à ne regrouper qu'un très petit nombre d'États. En laisser subsister une définition trop souple permettant à un maximum d'États membres d'y participer, c'est au contraire être certain qu'elle ne remplira pas son rôle d'élevateur des ambitions européennes et d'accélération des coopérations entre ceux qui le souhaitent. Or, le nombre et le nom des participants seront certainement des éléments déterminants de sa plus-value, ou non, pour la PESD.

Aussi, cette Coopération structurée permanente devrait voir confirmer la montée en puissance, déjà constatée, de l'AED dans l'architecture institutionnelle de la PESD.

¹⁹³ Sur ce thème, voir par exemple Sven Biscop, 'Permanent Structured Cooperation and the future of ESDP', *Egmont Papers* 20, Bruxelles, Egmont, 2008.

Conclusion de la première partie

En poussant plus avant la cartographie formelle de la PESD, c'est avant tout le décalage entre la représentation qu'en ont les observateurs et acteurs extérieurs et ceux qui la pratiquent au quotidien qui est le plus frappant. A une cartographie institutionnelle connue, présumée simple et intergouvernementale, se superpose une pratique beaucoup plus complexe, confuse, mouvante, voire éclatée. Le rôle concret des acteurs, la nature et la fonction de leurs socialisations professionnelles et de leur mise en réseau varient aussi, suivant ces fluctuations et évolutions. Niveaux hiérarchiques, enjeux spécifiques (thématiques ou géographiques), interactions inter-institutionnelles et inter-étatiques font surgir une cartographie de la PESD relativement éclatée, tour à tour ou simultanément horizontale et relativement désétatisée (regroupant des acteurs émanant de l'ensemble des institutions bruxelloises et des États membres autour d'un dossier précis à traiter), ou plus verticale (faisant intervenir essentiellement les niveaux hiérarchiques les plus élevés des États membres et leurs lieux de confrontation et de coopération à Bruxelles).

Au sein de cette cartographie formelle de la PESD, les acteurs français sont plutôt bien représentés quantitativement dans les institutions bruxelloises où se joue la PESD, avec toutefois un sur-investissement des enceintes considérées comme clés par Paris (comme la Direction VIII du Conseil de l'UE), et un sous-investissement d'enceintes considérées comme exogènes au processus de la PESD par Paris mais qui pourraient être amenées à y prendre une part grandissante dans les années à venir (Commission et Parlement notamment).

Présence ne signifie pas nécessairement influence, et il convient donc, aussi, de mesurer plus avant comment les acteurs français opèrent dans ce système complexe (notamment en comparaison de nos partenaires britanniques et allemands), vis-à-vis d'autres acteurs formels, mais aussi dans le cadre élargi d'une cartographie informelle de la PESD faisant aussi intervenir des acteurs non-officiels.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Deuxième partie :

la cartographie informelle de la PESD : acteurs, réseaux d'influence et positionnement de la France y afférant.

A cette cartographie formelle de la PESD déjà complexe et confuse, vient s'ajouter une cartographie informelle qu'il est nécessaire de prendre en compte. La circulation des idées et personnes dans le domaine de la PESD, entre les institutions européennes et entre celles-ci et les administrations nationales – en d'autres termes, les socialisations et circuits d'influence des acteurs de la PESD –, mérite en premier lieu de plus amples éclaircissements. En tenant compte du positionnement et des relations entre les acteurs français de la PESD opérant à Paris et Bruxelles dans ce système complexe, il convient de rendre compte d'un double jeu « d'européanisation » des décideurs et fonctionnaires nationaux, mesurant l'influence européenne sur les décisions et administrations françaises, et de « nationalisation » des institutions et enceintes européennes, mesurant l'influence française sur les décisions européennes (Chapitre 4).

Le rôle joué par les outils de mise en réseau et enceintes informelles (think tanks, etc.), doit aussi être analysé (Chapitre 5). Bien que ne faisant pas partie du système décisionnel de la PESD stricto sensu, ces enceintes font néanmoins partie du processus de la PESD dès lors que l'on considère qu'une politique européenne s'élabore aussi par la circulation et la propagation des idées en amont ou en parallèle des prises de décisions officielles.

Des éléments de cartographie(s) alternative(s) des acteurs et réseaux d'influence de la PESD, englobant les cartographies formelle et informelle de cette politique, peuvent dès lors être envisagés (Chapitre 6).

I. Entre européanisation des décideurs et fonctionnaires nationaux et « nationalisation » des institutions et enceintes européennes : mesurer et comprendre l'influence d'un État dans le processus de la PESD

Suffit-il de comptabiliser le nombre de français présents dans telle ou telle institution « qui compte » (ou pas), de mesurer, au regard de la situation de nos homologues britanniques et allemands notamment, le nombre de postes de directeur général ou de chef de division occupés par des Français, pour mesurer l'influence « de la France » au sein des institutions européennes, notamment celles en charge de la PESD ? Assurément pas¹⁹⁴. S'il est de bon ton, en France, de flatter la peur du déclin national en mobilisant de telles données¹⁹⁵, cela ne saurait donner lieu à des conclusions catégoriques. Par-delà le fait que, d'un point de vue strictement statistique, la France est plutôt bien représentée dans les institutions en charge de la PESD, l'analyse de la pratique quotidienne de la PESD montre que l'aspect qualitatif des postes est au moins aussi important. Plus encore, il ne saurait être question de mesurer l'influence française à travers un nombre de postes occupés si les personnalités qui occupent ces postes ne sont pas intégrées, mises en cohérence et utilisées à des fins de stratégie d'influence. Ces conditions semblent parfois inégalement remplies.

Etudier la cartographie informelle de la PESD, c'est de ce point de vue analyser comment, au sein ou en marge de la cartographie institutionnelle et formelle de la PESD, se créent des circuits et réseaux d'influence, s'échangent les idées, références et expériences, et les relier à la problématique particulière de l'influence de la France en matière de PESD. Il convient à ce titre de tenir compte en premier lieu des diagnostics effectués par les acteurs eux-mêmes, français ou européens, sur l'influence des acteurs et idées françaises en matière de PESD (Section A). A partir de ce diagnostic initial, peuvent être abordées plus avant les problématiques de l'européanisation des acteurs français de la PESD (Section B) et de leurs positionnements, de leur mise en cohérence entre eux (section C) et avec leurs administrations nationales (Section D) et enfin leur

¹⁹⁴ C'est pourtant un exercice fréquent en France, conduisant d'ailleurs à des diagnostics étonnamment diversifiés. Voir par exemple pour un diagnostic optimiste Thomas Ferenczi, 'Des eurocrates français très influents', *Le Monde*, 18 octobre 2007.

¹⁹⁵ Voir par exemple, pour un diagnostic pessimiste cette fois, Jean Quatremer, 'La France perd du terrain à Bruxelles', *Libération*, 10 novembre 2005.

influence et perception au sein de la cartographie de la PESD (Section E).

A. Mesurer l'influence française à Bruxelles : le point de vue des acteurs français et européens

La question de l'influence française dans le processus de la PESD serait-elle un reflet parmi d'autres d'une éternelle interrogation nationale sur le rang de la France en Europe et dans le monde, sur fond d'angoisse du déclin ?

Toujours est-il qu'une différence frappante existe entre les diagnostics opérés par les acteurs européens et français de la PESD.

Les premiers affirment en grande majorité (mais pas unanimement), que l'influence française sur l'ensemble de la PESD est très grande, au motif que « *la PESD elle-même est française* », ou que « *certaines de ses évolutions récentes, comme l'africanisation de la PESD, sont le résultat de l'influence française dans le processus* »¹⁹⁶. Ainsi, un diplomate britannique estime-t-il que « *la France est le pays le plus influent dans le processus de la PESD, pour trois raisons principales : il existe une forte présence française dans les institutions de la PESD ; la France joue un rôle actif, voire clé dans les missions extérieures de l'UE (plus que le Royaume-Uni), et elle crée l'agenda de cette politique ; l'engagement politique de Paris signifie qu'elle peut influencer les orientations politiques du processus de la PESD, ce qui n'est pas le cas à Londres* »¹⁹⁷.

L'engagement politique de Paris dans le processus de la PESD, perçu comme très fort, est souvent cité comme la principale explication d'une influence française ressentie comme prédominante. Le diagnostic est souvent plus pessimiste chez les acteurs français, la plupart opérant notamment une distinction entre la phase initiale de la PESD, de 1998 à 2004, et les quatre dernières années. Une distinction qui invite peut-être à distinguer, à nouveau, « plusieurs PESD », selon les enjeux précis et le temps. Nos partenaires décrivant l'influence française comme forte évoquent souvent l'existence du processus lui-même et ses grandes orientations, et non la pratique quotidienne de la PESD. Les acteurs mettant en évidence l'influence d'autres acteurs insistent plus fréquemment sur des dimensions spécifiques du processus intéressant peu ou moins Paris, concernant notamment la dimension civile de la PESD¹⁹⁸. Acteurs français comme européens soulignent tous, en revanche que

¹⁹⁶ Entretien avec un chercheur européen, réalisé à Paris en février 2008.

¹⁹⁷ Entretien avec un membre de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

¹⁹⁸ Pour laquelle des acteurs comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais aussi la Suède, ont joué et continuent de jouer un rôle très actif.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

les acteurs français de la PESD, officiels ou non, jouissent d'une curiosité, d'une écoute et d'attentes particulières parmi leurs homologues européens. Comme le relève ce membre de la RPUE, « *En ce qui concerne l'influence française sur la PESD en général, c'est nous qui fixons le degré d'ambition de la PESD. On est pris pour des grands stratèges, et tout ce qui est dit est décortiqué aux premier, deuxième, troisième degrés* »¹⁹⁹.

Acteurs français comme européens soulignent enfin pour la plupart des lacunes et erreurs, de fond ou de forme, nuisant parfois à la bonne réception, diffusion et appropriation des idées et projets français en matière de PESD lorsqu'ils existent. Celles-ci mettent en particulier en évidence plusieurs tendances complémentaires : des difficultés liées à l'adaptation des instances et administrations nationales au jeu politique et institutionnel complexe de la PESD ; des difficultés de mise en réseau des acteurs français, à Bruxelles et entre Bruxelles et les administrations nationales ; des difficultés à valoriser les idées françaises à Bruxelles, par une utilisation efficace des réseaux et circuits d'influence bruxellois. Autant d'enjeux qu'il convient d'analyser à partir de la problématique des acteurs et réseaux de la PESD.

B. L'Européanisation des acteurs français de la PESD, préalable à un investissement optimal des circuits d'influence de la PESD

Le développement de la PESD puis sa pratique au quotidien mobilisent des acteurs français aux origines et compétences diversifiées (diplomates, militaires, etc.), qui ont du s'adapter progressivement à cette nouvelle politique rénovant parfois profondément leur propre métier. Prise en compte des nouvelles institutions européennes, adaptation aux nouveaux cadres d'exercice de certaines fonctions diplomatiques et militaires²⁰⁰, mise en cohérence des institutions nationales en charge de cette nouvelle politique européenne, optimisation des carrières de personnalités amenées à opérer dans le dispositif de la PESD sont la clé d'une « européanisation réussie » des acteurs français de la PESD comme d'autres politiques européennes.

Se posent en premier lieu des enjeux d'assimilations nationales des habitus européens, que l'ambassadeur Pierre Sellal résume poliment en ces termes : « *subsistent dans notre pays certaines traces d'incompréhension, sur deux traits essentiels du*

¹⁹⁹ Entretien réalisé à Bruxelles, le 20 février 2008.

²⁰⁰ Pour une étude de certains de ces processus appliqués aux militaires, voire Nyagalé Bagayoko, *op. cit.*

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

travail européen : le principe de négociation d'une part ; la gouvernance par les règles d'autre part. Négocier veut dire expliquer, convaincre, et pour aboutir compromettre. Gouverner par des règles veut dire réduire la part du discrétionnaire et de l'acte d'autorité. Peut-être parce qu'elles ne sont pas pleinement représentatives de la tradition étatique française, ces deux exigences ne sont pas toujours reconnues »²⁰¹.

Valable dans la conduite de la politique européenne au sens large et au niveau le plus élevé de l'État et de la diplomatie nationale, ce constat l'est aussi dans la pratique quotidienne d'une politique européenne comme la PESD.

Se pose, aussi, l'adaptation des administrations nationales à l'irruption de nouveaux acteurs dans leurs champs de compétence, et d'une nouvelle politique européenne.

De ce point de vue, quelques difficultés sont parfois notées dans le dispositif français de la PESD. Comme le souligne un officier français, « *Dans le cas français, des différends entre le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense, et entre ce dernier et l'État-major ou des structures comme la DAS ont existé, même si en général des solutions ont été trouvées... A Londres, des tensions, beaucoup plus classiques, ont existé entre le Premier ministre et le Foreign Office. A Berlin, des tensions ont aussi surgit entre Affaires étrangères et Défense, et les collègues berlinois avaient aussi du mal avec leur propre représentation...* ». Et d'ajouter : « *Il faut à Paris, pour piloter la PESD, quelque chose de mieux que ce que l'on a. Il faut en quelque sorte un « back office »* »²⁰². Pour d'autres, « *On a un problème dans le sens où les cadres qui sont dans les institutions à Paris connaissent mal le fonctionnement de l'institution européenne* »²⁰³, ou encore, « *les gens que l'on envoie en poste dans les institutions européennes n'ont pas assez d'expérience bruxelloise* »²⁰⁴. De fait, la complexité grandissante de l'architecture institutionnelle de la PESD et de la PESD, et plus encore la cartographie extrêmement confuse et fluctuante de sa pratique quotidienne, compliquent la tâche des acteurs nationaux de la PESD opérant depuis Paris et n'ayant pas forcément d'expérience, de vécu de l'intérieur de ce(s) système(s).

Se pose ainsi la question de la coordination des acteurs « parisiens de la PESD ». Pour toutes les politiques européennes, le Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE)²⁰⁵, service transversal rattaché à Matignon, agit

²⁰¹ Pierre Sellal, 'La place de la France à Bruxelles, reflet de son influence dans le monde', *La Revue internationale et stratégique* n°63, Paris, IRIS-Dalloz, automne 2006, p.197-198.

²⁰² Entretien réalisé à Paris en février 2008.

²⁰³ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne, réalisé à Bruxelles le 17 janvier 2008.

²⁰⁴ Entretien avec un membre français de l'AED, réalisé à Bruxelles le 13 février 2008.

²⁰⁵ Héritier du Secrétariat général au Comité Interministériel (SGCI), dont le nom a été changé le

comme l'instance de coordination, de mise en cohérence des différents ministères et administrations nationaux. Mais la PESC et la PESD échappent pour l'heure aux compétences du SGAE, bien que celui-ci ait des compétences en matière de relations extérieures. Reflet d'une vision classique de la PESC et de la PESD en faisant des politiques européennes « pas comme les autres », cette situation est peut-être partiellement dépassée tant les frontières entre dimensions civiles de la PESC/PESD et dimensions sécuritaires des relations extérieures, sans parler des enjeux budgétaires, rendent de plus en plus floue cette « exceptionnalité » de la PESC/PESD. Le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense sont donc les principaux acteurs « parisiens » de la PESD au quotidien. Dans ce contexte, l'utilité d'une structure de mise en cohérence entre eux, à la manière des fonctions que peut remplir le SGAE pour les autres politiques européennes, ou le SGDN sur certains enjeux de défense, est diversement appréciée selon les acteurs. Sans surprise, chacun parle « de son point de vue ». Ainsi ce membre du SGAE insiste-t-il sur le fait que : « *Le SGAE ne s'occupe pas de la PESC et de la PESD. Le Quai d'Orsay et la Défense se prennent les pieds dans le tapis, se privent de services de mise en cohérence, se préparent à des conflits. Avoir au moins un point de contact national et transverse sur les outils PESC/PESD avant d'envoyer les dossiers à Bruxelles serait peut-être utile* »²⁰⁶, ou encore cet ancien membre de la RPMUE : « *Il faut à Paris, pour piloter la PESD, quelque chose de mieux que ce que l'on a. Il faut en quelque sorte un back office, pour plusieurs raisons. D'une part, les industriels et leur lobbying sont omniprésents, et se sont substitués à la réflexion stratégique, celle des think tanks notamment. Ensuite parce qu'il existe un manque de réflexion stratégique autour de notre environnement (le document Solana sur la stratégie de sécurité est par exemple très britannique). Il convient, enfin, de travailler à la création d'une communauté de stratégestes européens : toute la formation des officiers amenés à travailler dans la PESD est à revoir* »²⁰⁷.

Des points de vue en faveur d'une meilleure coordination que ne partagent pas certains acteurs français. Ainsi ce membre de la DAS insiste sur le fait que « *Sur des dossiers strictement PESD, nous ne sommes que deux acteurs*²⁰⁸, avec l'Élysée au-dessus. En termes purement bureaucratiques, c'est aussi simple pour nous de n'avoir qu'un seul interlocuteur. On peut s'interroger sur l'intérêt éventuel d'avoir un troisième interlocuteur au-dessus, mais quelle en serait la plus-value ? Quel est le meilleur des systèmes ? Il existe des avantages à être en circuit court... »²⁰⁹. Et cette personne du Quai d'Orsay d'aller

18 octobre 2005.

²⁰⁶ Entretien avec un membre du SGAE réalisé à Paris le 29 mars 2008.

²⁰⁷ Entretien réalisé à Paris le 19 février 2008.

²⁰⁸ Les deux acteurs auxquels il est ici fait référence sont le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères et européennes.

²⁰⁹ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

encore plus loin : « *Le fait de retrouver en binôme Affaires étrangères – défense est à ne surtout pas changer. Quand on a besoin d'un arbitrage, il y a Matignon, voire l'Élysée. Il ne faudrait surtout pas ajouter un troisième interlocuteur, un autre rouage* »²¹⁰.

Se pose, enfin, la question de la préparation des personnes invitées à opérer à Bruxelles, et de la gestion des carrières des acteurs français de la PESD. Comme le note ce membre de la RPUE : « *Lorsque l'on est à Bruxelles, il y a obligation de se constituer ses propres réseaux, d'apprendre à maîtriser des procédures complexes. La formation à Paris est à ce titre insuffisante avant une prise de fonction à Bruxelles* »²¹¹. Un point de vue partagé par la plupart des acteurs français civils, militaires, diplomates, END, mais aussi par leurs homologues britanniques et allemands.

La gestion des carrières des personnels de l'administration pose des problèmes spécifiques vis-à-vis de Bruxelles. Selon les ministères, les problèmes ne sont pas identiques mais peuvent se résumer de la manière suivante :

- Au ministère de la Défense les carrières des officiers suivent leur logique en propre, logique qui n'est pas faite pour sélectionner des candidats les mieux à même d'occuper des postes à Bruxelles : Il n'y a pas de « profil de carrière » pour investir Bruxelles ; une fois la mutation sur Paris effectuée, après avoir occupé un poste Bruxellois, on n'utilise pas au mieux le retour d'expérience Bruxellois.
- En ce qui concerne la DGA, le passage à Bruxelles s'apparente à un billet d'aller sans retour. Les postes offerts sur Paris sont sans rapport avec ce qui est offert à l'AED par exemple tant en termes de salaire que de responsabilité. De ce fait, pour les postes de niveau intermédiaire, les candidats présentés officiellement sont d'un niveau insuffisant, ce qui conduit l'AED à choisir de plus en plus souvent ce que l'on pourrait appeler des candidatures libres. Le retour de la France dans le commandement militaire intégré pourrait de ce point de vue être à double tranchant. Il est certain que des postes ainsi créés pour des Français vont attirer les officiers français, ce qui veut dire que la mise en réseau avec leurs partenaires européens sera plus importante. Mais un désintérêt supplémentaire pour les organisations européennes comme l'EMUE est dès lors à

²¹⁰ Entretien avec un membre de la Direction des affaires stratégiques du ministère français des Affaires étrangères européennes, réalisé à Paris le 9 juin 2008.

²¹¹ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

craindre, alors même que les officiers ayant été en poste à Bruxelles gardent un bon souvenir de leur travail dans ce cadre européen et multilatéral.

- En ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères et européennes, on retrouve également ce problème du « retour sur Paris ». Au Quai d'Orsay comme au ministère de la défense, la révision générale des politiques publiques (RGPP) pourrait avoir pour effet de raréfier encore plus les postes de qualité après un séjour bruxellois. Enfin, la formation et les profils de carrière ne sont pas toujours très adaptés même si on constate un progrès général.
- En ce qui concerne les END, on peut considérer que leur carrière n'est pas gérée à proprement parler, ce qui conduit ces personnels à s'autonomiser une fois sur place et à avoir une logique de déroulement de carrière personnel qui les conduit soit à investir le secteur privé, soit à essayer de devenir fonctionnaire européen. Leur logique personnelle peut donc aller clairement à l'encontre des intérêts de la France.

La logique des corps de l'Etat français peut également jouer contre une démarche européenne, l'essentiel étant la préservation de la solidarité au sein du corps au service des intérêts personnels de carrière. Enfin le peu de porosité entre fonction publique militaire, fonction publique civile, universitaires, monde de l'entreprise, monde politique, conditionne des profils professionnels par trop univoques, ce qui peut constituer une gêne à Bruxelles. Ceux qui jouent un rôle essentiel dans l'échiquier ont très souvent des parcours atypiques qui sont soit le fruit du hasard soit de la volonté des individus eux-mêmes mais pas du système français. Il est difficile de faire bouger les systèmes de déroulement de carrière qui sont liés bien souvent directement ou indirectement au statut de la fonction publique. Toutefois, et dans la mesure du possible, il serait nécessaire que le ministère de la Défense dispose d'une meilleure cartographie d'ensemble des profils de carrière afin de coordonner sa politique d'emploi en vue de dégager et de sélectionner des personnes avec pour objectif prioritaire une carrière bruxelloise et plus généralement internationale. Au ministère des Affaires étrangères et européennes, il faut également créer une filière qui puisse associer une connaissance communautaire et une connaissance sur les enjeux de sécurité, désarmement et PESD. Il est nécessaire, enfin, que chaque ministère mette en place une véritable politique de gestion des END valorisant leur expérience bruxelloise à l'issue de celle-ci afin qu'ils soient mieux insérés dans le dispositif français.

Sur ces différents enjeux d'optimisation des acteurs français de la PESD, des signes de changements peuvent néanmoins être notés, au fil de la montée en puissance de la PESD. Ainsi témoigne un officier français : « *En ce qui concerne le placement des personnes à Bruxelles, Bruxelles était initialement une vraie voie de garage, marginale. Aujourd'hui, les choses ont changé : il existe plus de prestige, de reconnaissance des postes à Bruxelles, en particulier depuis les premières opérations de la PESD. De plus, la plupart des officiers qui arrivent aujourd'hui au CID ont participé à des OPEX dans les Balkans ou ailleurs, et sont ouverts aux autres, à leurs homologues européens. Une nouvelle génération émerge, qui est très liée, les gens se connaissent, s'apprécient, ont travaillé ensemble en OPEX, et on va ainsi vers une population militaire différente... Pour les diplomates, la situation est différente. En général, le passage par les structures européennes n'est pas très valorisant, malgré quelques contre-exemples, et des changements en cours (...)*²¹². Un point de vue là encore très largement partagé, quels que soient le niveau hiérarchique des acteurs, leur administration de rattachement, et leur statut (diplomates ou militaires de carrière ou contractuels et END).

De même, des évolutions institutionnelles du dispositif français démontrent, au moins, une prise de conscience de certains des enjeux évoqués. Il en va ainsi du renforcement récent des institutions chargées de coordonner la présence et l'influence française au sein des institutions européennes : création du poste de chargé « présence française » au SGAE au milieu des années 1990, puis ajout du qualificatif « influence » à cette fonction il y a quatre ans, création du poste identique au sein de la RPUE, etc.

Il convient, enfin, de nuancer les regards hexagonaux les plus catastrophistes sur l'adaptation des institutions et personnels français en rappelant que tous les États membres sont confrontés à ces enjeux d'adaptation que crée le développement de la PESD, et que, de ce point de vue, l'engagement politique de Paris dans cette politique permet au moins aux acteurs nationaux de cette politique de se sentir faire partie d'une « priorité nationale ».

**Enjeux et difficultés des nominations aux postes de responsabilité
comme outil de « francisation » des enceintes européennes : le cas de
l'Agence européenne de défense**

Le cas de l'Agence européenne de défense est révélateur du

²¹² Entretien réalisé à Paris en février 2008.

caractère relatif et contingent des nominations dans les instances européennes de la PESD.

A l'origine, le poste de directeur de l'Agence fit l'objet d'une intense lutte d'influence entre Français et Britanniques pour obtenir le poste de directeur de l'Agence. Il était relativement normal que ce poste revienne à l'un de ces deux pays, dont les budgets de défense sont les plus importants en Europe et qui représentent à eux deux 70% de la R et T au sein de l'Union européenne. Le débat était loin d'être neutre car les Britanniques avaient défendu le projet d'une agence de capacités là où les Français souhaitaient disposer d'une véritable agence de défense qui puisse à terme initier des programmes d'armement notamment en coopération. Cela n'était pas sans conséquence y compris sur l'organisation de l'Agence. Selon les États le nombre de personnels souhaitables variait de 20 à 200. Finalement le curseur s'arrêtera à 80 et le directeur britannique, Nick Witney, allait l'emporter face au candidat français, Laurent Giovachini. Mais l'idée était alors qu'une présidence tournante s'imposerait et que Laurent Giovachini succéderait à Nick Witney. Cette idée va se perdre dans les limbes mais de manière générale rien ne va se passer exactement comme on le prévoyait.

En premier lieu, l'influence française sera plus ou moins préservée par la présence d'un français qui était attaché à Nick Witney dans l'establishment team de l'Agence, Jacques Bayet, et qui va se trouver à la tête des services de l'Agence quand celle-ci sera constituée. En second lieu, et malgré une mauvaise coordination avec ses adjoints, Nick Witney va se comporter à bien des égards comme un véritable directeur européen et non comme « l'homme » des Britanniques défendant notamment le budget de l'Agence.

Si la France avait une stratégie claire pour le poste de directeur de l'Agence, laquelle a échoué, force est de reconnaître que pour les autres postes, rien n'était déterminé. Bertrand de Cordoues reconnaît lui-même qu'il fut un candidat par défaut pour la direction R et T, les candidats de haut niveau français ne se précipitant pas. Il n'en sera pas de même pour le renouvellement de ce poste puisque celui qui succédera à Bertrand de Cordoues, Christian Bréant, est à l'heure actuelle le directeur R&T à la DGA. On peut également s'interroger sur ce choix français de revendiquer le poste de directeur R&T. L'idée

était à l'origine que les programmes d'armement communs naîtraient de projet de R&T commun que seule cette direction allait gérer avec un budget propre. Quatre ans après sa création le budget de R et T de l'Agence ne dépasse pas trois millions d'euros, à mettre en rapport avec les 1,4 milliard d'euros sur six ans du programme sur la sécurité du 7^{ème} PCRD, et il est peu probable que ce budget augmente étant donné le quasi veto britannique sur le sujet.

Quant aux postes inférieurs au poste de directeur, il apparaît de plus en plus que la règle du meilleur candidat s'impose et ce de plus en plus au détriment de la nationalité. Et quand ce n'est pas le cas, on voit tout au moins des candidats français non officiels s'imposer face aux candidats officiels. Enfin, il faut noter l'importance toujours aussi grande des postes de confiance. Ainsi, Laure Frier joue en quelque sorte le rôle de chef de cabinet d'Alexander Weis, le nouveau directeur de l'Agence, et joue visiblement le rôle de *go between* à la fois entre la France et la direction de l'Agence mais également dans un cadre franco-allemand. Cela tend à prouver que les postes de niveaux inférieurs sont parfois très importants.

C. Les enjeux de mise en relations et de mise en réseau des « français de Bruxelles »

A cette mise en cohérence et cette optimisation interne du dispositif français de la PESD, doit s'ajouter sa capacité à opérer de façon optimale au sein des institutions et réseaux bruxellois.

L'absence de mise en réseau des « Français de Bruxelles » est en premier lieu un obstacle évident à une optimisation du réseau des fonctionnaires et experts détachés français en matière de PESD. La plupart des personnes rencontrées dans le cadre de notre enquête semblent en avoir conscience, le regretter, et pointer cela comme l'une des faiblesses françaises à Bruxelles. Alors que leurs homologues britanniques ou allemands disposent par exemple de rencontres informelles mensualisées, cela n'est pas le cas pour les français. Pour autant, le besoin, notamment pour la RPUE, de nouer des contacts étroits avec le réseau des Français présents dans les institutions européennes, se fait cruellement sentir. Afin que fonctionnaires et experts français « se sentent français », afin de diffuser les projets en cours ou priorités émises par Paris (Quai d'Orsay et

ministère de la Défense notamment), et de créer des relations informelles porteuses, l'instauration d'outils de mise en réseau doit être envisagée. Quelques (rares) initiatives ont commencé à être entreprises en ce sens. Ainsi, en vue de préparer la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, une première réunion a été organisée par la RPUE en août 2007, suivie d'une autre en février 2008. Mais aux dires d'un membre de la RPUE, ce type de réunions devrait être mensualisé, et dépasser le strict cadre temporel de la préparation de la PFUE. Car si, dans le domaine de la PESD, des relations informelles et de travail se nouent inévitablement entre membres de la RPUE, fonctionnaires et END français à Bruxelles, etc., ces relations demeurent par trop parcellaires et inorganisées pour concourir à une réelle synergie capable d'intégrer ou de devenir l'élément moteur d'une véritable stratégie d'influence. Comme le note ce membre de l'EMA à Paris, « *les Anglais, eux, ont une réunion par semaine avec leur ambassadeur au COPS ; nous, une par mois, ce n'est pas suffisant. Il nous faudrait aussi des réunions entre civils et militaires travaillant dans les différents organismes de la PESD, ce qui n'a pas lieu* »²¹³.

Peut-être au motif d'une vision et d'une définition quelque peu anachronique des « réseaux »²¹⁴, les acteurs français ont une vision très inégale de leur capacité et de leur tendance à fonctionner en réseau. Comme le note cet ancien fonctionnaire de la Commission européenne, « *Les anglais ont la pratique de réunions régulières, ils s'invitent, etc. Nous, nous ne l'avons pas... Pour ce que j'ai pu en voir, les Britanniques sont beaucoup plus interconnectés entre ceux qui travaillent à la Commission, au Conseil, à la RP, etc., que les Français* »²¹⁵. Ou encore ce conseiller auprès du COPS : « *J'essaie depuis mon arrivée de fédérer les END. Au moins une fois par trimestre j'essaie d'organiser des rencontres. Mais ce n'est pas toujours gagné. On ne peut pas les forcer non plus (...). En retour, très peu d'END renvoient l'ascenseur et me contactent pour me dire d'être attentif à tel ou tel dossier/question. Le réseau 'marchotte' mais ce n'est pas terrible* »²¹⁶.

Face à ce relatif pessimisme, des explications d'ordre culturel sont souvent mises en avant pour expliquer certaines carences du dispositif français à Bruxelles. Comme le note un fonctionnaire de l'OTAN, « *Il y a une forme de*

²¹³ Entretien réalisé à Paris le 31 juillet 2007.

²¹⁴ Vision décrite par Nicolas Tenzer comme suit : « (...) elle repose sur des connivences entre personnes liées au même milieu, à l'appartenance administrative ou professionnelle et à la formation. Elle ne prend pas appui sur la conception d'une communauté de réflexion. Le réseau français est essentiellement fermé et, dans une large mesure, secret. Il conçoit mal l'ouverture, l'échange libre, désintéressé, et la pluralité ». Nicolas Tenzer, 'Organiser l'influence: une stratégie d'intelligence pour la France, *La Revue internationale et stratégique* n°52, p.93.

²¹⁵ Entretien avec un ancien fonctionnaire français de la DG Relex, réalisé à Paris le 16 avril 2008.

²¹⁶ Entretien réalisé à Bruxelles le 19 mai 2008.

défiance française vis-à-vis des réseaux»²¹⁷. Ou encore ce conseiller auprès du COPS : « On parle beaucoup des britanniques car ils jouent beaucoup plus en réseau/équipe. Cependant, ceci n'est pas le résultat de la mise en place d'une organisation spécifique. C'est culturel chez eux. L'individu est responsable et on lui délègue beaucoup dès son plus jeune âge. Le système scolaire est en effet fait de telle sorte que le leadership vaut plus que la connaissance. Le leadership est une vertu fondamentale pour les britanniques. Ainsi, un britannique, avec ou sans ordre, avec ou sans briefing, s'exprimera et prendra des initiatives pour défendre la Grande Bretagne (GB). Le Français sera moins à l'aise, aura besoin de directives, d'un ordre du jour... Le Français n'a pas d'intuition, fonctionne de manière très hiérarchique et joue souvent perso »²¹⁸.

Un pessimisme que ne partagent pas certains acteurs français de la PESD opérant aux échelons intermédiaires de la cartographie institutionnelle de la PESD, affirmant avoir des contacts nourris avec les autres Français de Bruxelles. C'est le cas, par exemple, entre END français et conseillers de la RPUE, et entre ceux-ci et leurs points de contact aux ministères français des Affaires étrangères et européennes et de la Défense.

Pour d'autres enfin, ce problème de la faiblesse de mise en réseau n'en est pas un, les contacts qui se nouent inévitablement entre personnes travaillant sur des enjeux similaires suffisant à traiter les dossiers en cours, sans qu'il soit nécessaire d'élaborer une stratégie particulière de mise en réseau : « chacun a ses contacts privilégiés, quotidiens... On a toujours un interlocuteur direct quel qu'il soit. Peu importe qu'on le connaisse ou pas, qu'il soit français ou non... »²¹⁹.

Interrogés sur les moyens de résoudre ces difficultés perçues ou avérées, les acteurs répondent, de façon presque caricaturale, du point de vue de l'institution dans laquelle ils opèrent.

Ainsi cet ancien fonctionnaire de la DG Relex de la Commission : « En fonction de la personnalité du futur HR et des pouvoirs qui lui seront confiés à la Commission, il pourrait y avoir une stratégie française passant par l'intérieur des services, un réseau, qui existe déjà un peu (les Français qui s'occupent de défense, de sécurité, de relex à la Commission se connaissent, même s'ils gardent un esprit communautaire, d'autonomie vis-à-vis de Paris... Il ne faut pas que les personnes reçoivent des instructions de Paris, mais soient invitées à des échanges de vues... Il existe un handicap très lourd à surmonter pour la RP, qui est mal perçue par les fonctionnaires européens. Il y a un travail de proximité à faire de ce

²¹⁷ Entretien réalisé à Bruxelles le 17 janvier 2008.

²¹⁸ Entretien réalisé à Bruxelles le 19 mai 2008.

²¹⁹ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

point de vue... »²²⁰. Une vision assez représentative, quoique extrême, des rapports entre fonctionnaires européens de nationalité française et fonctionnaires français.

A l'inverse, les membres de la RP expliquent se donner du mal pour essayer de remplir ce qu'ils considèrent être leur rôle de tête de pont de Paris à Bruxelles y compris pour la mise en réseau des acteurs français de la PESD : *« Nous tentons de nous appuyer sur les français présents dans les institutions de compétence conjointe, et essayons de faire en sorte qu'ils se sentent français (...). Mais ce qu'il faudrait faire, c'est une sorte de stentich allemand, de rencontre informelle une fois par mois ; mais cela n'est pas vraiment dans la culture française »²²¹.*

Enfin, les acteurs parisiens de la PESD semblent pour leur part ne pas percevoir de problème particulier de mise en réseau des acteurs français de la PESD, leurs contacts privilégiés étant de toute façon la RP et la RM, davantage que les institutions européennes elles-mêmes.

D. Relations et mise en réseau entre les « Français de Bruxelles » et les administrations parisiennes : la grande solitude des « Français de Bruxelles » ?

Un deuxième aspect de cette « solitude des Français de Bruxelles » réside dans le sentiment d'éloignement, de manque de prise en compte, de réactivité, de soutien, que ceux-ci ressentent parfois à l'égard de Paris²²². La plupart des fonctionnaires et END interrogés expriment ainsi le sentiment d'être en quelque sorte « coupés de leur base » à plusieurs titres. Ils expriment en premier lieu un manque d'information à l'égard de ce qui se dit, se prépare, se décide à Paris sur leurs dossiers de compétence. Ils expriment aussi, à l'inverse, un manque de réactivité, de réceptivité de leurs administrations d'origines ou ministères de référence à l'égard de ce qui se passe, de ce qui se dit et s'écrit à Bruxelles.

Là encore, les diagnostics varient grandement d'un point de vue à l'autre. Les Français de Bruxelles ont davantage un point de vue pessimiste. Ainsi, pour

²²⁰ Entretien avec un ancien fonctionnaire français de la DG Relex (Commission européenne), réalisé à Paris le 16 avril 2008.

²²¹ Entretien avec un membre de la RPUE, réalisé Bruxelles le 20 février 2008.

²²² Voir à ce titre Thomas Ferenczi, « Le grand gâchis des fonctionnaires détachés à Bruxelles », *Le Monde*, 23 mars 2007.

ce membre de la RPUE : « *Il est important de relayer le maximum d'informations vers Paris, mais la réciproque n'est pas forcément vraie* »²²³. De même, pour cet officier français, « *les Français en poste à Bruxelles se donnent du mal, mais ils ne se sentent pas toujours soutenus par Paris (...). Il existe un manque de réflexe de mettre la RPUE dans la boucle lorsque des projets sont débattus, élaborés à Paris. Il n'y a pas, à ce titre, de rationalisation* »²²⁴.

Et ce conseiller auprès du COPS d'ajouter : « *Les END à la DGA sont experts auprès de la Commission ou du Conseil. La plupart d'entre eux veulent à court ou moyen terme quitter la maison mère, c'est-à-dire la DGA. Une fois en poste à l'extérieur (à Bruxelles par exemple), on les oublie, considérant que Bruxelles est l'antichambre avant la sortie définitive du système (...). Ceux qui veulent revenir à la maison mère se retrouvent donc coincés. Cela arrive surtout aux plus élevés en grade. Ces derniers ont le droit de revenir mais ils sont quasi tout le temps sous exploités* »²²⁵.

D'autres acteurs ont un point de vue plus nuancé. Pour ce membre du cabinet du SG-HRPESC, si « *beaucoup de fonctionnaires nationaux se sentent abandonnés par leur État-major, leur administration ou leur capitale, il revient aussi à ces acteurs eux-même de maintenir et actualiser leurs contacts et réseaux* »²²⁶. Les responsabilités de ce relâchement des liens entre acteurs bruxellois et parisiens seraient donc partagées, comme le suggère ce membre du SGAE, « *La situation des END s'aggrave. Le message qu'on leur envoie, c'est 'fonctionnez en réseau, voyez vous, etc., envoyez-moi vos témoignages, etc...'; mais cela ne marche pas. Cela traduit peut-être un phénomène latent d'individualisme des fonctionnaires. On ne se sent plus les instruments d'une stratégie (qui n'existe plus), mais acteurs d'une carrière...* »²²⁷.

Un pessimisme des acteurs bruxellois de la PESD qui, pour refléter un malaise réel et devoir être pris en compte, peut être nuancé sur certains points. Certains mettent ainsi en avant que les acteurs français sont au contraire mieux soutenus par leurs administrations que leurs homologues britanniques ou allemands, au motif notamment d'un engagement politique plus soutenu de Paris que d'autres capitales dans la PESD. Ainsi, ce diplomate britannique se plaint-il : « *Le problème est que notre ministère de la Défense n'est pas assez intéressé par la PESD. L'Afghanistan est le plus gros dossier depuis la seconde guerre mondiale, avec des violences et pertes importantes. C'est la première priorité, suivie des contraintes budgétaires puis de l'équipement et des capacités (...). Les gens du MoD voient la PESD, et dans une certaine*

²²³ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²²⁴ Entretien réalisé à Paris le 14 février 2008.

²²⁵ Entretien réalisé à Bruxelles le 19 mai 2008.

²²⁶ Entretien réalisé par téléphone le 28 mai 2008.

²²⁷ Entretien réalisé à Paris le 26 mars 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

mesure l'OTAN, comme peu importantes (irrelevant)...»²²⁸. Nos partenaires britanniques et allemands, tout en partageant certains ressentiments à l'égard de leurs administrations nationales et d'origine, ont donc parfois l'impression de devoir, en plus et contrairement à leurs homologues français, subir le fait de ne pas travailler sur un domaine considéré comme prioritaire dans leur pays. Une impression inégalement partagée par les acteurs français de la PESD, qui ont de plus en plus l'impression que les positions françaises sur la PESD deviennent plus floues, en raison d'un manque d'engagement et de conviction des pouvoirs politiques davantage que des administrations françaises²²⁹.

Certains ont même l'impression que les français sont les champions de la mise en cohérence et en synergie entre acteurs opérant dans les institutions européennes, membres de la RP et administrations nationales : « *Nous avons, nous, l'impression que les français sont extrêmement coordonnés (...). Ils arrivent à faire ce que nous aimerions être en mesure d'atteindre* »²³⁰.

Autre nuance à apporter, le fait que les acteurs français de la PESD, quelles que soient leurs positions dans l'architecture institutionnelle bruxelloise, sont « attendus » par leurs partenaires européens, suscitent une curiosité, des attentes particulières. Comme le note ce membre de la RPUE, « *Les Français sont attendus,*

²²⁸ Entretien avec un membre de la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²²⁹ Avant la présidence française de l'Union européenne l'IRIS avait été chargé d'organiser pour la DAS un séminaire sur la présidence française de l'Union européenne. Ce séminaire était notamment organisé en direction de la classe politique française avec un questionnaire sous-jacent volontairement simplificateur, voulez-vous un modèle d'évolution de notre politique de sécurité qui soit national, européen ou atlantiste ? La DAS avait le sentiment que la classe politique ne tranchait pas véritablement cette question et souhaitait tâter le poul de parlementaires français de tous horizons. Première conclusion de ce séminaire, qui s'est tenu le 19 septembre 2007, la faible participation des parlementaires français qui pose à la fois la question du réseau mais également de l'implication des parlementaires français sur les questions de défense. Ce que l'on observe à Bruxelles au sein de la sous-commission défense et sécurité s'observe malheureusement aussi au sein du Parlement français. Seconde conclusion, les parlementaires français ne tranchent effectivement pas entre ces différents modèles. Le sentiment général est que les parlementaires français, toutes origines politiques confondues, sont effectivement plutôt « européens », mais qu'il y a un désenchantement général sur cet objectif qui pourrait se résumer selon les propos « ça n'avance pas », « nos partenaires n'en veulent pas », « nous ne pouvons prendre le risque de nous isoler ». Et au total, et pour des raisons pratiques voire pragmatiques, la tendance serait finalement à aller vers des stratégies atlantistes ou nationales non pas par envie mais par défaut. Il faut être clair, on a le sentiment que la classe politique française, par lassitude, ne peut plus être le moteur de la PESD et cela correspondrait à la période qui a commencé en 2003/2004/2005 qui correspond à la fois à l'échec de la ratification du traité constitutionnel mais également au sentiment que les Britanniques ne jouaient pas véritablement le jeu notamment depuis la cassure sur le conflit irakien de 2003.

²³⁰ Entretien avec des membres de la RP allemande auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

écoutés, suscitent des attentes. Nos partenaires veulent savoir ce que les Français veulent, pensent, disent»²³¹. Dans ce contexte, il est peut-être normal que ces agents ressentent une frustration de ne pas pouvoir toujours répondre à ces attentes et sollicitations, laquelle ne saurait toujours augurer de leur réelle mise à l'écart par les administrations nationales françaises. Un point de vue qui est bien entendu souvent celui des acteurs « parisiens » de la PESD. Ainsi ce membre de la DAS souligne-t-il : « *Il existe une coordination interministérielle, mais aussi des contacts quotidiens qui n'exigent pas de superstructure* »²³²... Et d'ajouter : « *On travaille de la même façon avec la RPUE à Bruxelles qu'avec l'EMA qui est pourtant au fond de la cour ...* »²³³. Et enfin que « *Les Français de Bruxelles ont la pression de leurs collègues qui leur demandent des précisions sur les positions françaises, etc. Peut-être cela influence-t-il leur sentiment de ne pas être assez mis au courant des dossiers... Mais il est difficile de tirer des enseignements de ces plaintes en terme de dysfonctionnement. C'est du 'screugneugneu' bureaucratique quotidien (...). Il y a certes une marge d'amélioration, mais il est difficile de savoir comment la résoudre dans la réalité du quotidien* »²³⁴.

Enfin, sur cette problématique de la mise en réseau des acteurs français de la PESD, beaucoup pointent du doigt la faible valorisation ou l'exploitation, en France, du retour d'expérience des fonctionnaires et END opérant à Bruxelles²³⁵. Une faiblesse qui commence d'ailleurs à faire l'objet d'une prise en compte au sein de certaines administrations²³⁶, et qui semble concerner tous les niveaux hiérarchiques et tous les profils (diplomates, militaires, END, etc.). Mais du point de vue des principaux concernés, le chemin reste long à parcourir. Ainsi note une personne en poste au sein des structures permanentes du Conseil : « *La probabilité pour que des gens comme moi reviennent au Quai d'Orsay à Paris est quasi-nulle. En effet, d'une part le personnel est moins bien payé à Paris et d'autre part, le personnel qui revient à Paris est très souvent sous exploité (surtout les postes de directeurs et au dessous). Il y a une pénurie de beaux postes à Paris. Les rares qui existent*

²³¹ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²³² Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

²³³ Entretien réalisé à Paris le 4 avril 2008.

²³⁴ Entretien : idem.

²³⁵ Voir à ce titre l'encadré en fin de ce chapitre.

²³⁶ Ainsi, *L'Enquête sur la présence française dans les institutions internationales*, réalisée en 2007 par la Mission des fonctionnaires internationaux du ministère français des Affaires étrangères et européennes souligne-t-elle : « *Au sein de la Commission européenne également et à travers les END, le réflexe 'réseau' bien plus fréquent chez certains de nos partenaires, devrait pouvoir être encouragé par une incitation systématique aux rencontres et à l'échange d'informations et d'idées. Les END pourraient ainsi être utilisés comme vecteurs de l'influence française à travers des contacts étroits avec les RP qui devraient pouvoir être généralisés et banalisés, indépendamment des bonnes relations personnelles. Les END pourraient aussi être plus systématiquement destinataires de documents sur les grandes lignes des positions françaises, tout particulièrement sur les sujets où la position française est perçue comme fragile (...). En effet, il est important de valoriser l'acquis des END et leur expertise, (...)* ».

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

sont réservés à ceux qui sont déjà sur Paris et qui y sont restés(...). Au niveau en dessous des directeurs, les problèmes sont souvent les mêmes. Il y a un énorme gâchis, surtout au niveau des officiers qui sont allés à l'État Major. L'État français ne prend pas en compte les compétences que les officiers ont acquises au sein de l'État Major »²³⁷.

Ce bref aperçu de la perception des acteurs français de la PESD sur leur capacité à opérer en réseau ou au moins en synergie entre Paris et Bruxelles est une illustration des plus flagrantes au fait que les acteurs expriment un point de vue « institutionnel », dépendant de la fonction qu'ils occupent et de là où il l'occupe.

E. La « francisation » des enceintes bruxelloises : quelles socialisations transnationales des acteurs français ?

Par-delà la mise en cohérence des acteurs français de la PESD entre eux, leur capacité à s'entourer ou à structurer des réseaux européens peut être un facteur important de leur capacité à opérer (dans-) et influencer sur le processus de la PESD. Ou comme l'affirme cette personne travaillant au Conseil : « *l'influence ne peut pas et ne doit pas se jouer qu'au niveau du réseau français. Il faut utiliser d'autres canaux d'information/d'influence via les autres nations. Dans ce domaine, la RPUE fonctionne bien et fait bien son travail* »²³⁸. De ce point de vue, la multiplication des États membres comme des dossiers traités dans le cadre de la PESD crée un jeu complexe, où il est impossible, par exemple, de se contenter de se reposer sur un groupe de pays « amis » pour faire passer ses idées et priorités. Comme le note cette END en poste à la Direction VIII du Conseil, « *Il n'existe pas d'alliance fixe, de règles sur 'qui bloque quoi'. Tout dépend des sujets, des cas précis* »²³⁹.

Dans ce contexte, certains acteurs français basés à Bruxelles, ont là encore une vision pessimiste du dispositif français et de sa capacité à jouer un rôle clé dans la circulation des idées et préférences en matière de PESD. Pour certains, « *L'influence française est très faible car il n'y a pas de parlementaires européens sérieux, il n'y a pas de commissaire européen sérieux. Les Français à Bruxelles deviennent des électrons libres livrés à eux-mêmes* »²⁴⁰.

²³⁷ Entretien réalisé à Bruxelles le 19 mai 2008.

²³⁸ Entretien réalisé à Bruxelles le 19 mai 2008.

²³⁹ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁴⁰ Entretien réalisé à Bruxelles avec un fonctionnaire européen français le 17 janvier 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

Par delà ce type de constat catégorique, les capacités des acteurs français en ce sens varient grandement, dans la réalité, selon les postes qu'ils occupent, leur administration d'origine, leur parcours professionnel, leurs aptitudes linguistiques ou tout simplement leur personnalité. Difficile, dans ce contexte, de dégager des grandes tendances ou leçons universellement applicables. On notera malgré tout, comme le fait ce fonctionnaire du Parlement européen, que « *La socialisation des acteurs de la PESD est encore loin d'être acquise(...)* »²⁴¹.

On notera, aussi, que les socialisations et mises en réseau se font le plus souvent de façon *ad hoc* et ne répondent que rarement à des stratégies prédéterminées, mais davantage à des impératifs professionnels et bureaucratiques²⁴².

Ce sont dans ce contexte les qualités personnelles et professionnelles des acteurs français de la PESD, leurs acquis tirés d'expériences précédentes, qui dictent leur capacité à pénétrer de façon optimale les circuits de décision européen, davantage qu'une éventuelle stratégie d'influence ou de mise en réseau prédéterminée. Ainsi certains estiment-ils que « *beaucoup de jeunes français opérant à Bruxelles sont très bons, et il conviendrait de leur apporter tout le soutien qu'ils méritent* »²⁴³. Un « optimisme générationnel » sur la capacité des acteurs français à opérer de façon optimale dans le système européen qui revient fréquemment. Capacité accrue de ces acteurs à pratiquer l'anglais non seulement comme langue de travail mais aussi comme outil de communication informelle, plus grande spécialisation et expertise sur des enjeux techniques précis de la PESC et de la PESD, volontarisme plus grand que leurs aînés de fréquenter les enceintes informelles de la PESD, sont souvent avancés pour étayer ce point de vue.

De plus, certaines des « difficultés françaises » de pénétration et de mise en réseau sont largement partagées par nos partenaires européens, concernant notamment les rotations de personnel qui obligent parfois à la re-création de réseaux tous les trois ou quatre ans. Comme le rappelle un officier français, « *Le turn over permanent des représentants à Bruxelles est perturbant pour la France, mais la situation est la même pour les autres, et ce n'est donc pas très grave. Le Service commun d'action extérieure devrait apporter un peu plus de stabilité. En revanche, il n'est à priori pas prévu d'y mettre des militaires, ce qui est une aberration, car leur expérience va manquer...* »²⁴⁴.

²⁴¹ Entretien avec un britannique travaillant pour la sous-commission « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁴² Voir à ce titre les considérations exprimées dans le chapitre 3 de cette recherche.

²⁴³ Entretien avec un membre du cabinet du SG/HR-PESC, réalisé par téléphone le 28 mai 2008.

²⁴⁴ Entretien réalisé à Paris en février 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Elles sont peut-être aussi à nuancer du fait de la primauté, sur les aspects quotidiens de la PESD, de la machine bureaucratique et de son fonctionnement, sur d'éventuels réseaux alternatifs : « *Est-il utile d'élaborer une stratégie, une approche « par l'extérieur » ? Je ne suis pas persuadé qu'il soit nécessaire, sur des sujets précis, de construire un réseau parallèle. C'est plus le dossier qui commande, les délais sont contraints. Ce sont les circuits administratifs nationaux et européens qui s'imposent...* »²⁴⁵. Des acteurs français ne croient tout simplement pas à l'importance d'une telle politique en réseau « *Je me méfie d'une attitude visant à dire : nous avons un bon réseau avec les bonnes personnes au bon endroit pour faire avancer les vues françaises, etc. (...). Je ne crois pas beaucoup aux approches 'réseaux' de la PESD. Nous sommes de toute façon un nombre d'acteurs réduit* »²⁴⁶.

Un point de vue qui invite une nouvelle fois à distinguer, au sein de la cartographie de la PESD, les différents temps d'action, les différents dossiers, avant d'avancer des conclusions par trop définitives sur la capacité des acteurs français à être les agents d'une « francisation » des enceintes européennes.

Les END : une richesse française à optimiser et exploiter davantage ?

Les « experts nationaux détachés » auprès des institutions européennes, sont des agents mis à disposition des institutions européennes (et rémunérés) par les administrations nationales, pour une durée de six mois à quatre ans. D'initiative française, ce dispositif a connu un franc succès avec, en 2007, 1035 END au sein de la Commission (soit 9% des effectifs de catégorie A) et 249 END au sein du Conseil (soit 19% des effectifs de catégorie A)²⁴⁷. Les END français sont les plus nombreux avec 207 personnes (contre 155 allemands et 130 britanniques)²⁴⁸, dont trente-trois sont fournis par le ministère de la Défense. Comme le note un membre du SGAE, « *Nous avons la première population d'END, actuellement 219, 222 dans quelques semaines. Nous sommes de ce point de vue largement devant les Britanniques et les Allemands. Derrière ces chiffres, certaines réalités sont plus préoccupantes sur cette question des END, en fonction des politiques concernées, et des conditions dans lesquelles opèrent ces END* »²⁴⁹. Si la très forte présence française dans ce domaine ne

²⁴⁵ Entretien avec un membre de la DAS réalisé à Paris le 4 avril 2008.

²⁴⁶ Entretien avec un membre de la Direction des affaires stratégiques du ministère français des Affaires étrangères et européennes, réalisé à Paris le 9 juin 2008.

²⁴⁷ Source : *Enquête sur la présence française dans les institutions internationales*, Mission des fonctionnaires internationaux, ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007.

²⁴⁸ Source : *idem*.

²⁴⁹ Entretien avec un membre du Secrétariat général aux Affaires européennes, réalisé à Paris le

saurait autoriser d'envisager un accroissement de leur nombre (au regard de la règle de répartition des postes entre États membres), une optimisation de cette présence française est néanmoins possible. Comme le souligne encore ce membre du SGAE, « *Avant, on faisait du chiffre, et on peut/pouvait se le permettre plus que des petits États membres, car cela coûte cher. Les élargissements successifs ont eu pour conséquence d'augmenter notre taux d'END, qui est amené à diminuer. Il faut donc tout miser sur le qualitatif, n'envoyer que les tout meilleurs, et bien sûr cibler les postes. C'est un vrai travail d'influence, complexe* ».

Avant tout, une meilleure préparation et gestion du vivier des END potentiels ou soumis aux institutions européennes est souhaitable. Une solide formation spécifique des personnalités et fonctionnaires nationaux soumis aux institutions européennes est en premier lieu nécessaire. Car, comme le souligne un Français en poste à Bruxelles : « *Parfois, on a toutes les cartes, mais cela ne marche pas, car les candidats éventuels ne sont pas assez formés, préparés. Par exemple sur la Guinée-Bissau, on savait qu'un poste allait se libérer. La RPUE avait un nom, qui est venu à Bruxelles, avait une bonne connaissance de l'Afrique, mais... ne savait pas ce qu'était le COPS, ne maîtrisait pas les connaissances nécessaires sur le fonctionnement des institutions européennes...* »²⁵⁰.

De même, une meilleure mise en réseau des END, anciens, actuels et futurs, permettrait de faciliter leur efficacité en termes de réseau d'influence et de connaissance à Bruxelles. Comme le souligne un Français en poste à Bruxelles : « *Lorsque l'on est à Bruxelles, il y a obligation/nécessité de se créer ses propres réseaux ; etc., d'apprendre à maîtriser des procédures complexes... La formation est à ce titre insuffisante avant prise de fonction à Bruxelles...* »²⁵¹. De même, pour certains, « *dès qu'ils sont à Bruxelles, ils (les END) sont coupés de l'info à Paris* »²⁵². Un constat partagé aussi à Paris : « *La situation des END s'aggrave. Le message qu'on leur envoie, c'est « fonctionnez en réseau, voyez vous, etc., envoyez-moi vos témoignages, etc... Mais cela ne marche pas. Cela traduit peut-être un phénomène latent d'individualisme des fonctionnaires. On ne se sent plus les instruments d'une stratégie (qui n'existe plus), mais acteurs d'une carrière...* »²⁵³.

26 mars 2008.

²⁵⁰ Entretien avec un membre de la RPUE, réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁵¹ Entretien avec un membre de la RPUE à Bruxelles, février 2008.

²⁵² Entretien réalisé avec un fonctionnaire de la Commission européenne à Bruxelles, le 17 janvier 2008.

²⁵³ Entretien avec un membre du SGAE, réalisé à Paris le 26 mars 2008.

Conclusion

Les diagnostics des acteurs français comme britanniques et allemands sur le niveau de présence française et sur l'importance respective des différentes enceintes constituant la cartographie formelle de la PESD étaient relativement convergents.

A l'inverse, interrogés sur le degré d'influence de la France sur l'élaboration et la mise en débat au quotidien de la PESD, et sur l'aptitude des acteurs français à opérer de façon optimale au sein de cette cartographie par des mises en réseau et mises en cohérence nationales et transnationales, les diagnostics sont particulièrement divergents, non seulement entre acteurs français et européens, mais aussi entre acteurs français eux-mêmes. De ce point de vue, il existe une distorsion très forte liée au niveau hiérarchique et surtout aux institutions de rattachement des acteurs. Acteurs parisiens de la PESD et partenaires européens ont l'impression d'une très forte cohérence entre les différents niveaux et institutions des « acteurs français de la PESD », cohérence capable de magnifier l'influence des idées et priorités françaises, là où les acteurs français de la PESD basés à Bruxelles ont souvent le sentiment d'une relation beaucoup plus distendue.

L'image qui reste au final est néanmoins celle de circuits de socialisation et de mise en réseau pour le moins éclatés, où les synergies, lorsqu'elles ont lieu, se font surtout de façon non formalisée, au gré de l'agenda de la PESD, des relations professionnelles et personnelles des acteurs, etc.

Enfin, à ces processus de socialisation éclatés et difficiles à classer de façon définitive, s'ajoutent des enceintes informelles, susceptibles de jouer le rôle de points de rencontre entre les personnes et idées de la PESD.

II. Mise en débat, mise en réseau et influence : le rôle des acteurs informels de la PESD et leur perception par les acteurs formels de cette politique

L'évaluation précise de l'influence des enceintes de mise en débat de la PESD et de mise en réseau de ses acteurs demeure délicate²⁵⁴. Think tanks²⁵⁵, outils de mise en réseau²⁵⁶, séries de rencontres non-institutionnelles font néanmoins pleinement partie de la cartographie des politiques européennes, y compris la PESD. Aussi tenterons nous ici de dégager en premier lieu une cartographie générale des enceintes informelles où se débat plus ou moins fréquemment la PESD et où ses acteurs sont amenés à se rencontrer, avant d'aborder les problématiques plus précises de la présence française dans ces enceintes et l'évaluation du rôle de ces dernières par les acteurs concernés.

A. Les enceintes informelles et outils de mise en réseau des acteurs de la PESD²⁵⁷

On notera avant tout qu'en comparaison d'autres politiques européennes, la PESD ne fait l'objet que très récemment et que plus aléatoirement des priorités des enceintes informelles²⁵⁸ : les think tanks spécialisés sur l'UE n'ont pas la défense pour priorité de recherche, tandis que les think tanks « défense et relations internationales » n'ont pas l'UE comme objet d'étude privilégié.

²⁵⁴ A ce titre, les acteurs « institutionnels » du processus de la PESD tendent généralement à considérer que ces acteurs non-officiels disposent d'une écoute et d'une influence suffisantes, cependant que les acteurs non-officiels tendent à considérer qu'ils ne sont pas suffisamment écoutés, intégrés aux processus décisionnels.

²⁵⁵ La définition même de ce qu'est un think tank mériterait à elle seule de longues explications, qui ne sauraient trouver place dans le cadre de la présente recherche. Nous nous permettons sur ce sujet de renvoyer à certaines analyses existantes et notamment à Stephen Boucher, *L'Europe et ses Think Tanks*, Notre Europe, 2004.

²⁵⁶ Nous plaçons dans cette catégorie des organismes comme Wilton Park au Royaume-Uni, le Security and Defence Agenda à Bruxelles.

²⁵⁷ Nous présentons, en annexe, une liste des think tanks et autres outils de mise en débat de la PESD et de mise en réseau de ses acteurs, comprenant notamment des indications lorsqu'elles étaient disponibles sur : la nature de leurs travaux sur la PESD (publications, séminaires, conférences); la réalisation ou non par ces organismes, de rapports ou notes pour les institutions européennes en charge de la PESD ; etc. Une liste plus exhaustive de ces enceintes informelles peut être trouvée à partir du site de la RPUE : <http://www.rpfrance-ue.org>

²⁵⁸ Voir à ce titre le rapport du Security and Defence Agenda, *Shaping Europe's Defence Debate*, Avril 2007.

Les think tanks fréquemment présentés comme les plus influents à Bruxelles, comme le European Policy Centre (CPE) ou le Centre for European Policy Studies (CEPS), tous deux de création britannique, n'ont pas pour champ de recherche ou de travail prioritaire la PESC et la PESD. Ils organisent néanmoins fréquemment des séminaires ou conférences sur la PESD ou des sujets connexes, et ont eu par le passé des programmes de recherche sur le sujet, et publient occasionnellement des opinions ou *working papers* portant sur les relations extérieures de l'UE en général et, beaucoup plus occasionnellement, sur leur dimension de sécurité et de défense. Leur situation géographique et leur solide implantation à Bruxelles leur confèrent visibilité, reconnaissance et « porosité » auprès des institutions européennes. C'est le cas aussi d'Egmont, institut très lié au ministère belge des Affaires étrangères, qui est passé depuis la fin des années 1990 d'un rôle purement « mise en réseau » à un statut plus proche d'un think tank classique, avec la création de moyens de recherche internes²⁵⁹. De création plus récente, le Security and Defence Agenda, d'orientation plutôt atlantiste et solidement soutenu par les industries de défense européennes et des acteurs institutionnels européens de haut niveau dans la cartographie formelle de la PESD, demeure essentiellement un outil de mise en réseau, organisant de nombreux séminaires et réunions, mais ne produisant que très peu de travaux réalisés en interne. Les réseaux solides établis par sa direction dans tous les milieux bruxellois (institutionnels ou non), la spécialisation du SDA sur les enjeux de défense européens et transatlantiques en font néanmoins un acteur émergent de la mise en débat de la PESD et de la mise en réseau de ses acteurs.

En dehors de ces institutions, l'arène bruxelloise de mise en débat de la PESD est aussi composée d'instituts ou de fondations nationales ayant un bureau ou une représentation à Bruxelles. C'est le cas des fondations allemandes Konrad Adenauer Stiftung (proche de la CDU) et Friedrich Ebert Stiftung (proche du SPD), du German Marshall Fund of the United States. Ces fondations et organisations, bien que n'ayant pas la PESD pour cœur de compétence ou de priorité, sont aussi des acteurs importants au sein desquelles la pénétration française est assez faible.

À Bruxelles, la présence des think tanks français, physiquement (par la présence d'un bureau bruxellois) ou par la participation de leurs membres aux travaux se déroulant à Bruxelles, demeure assez faible. L'Eur-IFRI, souvent mentionné comme l'un des seuls outils de présence française de ce type à Bruxelles, ne compte pas la PESD parmi ses priorités de travail. Les fondations Notre

²⁵⁹ Avec une équipe d'une dizaine de chercheurs.

Europe (Jacques Delors) ou Robert Schuman, présentes à Bruxelles, ne traitent que très aléatoirement de la PESD. Quant à la diffusion des travaux produits à Paris par des think tanks français comme l'IFRI, l'IRIS ou la FRS, leur pénétration à Bruxelles semble encore aléatoire, quoiqu'en progrès. Comme le souligne un diplomate français à Bruxelles, « *lorsque leurs études et travaux sont bons et²⁶⁰ en anglais, ils arrivent à Bruxelles, mais cette conjonction ne se produit pas toujours* »²⁶¹. Des progrès sont néanmoins notables, les instituts français acquérant progressivement des réflexes mis en œuvre depuis longtemps par leurs homologues britanniques, concernant notamment la mise en ligne d'un nombre important d'articles, notes et études (et leur traduction en anglais), et leur capacité à se voir confier des études ou notes par les institutions européennes²⁶².

Les think tanks français souffrent aujourd'hui de deux handicaps qui limitent leur influence bruxelloise. L'absence de porosité des profils de formation et de carrière font que ceux-ci sont des universitaires qui n'ont connu que cette expérience. Leur absence de connaissances de terrain a donc tendance à les dévaloriser tant du point de vue de leurs homologues étrangers mais aussi, ce qui est plus grave, vis-à-vis des professionnels français de la PESD, c'est à dire les personnels des ministères de la Défense et des Affaires étrangères et européennes.

Depuis 2002, les think tanks français sont devenus des sortes d'entreprises qui évoluent sur un marché compétitif. Si la compétition est en soit une bonne chose, elle donne aujourd'hui lieu à des excès dans le sens où les think tanks français sont dépendants de commandes publiques ou privées, nationales, étrangères ou venant d'organisations européennes pour pouvoir travailler sur un sujet. Il est impossible pour les think tanks français de décider d'avoir des programmes de recherche sur la PESD sans commandes, avec pour autre effet pervers la difficulté à insérer un vivier de jeunes chercheurs sur le sujet. Il serait donc nécessaire de remédier à ce handicap.

En comparaison de la situation française, les think tanks britanniques et allemands sont fréquemment présentés comme jouissant d'une bien meilleure posture. Du côté allemand, la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ou la

²⁶⁰ Nous accentuons.

²⁶¹ Entretien avec un membre de la RPUE, Bruxelles, février 2008.

²⁶² Nous avons tenté de recueillir des données concernant la ventilation, par think tank (et par pays d'origine de ceux-ci), des études ou notes commandées par différentes institutions européennes, sans que cela ait pu être fait de manière exhaustive. On notera toutefois pour les acteurs français qu'IFRI, IRIS et FRS ont tous trois réalisés des travaux pour des institutions européennes (Commission et Parlement principalement) au cours des cinq dernières années.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), jouissent en effet d'une excellente réputation auprès des élites européennes, mais ne consacrent pas prioritairement leurs travaux à la PESD. Chez les Britanniques, l'International Institute for International Studies (IISS), le Royal United Services Institute (RUSI), le Royal Institute of International Affairs (Chatham House), beaucoup plus concentrés sur les questions de sécurité et de défense, sont à considérer comme des leaders dans la mise en débat des enjeux de sécurité et de défense au sens large sans toutefois, là encore, que la PESD ne soit au cœur de leurs préoccupations.

Quelques rares ONG, comme l'International Crisis Group (ICG) ou Oxfam, sont aussi parfois mentionnées par les acteurs institutionnels de la PESD comme faisant partie de leurs sources d'information, mais cela est surtout le cas pour les acteurs des petits États membres, et dans une approche visant davantage à s'informer du contexte local de telle ou telle action ou opération à venir de l'UE, que comme une aide réelle à la décision.

Enfin, des outils de mise en réseau, comme Wilton Park au Royaume-Uni, Egmont à Bruxelles et une multitude de groupes plus ou moins formalisés comme le Kangaroo Group du député européen Karl von Wogau, forment une toile d'acteurs de la mise en débat et de la mise en réseau de la PESD. Lieux de rencontres informelles entre élites universitaires, diplomatiques, économiques et militaires, ces enceintes jouent principalement un rôle de socialisation entre acteurs, et sont à considérer comme des vecteurs importants de la circulation des idées et préférences.

Institutionnaliser l'informel ? Le Kangaroo group et ses activités dans le domaine de la sécurité et de la défense

Le Kangaroo Group, actuellement dirigé par le député européen de nationalité allemande Karl Von Wogau, fait figure d'acteur original tant dans la forme que sur le fond dans le paysage européen.

Créé dans les années 1980 par une poignée de députés et responsables européens afin de faire avancer les idées de marché intérieur puis d'union économique et monétaire, il se définit aujourd'hui comme « *un forum informel au sein duquel responsables politiques, officiels, partenaires sociaux peuvent se regrouper pour échanger informations et points de vue sur les questions du moment ; et pour discerner de plus amples initiatives pour le développement de l'Union européenne* ». Ses activités incluent :

- Des déjeuners ou dîners-débats au cours desquels des membres de la

- Commission et du Parlement viennent débattre de leurs propositions législatives en cours avec les membres du groupe ;
- Des repas à Strasbourg au cours desquels des intervenants de haut niveau s'adressent au groupe ;
 - Des groupes de travail au sein desquels sont étudiées des questions politiques particulières et des idées soumises à la considération du groupe;
 - Des visites aux présidences de l'UE, aux agences de l'UE ou autres organes pertinents ;
 - Une lettre trimestrielle fournissant des informations et opinions sur les développements législatifs et politiques de l'UE;
 - Un site Internet présentant les activités et informations du groupe.

Son bureau, reflétant la diversité des membres du groupe, se compose de quatorze députés européens (dont le français du PPE-DE Alain Lamassoure), quatre membres d'autres institutions européennes, et quatorze représentants de milieux économiques, financiers ou industriels. Parmi ces derniers, les industries de défense (au sens large) sont bien représentées, avec notamment Dassault Aviation, EADS, Eurocopter, MBDA France, Thalès.

L'élaboration d'une politique commune de sécurité et de défense est l'un des sept objectifs affichés du Kangaroo Group²⁶³. Elle fait l'objet de l'un des cinq groupes de travail²⁶⁴ se réunissant à Bruxelles au Parlement européen, mais conduisant aussi d'autres activités le cas échéant (auditions, discussions de projets législatifs, visites auprès de forces européennes, etc.). Ce groupe de travail est actuellement dirigé par Karl von Wogau, par ailleurs président de la sous-commission sécurité et défense du Parlement européen. La consultation des minutes et de l'agenda des activités de ce groupe de travail²⁶⁵ permet de rendre compte du mode opératoire de ce réseau institutionnalisé : alternant auditions de responsables de la Commission en charge ou en préparation de décisions politiques ou juridiques importantes (comme le paquet défense de la Commission pour l'année 2008), discussions plus générales sur des thèmes

²⁶³ Les autres étant : une Europe sûre et prospère pour ses citoyens ; la levée des barrières restante à la libre circulation des biens, des personnes, des services et du capital ; un environnement réglementaire assurant en Europe et améliorant la compétitivité de l'industrie européenne sur le marché mondial ; une économie sociale de marché compétitive fondée sur le principe de subsidiarité ; la stabilité de l'euro; des mesures effectives pour sécuriser les frontières externes de l'Union.

²⁶⁴ Les autres concernant, au moment de la rédaction de cette recherche, les services financiers, la taxation; l'industrie automotrice et les sciences de la vie.

²⁶⁵ Disponible sur le site Internet du Kangaroo Group à l'adresse : <http://www.kangaroorgroup.org>

comme « espace et sécurité », visites de terrain, il répond dans la pratique à plusieurs définitions de ce que peut ou doit être un réseau en matière de politique européenne : mise en relation d'acteurs travaillant sur des enjeux similaires mais opérant dans des enceintes, voire des milieux différents ; travail de « veille collective » sur les activités législatives et politiques européennes ; activités relevant du lobbying par la mise en relation d'acteurs privés et publics dans des activités communes ; mise en synergie d'acteurs différents dans le but d'initier en parallèle, ou en plus du système décisionnel officiel et traditionnel, des suggestions législatives et politiques, etc.

L'influence réelle du Kangaroo Group sur la mise en débat de la PESD, et plus encore sur ses décisions, demeure incertaine. Cet acteur démontre néanmoins une forme originale « d'institutionnalisation de l'informel ». Loin de correspondre à une vision française classique de mise en réseau ou de stratégie d'influence, elle reflète néanmoins la capacité plus grande des acteurs bruxellois à chercher à opérer en synergie en faveur de la résolution d'enjeux politiques et législatifs concrets.

B. La présence et l'influence française dans les enceintes informelles et outils de mise en réseau de la PESD : un investissement récent et insuffisant

S'il est un diagnostic sur lequel convergent la plupart des avis de l'ensemble des acteurs, français et européens, institutionnels ou non, sur l'influence et la présence de la France parmi les acteurs et réseaux de la PESD, c'est bien le sous-investissement, par les Français, des enceintes informelles²⁶⁶. Ce diagnostic, fréquemment souligné depuis plusieurs années au-delà du strict champ de la PESD, commence certes à être pris en compte, comme l'illustre la création, au sein de la RPUE, d'un poste de chargé des think tanks²⁶⁷, dont la fonction vise autant à favoriser la venue et la présence de Français dans les enceintes informelles de mises en débat des politiques européennes à Bruxelles

²⁶⁶ Ainsi l'auteur de ces lignes peut-il témoigner s'être retrouvé à plusieurs reprises comme le seul Français dans des enceintes informelles revêtant pourtant une importance réelle pour la France, et où la plupart de nos partenaires européens étaient représentés par des officiels de haut niveau et des membres de think tanks influents. Cela a par exemple été le cas à une conférence de Wilton Park sur les enjeux du sommet de Nice (décembre 2000) à deux mois de cette échéance, et à deux autres conférences de Wilton Park sur les relations extérieures de l'UE et la PESD en 2001 et 2002.

²⁶⁷ Il s'agit en réalité d'une fonction assurée, dans les faits, par le responsable des questions presse et communication de la RPUE.

que de porter à la connaissance des ministères et administrations à Paris les activités et tendances des débats à Bruxelles²⁶⁸.

Si des signes et une certaine volonté politique d'investir davantage les enceintes informelles de la PESD sont donc visibles, des acteurs français mettent néanmoins l'accent sur leur impression fréquente que les réseaux et idées-forces sont déjà structurés lorsqu'ils sont amenés à participer à des rencontres informelles.

Trop peu, trop tard, trop maladroitement, tel pourrait en effet être l'évaluation globale de la présence française dans les enceintes informelles. De l'aveu même d'un membre de la RPUE : « *il existe un phénomène de perte en ligne qui est une spécificité française : les gens se décommandent, parfois à la dernière minute, ce qui n'est pas le cas pour les Britanniques, Allemands, etc. De même, le problème linguistique est, encore et toujours, un obstacle... Les Britanniques et Allemands, eux, ne décommandent pas lorsqu'ils sont annoncés dans des conférences, séminaires, etc., contrairement aux Français, qui ont peut-être tendance à penser que cela n'est pas important. (...) A Bruxelles, les décideurs sont très présents dans les petits déjeuners, séminaires, etc., contrairement à ce qui se passe à Paris, et les Français n'ont pas compris cela et en sont donc absents, à leur propre perte... Les explications à cela sont peut-être essentiellement culturelles. Pourtant, les Français sont attendus, écoutés, et suscitent des attentes. Nos partenaires veulent savoir ce que les Français veulent, pensent, disent, etc. (...) Peut-être que dans une génération, on aura intégré cette nécessité d'investir, de participer aux activités des think tanks... »*

Comme le souligne encore un END français, « *Du côté du ministère de la Défense, il existe très peu de gens capables et volontaires pour s'exprimer, participer à ces enceintes, faute de compétences mais aussi par peur de communiquer... Cette tendance tend à s'atténuer avec la perte de pertinence de la frontière entre civil et militaire... »*²⁶⁹. Et cet officier français de souligner : « *Les Français sont totalement absents dans les enceintes/lieux où s'élabore la réflexion. Il n'y a pas de Français dans la réflexion internationale, dans les lieux où se construisent les idées. Par exemple, lors d'une très grande rencontre en Pologne, une sorte de Davos de la Défense avec près de 500 personnes, la plupart francophones, j'étais le seul Français sur place, et les organisateurs regrettaient et déploraient l'absence de Français... Dans ces mêmes enceintes informelles, les Britanniques envoient du haut niveau et sont présents, pas les Français, absents ou en retard... Il existe une pratique d'abstention dans les enceintes informelles qui n'est pas prête de changer. Chez les militaires, il s'agit d'une attitude classique. Mais le problème est que cette attitude est la même chez les diplomates. Peut-être s'agit-il d'un problème culturel... »*²⁷⁰. Et cet ancien fonctionnaire européen

²⁶⁸ Ce qui est fait notamment à travers une lettre (« panorama des think tanks ») réalisée par la RPUE, et distribuée par courrier électronique aux administrations ou individus le désirant.

²⁶⁹ Entretien avec un END en poste à Bruxelles, février 2008.

²⁷⁰ Entretien avec un officier français, Paris, février 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

d'ajouter : « *Ce qui manque à notre stratégie, c'est une mise en rapport des acteurs (END) et du privé* »²⁷¹.

Ou encore cette personne du Conseil : « *Au niveau des think-tanks, la France est en mauvaise position car il existe une réelle rupture entre les académiques et les praticiens. On persuade rarement un directeur de la DAS d'aller dans un colloque par exemple. Pourtant, les Anglo-saxons qui procèdent à l'inverse des Français, tirent beaucoup d'avantages de ces colloques où hommes de terrain et académiques échangent. La France a tort de ne pas être plus proche des think tanks et de ses think-tanks* ».

Une unanimité de points de vue entre les personnes interrogées que l'on ne retrouve pas dans les autres champs d'investigation de cette recherche, et qui invite donc à prendre ces constats très au sérieux.

Les explications le plus souvent avancées pour expliquer ce sous investissement français des enceintes informelles de la PESD sont d'ordre culturaliste et linguistique. Sont mises en avant des traditions françaises tendant à privilégier les grands rendez-vous plutôt que les rencontres informelles, à privilégier l'énonciation de vérités nationales plutôt qu'à rechercher le débat contradictoire, etc. Comme le souligne ce chercheur de l'EPC : « *Les Français manquent d'habitude en matière de confrontation, problème auquel s'ajoutent des aspects linguistiques, culturels... Il existe aussi un manque d'habitude de participer et d'organiser des événements. Il en découle une absence française frappante. Il est très difficile d'avoir des speakers français, officiels ou non. Manque d'intérêt, de confiance (...)* »²⁷².

Des constats et explications qu'il conviendrait de nuancer, notamment au regard de l'extrême diversité des propensions et capacités individuelles des acteurs français à investir ces enceintes informelles. Comme le rappelle un membre du SGAE : « *Tous les END n'ont pas forcément le rayonnement, ne sont pas invités partout, mais les END français se déplacent dans les enceintes informelles... Certains END demandent la permission, ce à quoi nous leur répondons qu'ils n'ont pas forcément à le faire. Il n'y a pas de vérification préalable de la capacité des candidats à des postes d'END (pour lesquels nous avons eu 47% de réussite en 2007) à s'exprimer en public, à nouer des contacts informels en anglais. Les militaires sont compétents pour des prises de parole très cadrées, genre powerpoint, contrairement aux diplomates. Mais ils ne sont pas habitués, pas à l'aise dans une mise en contradiction, avec questions pièges, etc... De toute façon, les interventions sont réservées à un très très haut grade, et même ceux-là sont très cadrés par les diplos* »²⁷³. La plus jeune génération des acteurs français de la PESD semble

²⁷¹ Entretien avec un membre du SGAE, réalisé à Paris le 26 mars 2008.

²⁷² Entretien réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁷³ Entretien avec un membre du SGAE, réalisé à Paris le 26 mars 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

néanmoins avoir davantage intégré les enceintes informelles dans la représentation qu'ils se font de la cartographie de la politique sur laquelle ils opèrent.

Le manque de temps est aussi, sans surprise, fréquemment évoqué : « *Nous n'avons pas assez de temps pour fréquenter les enceintes informelles et outils de mise en réseau (...). Dans un monde idéal, on fréquenterait ces enceintes informelles, on irait s'enrichir de leurs travaux, y confronter nos idées, mais on n'a pas le temps... Notre quotidien de rédaction de notes, d'éléments de langage est déjà prenant, ce à quoi va s'ajouter la PFUE... Tenter de réfléchir à - et de s'inscrire dans - une stratégie d'influence, ce serait bien, mais on n'a pas le temps dans ce quotidien déjà très lourd, sans parler de la PFUE (...). Les gens qui sont très spécialisés sur un sujet (prolifération, etc.), ont plus l'occasion d'aller dans les séminaires, réunions, etc. L'apport intellectuel des lieux d'échanges informels est d'ailleurs plus ou moins utile et indispensable selon les postes. Les personnes expertes sur un dossier précis vont plus avoir besoin de savoir ce qu'en pensent les chercheurs, experts, ONG, etc...* »²⁷⁴.

Au final, et d'un point de vue méthodologique, les témoignages et constats très largement pessimistes sur l'investissement des enceintes informelles de mise en débat de la PESD et de mise en réseau de ses acteurs mériteraient d'être étayés de données complémentaires²⁷⁵.

Enfin et peut-être surtout, il convient de s'interroger sur la place réelle qu'occupent les enceintes informelles et outils de mise en réseau dans le paysage de la PESD, et notamment leur influence sur le processus décisionnel.

C. Quel rôle effectif pour les enceintes informelles ?

L'influence et le rôle des enceintes informelles dans la cartographie de la PESD et l'élaboration de ses décisions font l'objet de diagnostics particulièrement disparates. Si, comme le note avec ironie un membre du cabinet du SG/HR-PESC, « *il y a plus de gens qui travaillent sur la PESD et la discutent que de gens qui la font* »²⁷⁶, les liens entre les uns et les autres sont très difficiles à clarifier.

²⁷⁴ Entretien avec un membre de la délégation aux affaires stratégiques du ministère français de la Défense, réalisé à Paris le 4 avril 2008.

²⁷⁵ Lorsque nous savons qu'elles existent (cas de Wilton Park), nous avons cherché (sans succès) à obtenir des statistiques précises sur le nombre de français présents aux séminaires, réunions, rencontres organisées par ces enceintes. Dans la plupart des autres cas, des statistiques de fréquentation des événements par nationalité ne sont pas systématiquement établies, et nous avons davantage recours à des témoignages ou expériences.

²⁷⁶ Entretien réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

Pour certains, « *Les think tanks et les outils de mise en réseau ne jouent pas un rôle si grand que cela. Ils peuvent avoir une influence sur certains États membres, mais pas vraiment sur les plus grands d'entre eux : nous savons ce que nous faisons, eux non* »²⁷⁷.

D'autres font une analyse un peu plus fine, distinguant des niveaux d'influence différenciés selon les enjeux politiques : « *Sur les dossiers les plus sensibles, comme les opérations extérieures de l'UE, l'influence des think tanks est nulle. Sur d'autres enjeux, comme la gestion civile des crises, leur influence et leur visibilité est plus importante. Les industries de défense représentent ici une exception, ayant un impact décisif sur les débats et décisions en matière d'équipement et de capacités* »²⁷⁸. Pour d'autres encore, les think tanks sont utiles pour « *remettre en perspective des décisions à venir, leur donner un contexte, savoir qui travaille sur quoi, ce qui peut toujours aider* »²⁷⁹. C'est ce dernier point de vue qui semble largement dominant, chez les décideurs européens comme chez les chercheurs eux-mêmes. Ainsi aux propos d'un chercheur belge, affirmant « *Je crois que l'on peut aider à former le contexte dans lequel les officiels vont ensuite devoir décider (...). Si l'on organise un séminaire restreint ou si l'on réalise une publication opérationnelle sur un sujet précis, d'actualité, les gens des RP et des institutions viennent ou les lisent (...). Cela a-t-il une influence ? Il reste difficile de le dire...* »²⁸⁰, semblent répondre ceux de ce diplomate allemand : « *Les think tanks basés à Bruxelles organisent des séminaires au timing parfait, parce que correspondant à de futurs enjeux décisionnels (...). Leur influence est plutôt dans la phase conceptuelle ou contextuelle des décisions, avant que leurs éventuelles idées soient passées au tamis des institutions...* »²⁸¹.

Dans la pratique, une très grande pluralité de rapports des décideurs et acteurs directs de la PESD aux enceintes informelles et outils de mise en réseau existe. Cette pluralité recoupe en partie, la pluralité de « temps » et des « contenus » de la PESD.

Sur des dossiers « techniques », concernant par exemple la préparation d'une opération de l'UE, des projet en matière de SSR et DDR, des projets de législation en matière de lutte contre la prolifération des armements, etc., l'existence, notamment à Bruxelles, de personnalités hautement spécialisées sur ces questions peut conduire à leur intégration plus ou moins directe dans le

²⁷⁷ Entretien avec un membre de la représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁷⁸ Entretien avec un fonctionnaire britannique de la sous-commission « sécurité-défense », réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁷⁹ Entretien téléphonique avec un membre du cabinet du SG/HR-PESC, réalisé le 28 mai 2008.

²⁸⁰ Entretien réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

²⁸¹ Entretien avec des membres de la RP allemande à Bruxelles, réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

circuit décisionnel, soit de façon informelle (par la lecture de leurs travaux ou la participation à des séminaires qu'ils organisent), soit de façon plus directe, par leur audition ou la commande de notes, études ou rapports auprès d'eux. Le même phénomène se produit auprès de chercheurs spécialisés sur une zone géographique ou un pays particulier comme les Balkans occidentaux, l'Afrique sub-saharienne, le Proche-Orient, etc.

Les industries de défense : acteurs informels et vecteurs de mise en réseau de la PESD ?

Les entreprises de défense sont progressivement devenues un acteur de la PESD. A l'origine celles-ci étaient peu actives à Bruxelles, ne serait-ce que parce que l'article 223 puis 296 du Traité sur l'Union européenne (TUE) permettait aux États de soustraire les questions d'armement au domaine communautaire (marché unique, concurrence, réglementation des exportations).

C'est pourtant la Commission européenne qui la première est intervenue sur le sujet avec une communication du commissaire à l'industrie Martin Bangemann en 1997. Celui-ci souhaitait le regroupement des activités civiles et militaires dans l'aéronautique afin d'accroître la compétitivité des entreprises. Il mettait également en cause le coût de l'application de l'article 296 et du morcellement des marchés de défense.

A cette époque les entreprises de défense, non préparées à cette ouverture du marché et inquiètes de voir la commission s'emparer du dossier, avaient réagi négativement à cette initiative. Mais à partir de ce moment elles vont se structurer afin de faire valoir leur point de vue à Bruxelles, d'abord séparément, puis en créant une association des entreprises de défense européenne qui s'appelle aujourd'hui ASD (Aerospace and defence industries association).

L'émergence de l'Europe de l'armement est en réalité quasi concomitante avec celle de la PESD. La déclaration des chefs d'État et des gouvernements britannique, allemand et français appelant à la constitution d'une grande société européenne et de défense date du 9 décembre 1997. Cette initiative est indirectement à l'origine de la naissance d'EADS en novembre 1999.

C'est à partir de ce moment que les entreprises transnationales, qui ont un intérêt objectif à voir leur marché s'élargir et donc à la mise en place du marché européen des équipements de défense, vont investir les couloirs de la Commission européenne et du Parlement européen, ainsi que du Conseil à Bruxelles.

Signe des temps, alors même que ces entreprises avaient abondamment critiqué la communication Bangemann en 1997, elles vont élaborer en juillet 2002 un document commun avec la même Direction Entreprise de la Commission

européenne, intitulé « Strategic Aerospace Review for the 21st Century ». Ce rapport appelait à l'établissement d'un marché ouvert pour les équipements aéronautiques civils et militaires. Il était co-signé par les entreprises EADS, Bae Systems, Finmeccanica, Thalès, Rolls-Royce et Snecma. Ainsi les entreprises entraient de plein pied comme un acteur de la construction de l'Europe de l'armement et de la PESD.

Ces entreprises de défense se sont rapidement installées dans le paysage Bruxellois. Elles bénéficient pour ce faire d'une configuration qui est somme toute assez simple pour elles. Le nombre d'acteurs concernés dans les institutions qu'il leur est nécessaire de démarcher est limité.

Il faut certes continuer à convaincre les autorités nationales, en fait pas plus de dix personnes sont influentes sur ce sujet dans les ministères parisiens, hormis les conseillers des cabinets ministériels, le ministre de la Défense, voire directement le chef de la République.

A Bruxelles, les représentants de l'industrie doivent agir à la fois sur les institutions relevant de la politique intergouvernementale mais également sur les institutions communautaires, notamment depuis la communication de la DG Entreprise du 11 mars 2003, qui a donné un élan nouveau aux initiatives communautaires en matière d'armement. A ce moment, la Commission avait attiré l'attention sur la nécessité de restructurer de manière urgente l'industrie d'armement en appelant à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense et proposant une série d'actions dans le domaine relevant de l'action communautaire.

Toutes les grandes entreprises de défense ont ainsi ouvert un bureau à Bruxelles à la fin des années 90 ou au début des années 2000. Thalès, Bae Systems, Finmeccanica et EADS, les quatre plus grandes entreprises de défense européennes disposent de bureaux à Bruxelles comprenant plusieurs personnes. Safran Rolls-Royce, mais également les filiales des grandes entreprises comme Thalès, Alenia Space ou dernièrement MBDA, disposent également de bureaux, même si une seule personne est dans ce cas dévolue à la tâche de représentation de ces entreprises. Selon l'importance du dossier, de hauts dirigeants des sièges sociaux peuvent traiter eux-mêmes directement les dossiers bruxellois.

Avec le temps, les entreprises de défense sont devenues des acteurs qui influent directement sur les idées qui alimentent les États et les institutions européennes dans la construction de l'Europe de l'armement. Deux exemples peuvent être cités.

Lors de la création de l'Agence européenne de défense, les entreprises transnationales de défense (les entreprises nationales ont intérêt à protéger leur marché et sont donc plus réticentes à investir le monde bruxellois ou alors elles développent des idées qui sont en contradiction avec celles soutenues par ces entreprises transnationales de défense) ont joué un rôle important afin de

promouvoir un champ d'activité extensif de l'Agence. Elles souhaitent notamment que cette agence aille au-delà d'une simple agence de capacité et prenne en compte les aspects armement et BITD. L'objectif était notamment de pouvoir faire émerger des programmes d'armement en coopération pour lesquelles les entreprises transnationales de défense sont les mieux placées pour remporter les marchés.

L'autre sujet sur lequel les entreprises de défense ont été très actives est celui des transferts intra-communautaires de défense. Dans un premier temps ces entreprises ont travaillé dans le cadre de la Letter of Intent (LoI)²⁸². L'un des sujets traités par la LoI, était la question des exportations d'armement. Cette question fut abordée sous l'angle des exportations hors UE mais également sous l'angle des transferts entre les pays de la LoI. Pour les transferts au sein des pays de la LoI l'objectif était de faciliter la réalisation des programmes en coopération ainsi que l'activité des entreprises transnationales de défense en créant une licence globale permettant de limiter le nombre de demande d'autorisation d'exportation des composants militaires nécessaires à ces coopérations. L'accord cadre LoI fut signé en juillet 2000 et entrera en vigueur en 2002. Toutefois, il est rapidement apparu que la licence globale n'apportait aucun bénéfice car les procédures administratives différentes de demande d'exportation, et une lecture différente d'un pays à un autre du champ d'application de la licence globale, ne permettaient pas véritablement de simplifier les échanges entre les pays de la LoI. De ce fait, les entreprises essayèrent dans un premier temps de peser sur les administrations des pays de la LoI. Une étude fut commandée par ces entreprises, puis un colloque fut organisé avec la présence des représentants des pays membres afin de démontrer l'inefficacité de la licence globale.

Devant les blocages persistants, les entreprises décidèrent de solliciter la Commission européenne, *via* la DG entreprises, sur ce sujet. La Commission commanda à l'entreprise de consultants Unisys une étude sur le sujet, avec pour objectif de démontrer à la fois le surcoût et l'inutilité de maintenir des procédures de contrôle à l'exportation au sein des pays de l'Union européenne. Au sein des experts sollicités par Unisys, on trouvait un représentant de Thalès qui depuis plusieurs années essayait de promouvoir l'idée d'une certification des entreprises de défense, idée qui était à la base des propositions de ce rapport avec un système de marquage des composants de défense afin d'en suivre la traçabilité. Cette étude fut présentée lors d'un colloque organisé par la DG Entreprise en juillet 2005. Le rapport d'Unisys ne connut pas de suite en tant que tel mais dans la foulée la Commission commença les consultations afin

²⁸² La LoI a été créée en juillet 1998. Elle regroupe les six pays dont les industries d'armement sont les plus importantes en Europe : France, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Suède, Allemagne. Son objectif était de faciliter l'exercice de l'activité des entreprises transnationales de défense, et donc les restructurations dans l'industrie d'armement.

d'élaborer une directive sur les transferts intra-communautaires. Le projet de directive fut présenté dans le *paquet défense* en décembre 2007. Si le projet de directive ne reprend pas le mécanisme de traçabilité des matériels de défense, il repose sur le mécanisme de certification des entreprises qui avait été proposé par Thalès et qui était approuvé par les autres entreprises de défense. On peut donc dire que c'est en grande partie l'industrie qui est à l'origine du projet de directive sur les transferts intra-communautaires.

Enfin, l'industrie est systématiquement consultée par l'Agence européenne de défense, les représentants des entreprises participant par exemple aux séminaires qui sont organisés sur les études commandées par l'Agence.

S'il existe donc bien une association qui cherche à promouvoir les intérêts des entreprises européennes de défense, celle-ci est en réalité peu active du fait des intérêts divergents des entreprises membres de cette association. Dassault, est par exemple une entreprise qui défend une vision que l'on pourrait qualifier d'intergouvernementale de l'Europe de l'armement avec une tendance à vouloir protéger l'Europe des concurrents américains. Des entreprises comme Thalès ou EADS cherchent en priorité à ouvrir le marché européen, à faciliter la réalisation de programmes en coopération basés sur la maîtrise d'œuvre des entreprises transnationales. Enfin, Bae Systems souhaite également l'ouverture du marché européen mais ne souhaite pas particulièrement favoriser les programmes en coopération. En conclusion, les entreprises conduisent une politique qui leur est propre sachant que le groupe d'entreprises le plus important regroupé autour de Thalès et EADS est aujourd'hui représenté par des Français avec pour l'essentiel des idées largement convergentes avec les visions françaises sur la PESD et l'Europe de l'armement.

Conclusion

A l'image de la cartographie formelle de la PESD, la cartographie des enceintes informelles où elle se débat et où ses acteurs (institutionnels ou non) peuvent se rencontrer en dehors du cadre de leurs activités professionnelles, demeure floue : les think tanks véritablement européens et considérés comme les plus influents n'ont réalisé que très peu d'activités et travaux sur les questions de défense, ceux spécialisés sur les questions stratégiques et de défense n'ont pas forcément, non plus, fait de la PESD l'un de leurs enjeux de recherche principaux. Plus encore, la mesure de l'influence de ces enceintes sur le processus de la PESD est particulièrement délicate. Sujets traités, calendrier politique et décisionnel, nationalité et position hiérarchique des acteurs décisionnels, personnalité et réseaux des chercheurs ou de leurs directeurs sont

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

autant de déterminants qui modifient les rapports d'influence, de reconnaissance, et de porosité entre enceintes formelles et informelles de la PESD.

L'influence et la pertinence des think tanks et outils de mise en réseau comme acteurs « parallèles » de la PESD revêtent en fait, à l'image de la cartographie formelle de la PESD, plusieurs réalités, plusieurs cartographies. Chercheurs comme acteurs institutionnels soulignent à ce titre que ce sont les enjeux mettant les décideurs devant un besoin de conceptualisation ou de contextualisation important qui sont plus porteurs d'influence ou d'échos pour les travaux des acteurs informels.

III. Essai de cartographie(s) alternative(s) des acteurs et réseaux d'influence de la PESD

Ce chapitre a pour ambition de suggérer, au regard des analyses et conclusions tirées des cartographies formelle et informelle de la PESD, une relecture de cette politique du point de vue des acteurs et réseaux qui la font vivre. A défaut de parvenir à l'élaboration d'une cartographie rigide et universellement applicable de la PESD, on en distinguera des typologies, destinées à rendre compte de la multiplicité des acteurs et réseaux pertinents de la PESD et de la diversité de leurs influences respectives selon les enjeux et les « temps » décisionnels.

Ces cartographies alternatives de la PESD sont, bien entendu, à considérer comme des « architectures types » et non des modes opératoires définitifs, la réalité de la pratique quotidienne de la PESD empruntant bien souvent simultanément des éléments de chacune d'elles. Elles ont toutes néanmoins pour objet de rendre compte : des porosités, passerelles et interconnexions entre les enceintes formelles (institutions) directement en charge de la PESD à Bruxelles, et celles auxquelles la PESD échappe *a priori* mais qui peuvent néanmoins exercer une influence ; des porosités, passerelles et interconnexions entre les enceintes formelles et informelles de la PESD, qu'elles soient basées à Bruxelles ou au sein des États membres ; des interconnexions entre les enceintes formelles et informelles nationales et européennes. Elles s'attachent toutes, enfin, à répondre aux enjeux de clarification des influences respectives de différents acteurs et réseaux de la PESD.

A. La PESD, chantier européen : rôle clé des niveaux diplomatiques et hiérarchiques les plus élevés, importance des relations interétatiques

La PESD peut en premier lieu être caractérisée comme le processus politique, fondamentalement intergouvernemental, par lequel les États membres cherchent à se doter, au sein de l'UE, d'outils communs pour répondre à certains enjeux de sécurité et de défense.

Cette image correspond à celle la plus communément admise, et concerne par exemple les « temps forts » de la PESD comme le lancement de nouvelles structures européennes, la décision de mener une opération extérieure, l'adoption d'une position ou d'une action commune sur un sujet de première importance et potentiellement porteur de divergences européennes. Pour qui

s'intéresse essentiellement à ces temps forts, « *le pouvoir réside dans les capitales. Les questions et initiatives les plus sérieuses ont émané des capitales. Ce sont les dossiers plus soft qui émanent de Bruxelles* »²⁸³.

Sur de tels enjeux de première importance, la plupart des acteurs, français comme européens, s'accordent à reconnaître que Paris, et, plus encore, le dispositif français à Bruxelles et les acteurs et réseaux qui le composent, sont relativement efficaces. Comme le souligne ce membre de la RPUE, « *c'est nous qui fixons le degré d'ambition de la PESD* »²⁸⁴. Un point de vue partagé par nos partenaires européens, selon lesquels « *c'est la France qui fixe l'agenda de la PESD* »²⁸⁵. Certains soulignent néanmoins que ce rôle clé de la France est sujet à caution sur certains enjeux, considérés comme non prioritaires par Paris, « *En ce qui concerne les aspects civils et civilo-militaires de la PESD, la France est moins influente dans leur élaboration et leurs évolutions. Paris est très défensive sur ces questions, et dès lors moins influente* »²⁸⁶. Ainsi, selon des acteurs bruxellois, si « *les français ont été très bons pour faire avancer les choses à Bruxelles, ce que nous faisons aujourd'hui est différent de ce qui était envisagé à Saint-Malo. La dimension civile de la PESD s'est développée beaucoup plus rapidement, reflétant la façon dont d'autres États membres sont parvenus à pousser ce dossier à Bruxelles (la Suède notamment), alors que la France était plutôt sceptique* »²⁸⁷.

Cette PESD comme chantier européen met au premier plan les institutions intergouvernementales, au premier rang desquelles le COPS, voire les ministères nationaux des Affaires étrangères et de la défense. Elle est un jeu de confrontation et de construction de compromis entre États membres, à un niveau hiérarchique et/ou décisionnel élevé.

Dans ces contextes de « haute politique », il peut être utile de disposer de personnalités à des postes de haut niveau de responsabilité dans les institutions bruxelloises, capables de peser sur l'organisation de leur propre structure et de ses prérogatives, et sur les plus hauts niveaux de la hiérarchie institutionnelle bruxelloise : le SG-HRPESC, les autres DG ou Directeurs d'unité, etc. Le dispositif français à Bruxelles est de ce point de vue relativement important, qualitativement comme quantitativement.

²⁸³ Entretien avec un fonctionnaire de la sous-commission « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁸⁴ Entretien avec un membre de la RPUE, réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁸⁵ Entretien avec un membre de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁸⁶ Entretien avec un membre de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

²⁸⁷ Entretien avec un membre du cabinet du SH-HRPESC, réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Il est aussi nécessaire de disposer, au sein des administrations parisiennes, d'une capacité d'élaborer en amont une position nationale cohérente et de capacités d'opérer en synergie entre acteurs français. Se pose ici la question du besoin éventuel d'un point de contact au-dessus ou en parallèle des deux principales administrations nationales compétentes (le Quai d'Orsay et la Défense), une option vivement critiquée par les acteurs concernés, soucieux de demeurer en binôme, sans irruption d'un acteur comme le SGAE.

Il est, enfin, utile que des personnalités comme les ambassadeurs au COPS, les directeurs politique et stratégique du Quai d'Orsay et du ministère de la Défense, soient capables de développer des liens étroits avec leurs homologues Européens, Britanniques et Allemands notamment. Le choix de personnalités ayant une expérience bruxelloise préalable et de solides réseaux diplomatiques européens, qui semble être de plus en plus le cas du côté français, apparaît ici capital.

Enfin, ces « temps forts » de la PESD font souvent ressurgir au premier plan des acteurs clés des plus grands États de l'Union et leurs clivages éventuels, même si les plus petits États sont intégrés au jeu dans la formation de « coalitions de vues » afin de peser sur les négociations européennes.

Dans ce cas toujours, les échelons intermédiaires de la hiérarchie ne sont pas nécessairement des acteurs décisifs, en particulier lorsque des contentieux ou divergences entre États ne peuvent être réglés qu'au plus haut niveau : cela a été le cas, notamment, dans la phase d'institutionnalisation de la PESD, où les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, et leurs directeurs des affaires stratégiques, ont joué un rôle de premier plan. Cela est encore le cas aujourd'hui pour certains dossiers jugés « sensibles », parce que faisant l'objet de divergences de vues entre États membres ou ayant échappé jusque-là au cadre des coopérations et politiques au niveau européen.

De même, dans cette PESD comme « grande politique », le rôle des think tanks apparaît essentiellement comme étant celui d'une mise en débat sans influence réelle sur le processus. Comme le souligne ce fonctionnaire du Parlement européen, « *les Think tanks n'ont pas d'influence sur les enjeux les plus capitaux, comme la décision de lancer une opération. C'est sur des enjeux plus soft, comme la dimension civile de la PESD, que leur influence et leur visibilité peut croître* »²⁸⁸. Leur fonction sur les enjeux les plus sensibles de la PESD est donc essentiellement de faire se

²⁸⁸ Entretien avec un fonctionnaire de la sous-commission « sécurité-défense » du Parlement européen, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

rencontrer les acteurs (fonction de mise en réseau), et de rendre éventuellement accessibles/publiques leurs préférences et idées (fonction de socialisation), mais pas de les influencer, directement ou indirectement.

Enfin, la Commission européenne et le Parlement européen apparaissent assez largement « hors le jeu » de la PESD dans ce contexte. Cela d'autant plus que des acteurs comme les députés européens ont parfois tendance à se positionner alors davantage en fonction de leur État d'origine que selon des convergences partisanses²⁸⁹.

B. La PESD, politique de sécurité et de défense de l'UE : une politique intergouvernementale, mais aussi bureaucratique et démocratique

En dehors des « temps forts » de la PESD et de quelques sujets politiques des plus sensibles, la pratique de la PESD est beaucoup plus fluide, bruxellisée et démocratique. Un processus dans lequel l'influence précise d'un État membre en particulier est beaucoup plus difficile à évaluer de façon catégorique.

Fluide parce qu'une fois les grandes orientations définies au plus haut niveau, les structures permanentes de la PESC et de la PESD s'approprient la mise en œuvre « au quotidien » de ces choix. S'opère alors une mise en relation et une mise au travail technique et opérationnelle des acteurs directs ou indirects de la PESD, dont l'image la plus aboutie est celle des groupes de travail sur des questions spécifiques associant membres du Conseil, de la Commission, des représentations permanentes des États membres, etc. Ce travail interinstitutionnel permet bien souvent de parvenir à des propositions de position ou d'action commune en amont des enceintes interétatiques comme le COPS, notamment parce que les RP des États membres suivent de toute façon les travaux des échelons inférieurs et amont des discussions, comme les groupes de travail. Il consacre l'existence, à Bruxelles mais aussi entre Bruxelles et les capitales, de mises en réseaux « techniques et opérationnelles » des acteurs sur des enjeux précis devant être traités.

Cette pratique de la PESD en dehors des temps forts est aussi bruxellisée dans la mesure où le dispositif bureaucratique et institutionnel de la PESD opère ici à sa pleine mesure. Sans être aussi déconnectée des États membres que peuvent

²⁸⁹ A été frappante, de ce point de vue, la structuration des débats sur l'Irak en 2002-2003, mais aussi, plus récemment, ceux sur l'idée d'une mission de l'UE au Darfour en 2007-2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

l'être, par exemple, des travaux de la Commission européenne sur le marché intérieur ou la concurrence, la pratique de la PESD au quotidien se fait néanmoins en grande partie à Bruxelles et non au sein des États membres. Sont alors clés les structures permanentes du Conseil comme la Direction VIII, au sein de laquelle les Français sont d'ailleurs peut-être surreprésentés²⁹⁰.

Démocratique, cette pratique de la PESD au quotidien l'est aussi, dans la mesure où les idées, influences en vue de prises de décision et propositions circulent beaucoup plus facilement que l'on ne pourrait le croire d'une institution à l'autre, d'un niveau hiérarchique à l'autre, etc. Comme l'indique un membre du cabinet du SG-HRPEC : « *En comparaison de certaines administrations nationales, Bruxelles est un endroit beaucoup plus démocratique (...). Diriger une DG ou une direction ne signifie pas que vous allez la contrôler complètement (...)* »²⁹¹. Dans cet environnement où les idées et prises de positions circulent sans qu'il soit toujours possible d'en retracer le cheminement exact, un grand effort de mise en cohérence des acteurs français de Bruxelles, et entre ces derniers et les administrations parisiennes, peut être nécessaire. Une habitude et des réflexes de prise en compte en amont des décisions sont indispensables, lesquels commencent à être intégrés par les acteurs français. Comme le signale un membre de la RP, « *Prenons l'exemple du Collège européen de sécurité et de défense, pour lequel on se trouve à un moment clé avec la révision de l'action commune. Nous avons noué des contacts avec le secrétariat de la DG VIII, soumis des idées qui ont ensuite été proposées dans le rapport de la DG, et disposons ainsi d'une position facilitée dans les discussions. Cela a permis de donner l'impression de donner du lest dans les négociations, alors que l'essentiel de nos idées a été bien pris en compte... Cet exemple montre qu'il faut être bien au courant des choses, en les prenant très en amont, pour essayer d'influencer dès le départ la structuration des idées et débats* »²⁹². Ce besoin d'anticipation explique peut-être les tensions et différences de perception relevées entre acteurs français bruxellois et parisiens de la PESD dès lors qu'il s'agit pour eux de poser un diagnostic sur la qualité de leurs interactions et mises en réseau.

Cet aspect peu visible, souvent confus pour l'observateur extérieur (voire les acteurs internes au processus lui-même) ne correspond pas à la même cartographie de la PESD que les « temps forts » de cette politique. Une cartographie beaucoup plus complexe est ici à prendre en compte.

Elle renforce en premier lieu la prépondérance des acteurs bruxellois, structures permanentes du conseil (SGC, DG E et ses Directions VIII et IX notamment)

²⁹⁰ Ce qui, aux dires de certains acteurs européens, peut occasionnellement nuire à la crédibilité de certains de ses travaux, perçus comme davantage français qu'européens.

²⁹¹ Entretien réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

²⁹² Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

en particulier. Comme le souligne ce membre du Secrétariat général du Conseil, « le rôle du Secrétariat a changé. Son rôle était de soutenir, d'aider la présidence, mais il a évolué pour devenir beaucoup plus proactif. Petit à petit, le pouvoir se déplace vers Bruxelles : de plus en plus de décisions émergent, sont discutées et prises ici »²⁹³. Et cet officiel allemand de confirmer : « la DGE (et ses directions 8 et 9) agissent parfois par elles-mêmes, indépendamment de la présidence (...). Idées et papiers y circulent, sans avoir été discutés et proposés par la présidence ou un État membre en particulier (...). La dynamique des institutions croît rapidement. Bien entendu, nous sommes toujours dans un processus intergouvernemental, mais la capacité des institutions bruxelloises à prendre des initiatives et à les mettre en œuvre augmente réellement »²⁹⁴.

Cette pratique quotidienne de la PESD renforce aussi l'importance des niveaux hiérarchiques intermédiaires, moins visibles. Dans les institutions précitées, les postes de niveaux hiérarchiques intermédiaires de conseillers, de rédacteurs, apparaissent ici comme étant aussi importants que les postes les plus élevés, dans la mesure où ce sont ces acteurs qui se retrouvent directement impliqués au quotidien dans les confrontations d'idées et discussions au sein, par exemple, des groupes de travail. Comme le souligne cet END en poste au sein de la Direction VIII du Conseil, « Quand un dossier arrive au COPS, il est déjà passé dans tous les groupes de travail compétents dans lesquels les États membres sont représentés. Si tensions entre les États membres il y a, elles surgissent dans ce travail préparatoire, qui est censé les lisser (...). Dans ce cadre, le rôle des rédacteurs, désignés par les directeurs, est très important »²⁹⁵. Et ce membre de la RPUE d'ajouter : « il est parfois plus important d'avoir des conseillers et collaborateurs bien placés que des DG, l'influent étant celui qui tient la plume »²⁹⁶.

Elle montre, enfin, comme l'avaient déjà relevé certains auteurs au sujet de la construction européenne en général ou de sa dimension de politique étrangère en particulier que « au niveau européen, la complexité et l'étendue des mécanismes de coordination et de répercussion des décisions rendent tout à fait illusoire l'espoir de maîtriser véritablement les effets d'une nouvelle disposition »²⁹⁷. D'où la nécessité de développer des synergies et mises en réseau très fortes entre acteurs parisiens et bruxellois de la PESD. D'où la nécessité aussi, comme le rappelle ce membre de la RPUE, « d'être au courant des choses très en amont, pour essayer d'influer sur les processus et les idées dès le départ »²⁹⁸. Et la nécessité, enfin de considérer le système décisionnel de la

²⁹³ Entretien avec un membre du cabinet du SG-HRPESC, réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

²⁹⁴ Entretien avec des membres de la RP allemande auprès de l'UE, réalisé à Bruxelles le 4 juin 2008.

²⁹⁵ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁹⁶ Entretien réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁹⁷ Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit., p.21.

²⁹⁸ Entretien avec un membre de la représentation permanente de la France auprès de l'Union

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

PESD lui-même comme un organisme vivant, en constante évolution et adaptation, dont il faut tenter en permanence de percevoir le sens, la direction de ces dernières dans un effort capital d'anticipation.

Cette cartographie de la PESD au quotidien implique ou devrait impliquer, pour un État désireux de l'influencer de façon optimale, une grande mise en cohérence des acteurs nationaux et bruxellois de la PESD. Les END ou fonctionnaires basés à Bruxelles, pour être les acteurs d'une stratégie d'influence nationale, doivent dans ce contexte être tenus au courant et consultés de façon quotidienne par leurs référents ou contacts à Paris, au Quai d'Orsay ou au ministère de la Défense.

Aussi, dans cette pratique quotidienne, la Commission et le Parlement européen voient leur importance augmenter, quoique de façon inégale selon les enjeux. Si des financements communautaires sont impliqués, leur poids et leur tendance à s'immiscer dans les débats et le processus décisionnel sera de fait important. Le fait que même une mission comme celle entreprise au Tchad en 2008, dont le caractère militaire ne peut être contesté, ait vu la Commission intégrée à de nombreuses étapes du processus décisionnel entourant cette opération, conforte ce point de vue.

Enfin, c'est dans cette pratique quotidienne de la PESD que le rôle des think tanks, en tant qu'enceintes de mise en débat de la PESD comme de mise en réseau de ses acteurs, peut se matérialiser. Cela en particulier dès lors que la mise en œuvre de certaines dimensions de la PESD exige des mises en perspectives conceptuelles ou contextuelles, ou au contraire une expertise technique ou géographique très spécialisée n'existant pas ou pas suffisamment au sein du schéma institutionnel. Comme le souligne ce chercheur, « *il existe, au sein des institutions bruxelloises, une habitude de commissioner des think tanks pour des études ou séminaires en vue de certaines décisions à prendre* »²⁹⁹.

C. La PESD, politique européenne « comme les autres » ?

Le Traité de Lisbonne, dont la mise en œuvre demeure incertaine au moment de la rédaction de cette recherche, n'a pas profondément modifié les règles de prise de décision en matière de PESC et de PESD : l'initiative et la décision demeurent entre les mains des États membres, le Parlement européen et la Commission demeurent assez largement des acteurs exogènes. Quant à la

européenne, réalisé à Bruxelles le 20 février 2008.

²⁹⁹ Entretien avec un membre de l'EPC, réalisé à Bruxelles le 9 avril 2008.

mise en œuvre d'un éventuel SCAE, dont il est pratiquement impossible au moment de la rédaction de cette recherche, de savoir quelles en seront les conséquences concrètes sur le fonctionnement de la PESD au quotidien, elle ne devrait pas, non plus, si elle aboutit, impliquer de modification formelle majeure. La pratique de la PESD a elle, en revanche, commencée à faire évoluer tendanciellement la PESD et la PESD vers une pratique européenne traditionnelle.

Si l'on ne saurait comparer la PESD à des politiques communautaires comme celles liées au marché intérieur, la question se pose au regard de l'évolution bureaucratique récente de la PESD et de la PESD, d'une possible reproduction de certaines pratiques européennes classiques en matière de PESD. Celles-ci se caractérisent notamment par une grande capacité d'initiative des institutions bruxelloises et une certaine autonomie décisionnelle de leur part, une association parfois directe des acteurs indirects ou informels au processus décisionnel, et des mises en difficultés occasionnelles des États membres et de leurs administrations nationales face aux engagements et acteurs européens.

Vers une plus grande autonomie et capacité d'initiative des institutions européennes ?

Une première tendance concerne le fait que de plus en plus d'initiatives ou de dimensions de la PESD émergent des institutions bruxelloises et non plus des États membres. Comme le signale ce membre du cabinet du SG-HRPESEC, « *de plus en plus, les initiatives viennent de Bruxelles* »³⁰⁰.

La circulation des idées et préférences au sein des cartographies formelle comme informelle de la PESD fait parfois apparaître sur l'agenda de la PESD des idées ou propositions dont l'origine est difficilement discernable mais en réponse auxquelles les États membres doivent ensuite être capable de développer un point de vue national, une doctrine, etc. Comme le note ce Français en poste à Bruxelles, « *Sur le programme de travail de l'UE la France n'a pas d'influence* »³⁰¹. Ce qui ne signifie pas que la France ne soit pas capable de mettre sur l'agenda bruxellois ses priorités en matière de PESD (ce qu'elle fait activement), mais que dans certains cas, la logique s'inverse, l'agenda bruxellois invitant les autorités françaises à se positionner. C'est dans ces cas de figure que Français de Bruxelles et acteurs « parisiens » de la PESD se sentent parfois

³⁰⁰ Entretien réalisé par téléphone le 26 mai 2008.

³⁰¹ Entretien réalisé avec un membre français de l'AEED, réalisé à Bruxelles le 13 février 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

lâchés les uns par les autres, là où une grande cohérence entre eux serait nécessaire. Un exemple récent concerne par exemple le développement des dimensions civile et civilo-militaire de la PESD, qui ont émergé très rapidement comme des pans importants de cette politique au cours des dernières années, et sur lesquelles Paris a tendu à avoir une attitude défensive lui conférant moins d'influence que dans d'autres domaines.

Le fait que les personnalités amenées à être détachées à Bruxelles finissent parfois par agir autant en « Européens » qu'en Français (une tendance qui opère aussi chez nos partenaires), renforce peut-être cette dynamique.

Des processus décisionnels poreux, marqués par un rôle des lobbies, think tanks et outils de mise en réseau

La PESD évolue aussi tendanciellement vers un ordre politique au sein duquel la porosité des institutions et acteurs formels de cette politique avec les acteurs externes au processus décisionnel implique que ces derniers peuvent s'insérer de plus en plus en amont ou en parallèle à celui-ci.

Pour ne pas être du ressort de la PESD à proprement parler, la façon dont le « paquet défense » de la Commission a été préparé fait ici figure d'exemple. Les industries de défense ont été largement consultées, de même que des experts issus de milieux des think tanks, des parlementaires, etc. De nombreux papiers ont circulé, des séminaires, petits déjeuners ont été organisés, des réunions de consultation avec des entreprises privées ont eu lieu, etc., mais les autorités françaises semblent dans ce contexte avoir eu une attitude plutôt attentiste, conduisant à une certaine mise en difficulté de Paris dans la phase finale du processus décisionnel.

Dans certaines dimensions de la PESD, notamment sa dimension civile et civilo-militaire, des processus quasi-similaires sont à l'œuvre. Les industriels de défense ont aussi, en particulier développé une influence multiforme et performante sur des pans entiers du processus et de sa cartographie formelle comme informelle³⁰². Plus largement, les initiatives émanant de Bruxelles ne se construisant pas *sui generis* mais résultant davantage de débats multiformes qui, atteignant une certaine masse critique, deviennent des enjeux politiques pour l'UE, il convient de prendre en compte l'ensemble des acteurs et vecteurs de

³⁰² Voir l'encadré réalisé sur ce sujet.

ces mises en débat.

L'investissement des enceintes informelles de mise en débat et de rencontre sur la PESD est dès lors aussi important dans ce contexte. Pour que les acteurs français de la PESD puissent « prendre le pouls » des idées et préférences en circulation, d'une part, pour pouvoir peser sur ces débats et les rééquilibrer en faveur des préférences françaises d'autre part. Un travail d'influence peu visible et dont les fruits ne portent pas forcément à court terme, mais qui est susceptible de faciliter ultérieurement le travail des acteurs français de la PESD, en particulier à Paris et au sein de la RPUE. Une démarche qui commence à être développé par les autorités françaises, comme en témoigne par exemple la réalisation d'un « panorama des think tanks » par la RPUE.

De possibles mises en difficulté des États membres sur un processus qu'ils sont sensés contrôler

Ces phénomènes peuvent conduire à l'émergence de mises en difficulté politique ou juridique des États membres, par un système décisionnel qu'ils ont eux-même initié et qu'ils sont sensés contrôler.

Ainsi note cet ancien membre de la Représentation militaire permanente auprès de l'UE : « *Il existe des problèmes de relations avec la 'techno-structure' (Solana et les institutions du Conseil) : les négociateurs étaient convaincus que les États devaient être les décideurs, les « proposeurs », mais une confrontation entre eux et les structures émergentes du Conseil, puis de la Commission, ont vu le jour (...). Dans une deuxième étape de la PESD, la Commission et le Conseil ont voulu reprendre la main face aux capitales pour imposer une marque et une dynamique* »³⁰³. On rejoint ici, certains constats tirés par les analyses institutionnalistes, mettant notamment en avant le fait que des institutions, même créées par des États, peuvent au final exercer sur ces mêmes États des contraintes, des influences qu'il était difficile voire impossible de prévoir initialement.

Afin de prévenir les risques de telles mises en difficulté, une coordination et des synergies étroites doivent être trouvées entre l'ensemble des maillons du « dispositif français de la PESD », qu'ils opèrent à Paris ou à Bruxelles, dans les milieux officiels ou non. Lorsque des idées commencent à circuler, dans telle ou telle direction ou groupe de travail de la Commission ou du Conseil, sur un

³⁰³ Entretien réalisé à Paris le 19 février 2008.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

sujet susceptible de mettre les autorités françaises en difficulté, les membres de la RPUE devraient pouvoir en être alertés par les END ou fonctionnaires opérant dans ces institutions, et opérer à leur tour comme le lien entre ces acteurs bruxellois et les administrations parisiennes compétentes. Un dispositif qui semble pour l'heure inégalement fonctionner.

De même, le manque de synergie, en France, entre acteurs et milieux officiels et institutionnels et acteurs et milieux informels, beaucoup plus marqué que chez la plupart de nos partenaires, est à considérer ici comme un véritable handicap.

Conclusions et recommandations

En introduction de cette recherche, nous signalions qu'elle s'était fixée de répondre à trois grands champs d'investigation ou de ré-investigation de la PESD :

- **Repenser la « cartographie institutionnelle de la PESD »**, en cherchant une réponse aux questions suivantes : quelle est la genèse des différentes institutions chargées de la mise en œuvre de la PESD à Bruxelles et quelles sont les relations et rapports d'influence entre elles et avec les institutions compétentes des États membres ? Par-delà les émetteurs institutionnels officiels des décisions prises en matière de PESD, peut-on parvenir à une meilleure appréhension des processus conduisant à leur adoption, intégrant notamment les influences exogènes au processus de décision lui-même (centres de recherche, médias, etc.) ? Qui a fait la PESD ? Quels ont été les rapports d'influence entre les politiques, la technostucture des ministères concernés ainsi que certains acteurs extérieurs comme les industriels de l'armement (qui ont joué un rôle non négligeable dans la constitution et le fonctionnement de l'Agence européenne de défense) ainsi que les experts des *think tanks* ? Y-a-t-il une spécificité propre à chaque pays quant à ces rapports d'influence entre les différents acteurs et existe-t-il des réseaux transnationaux d'influence et si oui entre quels acteurs ?
- **Repenser la « sociologie institutionnelle » de la PESD**, en se demandant : Qui fait la PESD au sein de ce schéma institutionnel pré-étudié ? Quelles sont les trajectoires professionnelles, réseaux d'influences, des représentants ou membres les plus influents de ces institutions ?
- **Sur la base de ces interrogations générales, penser plus avant le cas particulier de la France**, notamment en comparaison de certains de ses partenaires comme le Royaume-Uni et l'Allemagne : Existe-t-il des spécificités françaises dans la gestion de l'agenda de la PESD, dans la façon d'aborder, de soumettre ou de promouvoir auprès de ses partenaires européens ses intérêts et principes en matière de PESD ? Comment se caractérise le « dispositif français » en matière de PESD et l'investissement de la cartographie formelle et informelle de la PESD ? Les autorités françaises n'attendent-elles pas trop, par exemple des rendez-vous officiels (réunions du Conseil européen ou du Conseil de

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

PUE, etc.), au détriment d'un investissement de cadres informels et « satellites » du processus de la PESD comme certains lieux de rencontres et d'échanges informels ?

C'est sur la base de ces questionnements initiaux qu'ont été analysées successivement les cartographies formelle et informelle de la PESD, et les différents acteurs et types de mise en réseau qui les caractérisent.

En ce qui concerne la cartographie formelle de la PESD, le constat qui s'impose est celui d'une complexité et d'une confusion beaucoup plus grandes que ce que pourrait laisser supposer le nombre apparemment limité d'institutions compétentes en matière de PESD.

La description par les acteurs concernés de leur méthode de travail, de leurs relations avec les autres acteurs du processus, de la mise en réseau des personnes et des idées, invite à penser la PESD comme une politique complexe ou à visage multiple. Des institutions comme le Conseil de l'UE ou le COPS demeurent certes des institutions centrales du processus, plaçant leurs acteurs au cœur du système décisionnel de la PESD, mais des niveaux inférieurs de décision comme les structures permanentes grandissantes du Conseil, ont connu un développement rapide de leur activité, de leur capacité d'initiative et d'influence sur la PESD. Commission européenne, Parlement européen ou enceintes informelles peuvent même, en certaines occasions ou sur certains sujets, être considérés comme des acteurs de la PESD.

En ce qui concerne la cartographie informelle de la PESD telle qu'elle a été étudiée (pratiques institutionnelles et mises en réseau des acteurs, positionnement, influences et modes opératoires des acteurs français, rôle des enceintes informelles, etc.), celle-ci invite aussi à nuancer certains des constats fréquemment faits sur « qui fait la PESD ». Les relations, interactions et influences mutuelles intra-bruxelloises et entre Paris et Bruxelles sont là encore multiformes, et varient selon les dossiers, les niveaux hiérarchiques et les « temps politiques » concernés. L'image de la PESD comme résultante d'une confrontation entre vingt-sept acteurs monolithiques (les États membres) est ici fortement remise en cause. De même, certaines lenteurs d'adaptation des autorités et du dispositif français à la pratique de la PESD comme politique européenne « bruxellisée » sont aussi mises en évidence.

Cette grande complexité nous conduit au final à souligner que la multiplicité grandissante des enjeux et contenus de la PESD, ainsi que la diversité des « temps politiques » de ce processus, invitent à distinguer plusieurs cartographies co-existantes de cette politique, plusieurs modèles de définition de ses acteurs et réseaux les plus influents et de leurs modes opératoires. A une

PESD comme chantier européen, mettant au premier plan les administrations des États membres et leurs organes de représentation à Bruxelles au plus haut niveau, s'ajoute une PESD au quotidien, renforçant le poids des institutions européennes et des échelons hiérarchiques intermédiaires et faisant rentrer les institutions communautaires traditionnelles et enceintes informelles dans l'élaboration ou la mise en débat des décisions. Mais se pose aussi, quelles que soient les évolutions juridiques et institutionnelles à plus ou moins long terme de la PESC et de la PESD, l'évolution possible de ces politiques, dans la pratique, vers des politiques européennes « comme les autres », de plus en plus « désétatisées ».

Dans ce contexte, il demeure difficile d'opérer une liste de recommandations concernant, par exemple, les postes précis que les autorités françaises devraient cibler comme prioritaires, ou au contraire considérer comme peu porteuses d'influence. Des différentes analyses et démarches empiriques entreprises, se dégagent quelques thèmes, pistes de réflexion autour desquelles certaines recommandations peuvent être formulées :

- **Améliorer la coordination des acteurs français de la PESD à Paris** : Témoignages d'acteurs civils et militaires, cas pratiques récents de mise en difficulté de la politique française dans certains domaines de la PESD, convergent pour mettre en évidence un manque de cohérence, de mise en réseau des différents acteurs et enceintes français (Quai d'Orsay, ministère de la Défense, Présidence de la République, SGDN, etc.) de la PESD à Paris. Des pistes pour suggérer une sorte de « back office » de la PESD (formalisé ou non) à Paris, là où opèrent aujourd'hui différents acteurs alternativement en charge ou pas de différents dossiers selon les cas, pourraient être étudiées. Sans surprise, cette hypothèse se heurte néanmoins aux réticences de certains des acteurs directement concernés, jugeant ni nécessaire ni utile (voire contre-productif) l'idée de leur adjoindre un interlocuteur ou un rouage décisionnel de plus.
- **Fluidifier les relations et renforcer la mise en réseau des acteurs français de la PESD à Paris et Bruxelles** : Là encore, témoignages et exemples pratiques récents convergent pour mettre en évidence des lacunes dans la mise en cohérence des acteurs français de la PESD oeuvrant à Bruxelles et Paris. Des divergences d'appréciation existent en fonction de l'institution où opèrent les acteurs : les « Français de Bruxelles » ont tendance à opérer un diagnostic pessimiste sur cette question et appeler à une meilleure mise en réseau des acteurs et informations, cependant que leurs préoccupations sont considérées à

Paris comme une plainte bureaucratique sans grande pertinence. Des investissements en ressources humaines, au sein de la RPUE ou du SGAE, pourraient néanmoins être utiles de ce point de vue.

- **Renforcer la politique d'investissement des enceintes informelles de la PESD :** Le sous-investissement des enceintes informelles de la PESD par les acteurs français, officiels ou non, fait en revanche l'objet d'un très large consensus. Les explications « culturalistes » et « linguistiques » de ce phénomène, dominantes, ne sauraient servir de motif à une absence de réflexion sur les moyens d'inverser cette tendance. Des efforts de la part des administrations françaises, en particulier à Bruxelles (RPUE) sont visibles, mais se heurtent encore trop souvent à des réticences ou absences de motivation des acteurs français.
- **Préparer l'avenir en assurant une meilleure formation « européenne » aux futures élites militaires et diplomatiques amenées à devenir d'éventuels acteurs de la PESD :** Témoignages d'acteurs et exemples récents montrent que la France connaît parfois des difficultés parce que les acteurs qu'elle envoie ou souhaite envoyer à Bruxelles dans les enceintes formelles de la PESD ne sont pas toujours « bruxello-compatibles », ou pas suffisamment formés aux réalités particulières du système décisionnel et des méthodes de travail européens. Alors que les acteurs diplomatiques, militaires ou contractuels ayant été en poste à Bruxelles soulignent le total manque d'exploitation ou de sollicitation de leur expérience européenne de retour à Paris, les acteurs français de la PESD en poste à Bruxelles soulignent n'avoir reçu aucune formation spécifique et expriment un besoin en la matière. Il apparaît donc nécessaire et possible de réconcilier ces deux difficultés, en organisant systématiquement et de façon concrète, *via* le SGAE, la RPUE ou au sein des ministères compétents (Défense et Quai d'Orsay principalement pour les sujets qui nous concernent ici), des rencontres entre personnes ayant opéré à Bruxelles et personnes destinées à y être envoyées.

Par-delà ces conclusions générales, la recherche a aussi permis de mettre en évidence des enjeux importants liés à la gestion des « ressources humaines françaises de la PESD ».

La gestion des carrières des personnels de l'administration du quai d'Orsay ou de la Défense obéit en théorie à une logique qui est propre à la progression des agents de la fonction publique. Les entretiens nous ont permis de comprendre que cette logique était *à priori* antinomique avec une optimisation du

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

déroulement des carrières et un objectif d'influence sur la PESD. Les problématiques ne sont pas les mêmes selon les ministères et les statuts, et il est nécessaire d'opérer des distinctions selon les administrations, statuts, etc.

• Personnels sous statut fonction publique

Les administrations ne gèrent pas de manière générale les statuts des personnels en fonction d'un objectif diplomatique mais en fonction d'une structure hiérarchique pyramidale qu'il est nécessaire de respecter. Les postes sont donc octroyés ou recherchés selon une progression qui suit des règles qui ne sont pas nécessairement en rapport avec les exigences de la diplomatie que ce soit au ministère de la Défense ou au ministère des Affaires étrangères. Le risque de ce fait est double :

- Les postes européens ne sont pas nécessairement recherchés car ils ne sont pas nécessairement valorisant dans un déroulement de carrière ;
- Il n'y a pas de gestion des carrières sur le long terme en fonction d'un objectif qui serait d'être le plus valorisant possible dans une optique d'influence sur la PESD. Les Britanniques ont pris ainsi l'habitude de faire entrer très tôt leurs diplomates dans le moule européen quelle que soit la structure. Après une première expérience à Bruxelles, ils vont occuper ensuite très souvent un poste de responsabilité à Londres puis un autre poste dans une grande capitale européenne, toujours en se spécialisant sur le suivi des affaires européennes ou de la PESD. Cette expérience acquise, ils reviennent pour occuper un poste dans le haut de la hiérarchie décisionnaire de la PESD, avec tout à la fois une réputation de compétence sur le sujet, une bonne connaissance des rouages de Bruxelles, et un réseau transnational qui s'est constitué dans les postes à l'étranger.
- En France il n'en va pas de même mais la situation diffère selon les ministères et les services

Ministère de la défense

- L'état-major des armées

L'état-major des armées cherche certes à détecter les officiers dont les profils les destinent à occuper les postes dans les instances internationales

dédiées à la sécurité. Mais de l'aveu même des responsables de cette sélection, on manque encore d'un nombre suffisant de bons candidats (notamment parlant anglais) et l'intégration éventuelle dans la structure militaire permanente de l'Otan va nécessiter d'augmenter sensiblement la ressource pour les postes internationaux. De plus on éprouve pour le moment une difficulté à identifier avec suffisamment de délais les postes à pourvoir pour lesquels pourraient postuler des candidats français dans les instances européennes.

- La DGA

La DGA rencontre un problème plus spécifique. Les candidats en poste à Bruxelles se plaignent des faibles perspectives de carrière en cas de retour à Paris après avoir occupé un poste à Bruxelles. : les postes proposés en cas de retour à Paris ne sont en général pas en rapport avec les responsabilités exercées à Bruxelles. De ce fait les candidats au déplacement à Bruxelles sont face à un dilemme. Ils ont certes la possibilité de faire le choix bruxellois qui peut-être avantageux tant en terme de responsabilité que de rémunération, notamment à l'Agence européenne de défense, mais cela veut dire qu'ils risquent de se retrouver ensuite dans une impasse en cas de retour à Paris. De ce fait le plus intéressant pour eux est ensuite d'intégrer une administration bruxelloise ou le secteur privé qui leur assureront une bien meilleure considération.

Ministère des affaires étrangères

Au ministère des affaires étrangères il n'y a pas non plus de gestion de carrière spécifique en fonction des postes occupés à Bruxelles. De ce fait hormis les postes les plus prestigieux : représentant permanent au COPS ou représentant permanent au conseil de l'Atlantique nord, qui sont très prisés, les postes d'un niveau inférieur ne sont pas recherchés car ils ne s'inscrivent pas dans une logique de carrière au quai d'Orsay. Ainsi l'exemple nous a été donné d'un diplomate à la représentation française à l'Otan qui s'inquiétait des perspectives de retour à Paris et qui envisageait même de se porter volontaire pour apporter son expertise dans le cadre de la mission de reconstruction au Kosovo, la tâche apparaissant « au moins intéressante ». Pour le moment les postes d'un niveau inférieur ne sont donc pas valorisants et fort logiquement le risque est que l'on manque de bons candidats

- **Personnels sous contrat**

Les personnels sous contrat présentent un avantage théorique pour les administrations publiques : elle leur permet de bénéficier de personnels hautement qualifiés sans pour autant grever sur le long terme les finances de l'État, ce qui en période d'économie budgétaire est particulièrement appréciable. Pour les personnels sous contrat, le point de vue est naturellement radicalement différent. A moins de bénéficier dès le départ d'une perspective d'intégration dans le statut de la fonction publique, la principale préoccupation des personnels sous contrat, une fois recruté, sera de valoriser leur expérience professionnelle au service de l'administration afin de trouver un nouvel emploi soit dans le secteur privé soit dans les institutions européennes. Par nature, l'administration ne gère donc pas ces emplois, hormis lors du recrutement, dans le sens où elle n'a pas véritablement la libre disposition de ces personnels tout au moins sur le moyen et le long terme.

En ce qui concerne les personnels sous contrat, il est évident que les préoccupations liées à leur avenir professionnel les conduira à adopter une attitude plutôt favorable à des employeurs potentiels futurs que par rapport aux intérêts français sur la PESD.

- **Les experts nationaux détachés (END)**

Les experts nationaux détachés appartiennent à un ministère de tutelle, et ils continuent à être payés par leur ministère de tutelle une fois à Bruxelles. Ces experts postulent sur des emplois qui sont ouverts à la Commission par exemple, mais il n'y a pas de quota précis par nationalité.

De manière générale, les END français sont recherchés à Bruxelles car on les considère de qualité.

Pour ce qui est de la gestion des END, il apparaît deux choses :

- il n'y a pas d'anticipation sur les postes à pourvoir ;
- même si les deux personnes qui gèrent à Paris et à Bruxelles ces dossiers le font de manière compétente, ils n'ont tout simplement pas les moyens de faire une gestion dynamique de ces END.

Une fois en poste, il apparaît également que les END sont livrés à eux-mêmes. Leur position d'expert détaché ne leur apportera aucun avantage particulier dans le déroulement de leur carrière. Les END peuvent donc être

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

tentés d'intégrer les instances européennes à l'issue de leur détachement, sachant que les administrations d'origine ont tendance à oublier leurs END. De ce fait, le lien d'allégeance ne se fera pas vis-à-vis des autorités françaises.

La seule limite à la « non-gestion » des END vient du fait que les corps de l'administration constituent des réseaux de solidarité très forts mais selon une logique qui est propre à ces corps. La politique du corps sera de trouver le poste futur le plus valorisant possible, pour la personne à réinsérer à l'issue du détachement comme pour le renforcement du réseau de solidarité du corps, et non en fonction de l'influence que pourrait jouer l'END dans son emploi futur par rapport à la PESD.

Enfin, il faut noter qu'à l'OTAN il nous a été indiqué que la France ne valorisait pas la possibilité de fournir cette institution avec des contributions volontaires nationales (VNC), qui sont rémunérés pour un an par leur administration d'origine.

- **Le cloisonnement des statuts et l'influence sur la PESD**

Le peu de porosité entre fonction publique militaire, fonction publique civile, universitaires, monde de l'entreprise, monde politique, conditionne des profils professionnels par trop univoque ce qui peut constituer une gêne à Bruxelles. Ces profils sont aussi antinomiques avec l'idée même de réseau. Ceux qui jouent un rôle essentiel dans l'échiquier ont très souvent des parcours atypiques qui sont soit le fruit du hasard soit de la volonté des individus eux-mêmes mais pas du système français.

Typologie du jeu des acteurs

Liens avec l'administration centrale	Relais des idées françaises sur la PESD et perspectives de carrière des personnels	Inscription dans un réseau européen
---	---	--

Personnels sous statut fonction publique	OUI	Neutre sauf exception favorable (EMA et cas particuliers) ou défavorable (DGA)	Faible
Personnels sous contrat	OUI	Possibilité d'être antinomique	Cas particuliers non systématiquement recensés
END	Aléatoire	Possibilité d'être antinomique	Oui mais le plus souvent cadre communautaire

• **Recommandations concernant les carrières des acteurs de la PESD**

Il est difficile de faire bouger les systèmes de déroulement de carrière qui sont liés au statut de la fonction publique pour les personnes qui en relèvent. Même si on ne peut changer le statut de la fonction publique en fonction des déroulements de carrière il doit pouvoir être possible de renforcer les moyens humains des cellules chargées de la gestion des personnels en fonction d'objectifs diplomatiques qu'il est nécessaire de définir plus précisément. Les recommandations suivantes peuvent être faites.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Recommandation N°1

Renforcer les cellules de veille des postes à pourvoir à l'Otan, à l'UE ainsi que pour les postes d'END notamment à la commission européenne (coordination entre Bruxelles et Paris).

Recommandation N°2

Etablir un mapping des postes de la PESD

Recommandation N°3

Etablir à partir du mapping de la PESD un plan stratégique à 4 ans.

L'objectif à ce niveau est de se fixer des objectifs qui soient cohérents à l'Otan comme dans les instances de la PESD en fonction des priorités que l'on se sera fixées en matière de PESD. L'objectif à ce niveau n'est pas de viser spécifiquement un poste mais une « chaîne » de postes à pourvoir qui sont nécessaire à réaliser l'objectif donné. Une telle politique ne peut être productive que sur le moyen terme, c'est à dire que les effets positifs ne se feront sentir que dans quelques années. Il est nécessaire en effet de pouvoir anticiper la série d'actions diplomatiques qui seront à mettre en place pour pouvoir faire accepter nos candidats tout au moins dans les postes réservés par nationalité. Ce plan serait glissant, il serait réactualisé tous les ans.

Recommandation N°4

Identifier les personnels ayant le profil adapté pour faire carrière dans les institutions de la PESD et renforcer leur formation aux institutions européennes

Recommandation N°5

Mettre en place des déroulements de carrière européenne

Cette recommandation apparaît la plus difficile à mettre en place car elle suppose que l'on modifie toute la logique des déroulements de carrière au sein de la fonction publique en fonction non pas d'une logique administrative mais d'une logique de résultat. De plus on peut considérer que la logique de

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

résultat « renforcer l'influence française de la PESD » côtoierait d'autres logiques de résultat ce qui ne simplifie pas la tâche. On peut toutefois procéder de la manière suivante :

- créer une sorte de « réservoir de forces » de personnels qui seraient adaptés à cette tâche ;
- demander aux personnels leurs desiderata de déroulement de carrière en fonction d'un objectif diplomatique à remplir.
-

Du croisement de ces deux actions, il serait possible de mettre en place un déroulement de carrière adapté pour les personnels que l'on aurait détecté et qui seraient disposés à orienter leur parcours professionnel en fonction de cet objectif diplomatique

Recommandations N°6

Tisser des liens d'intérêts communs avec les personnels sous contrat et les END.

Pour les personnels sous contrat qui présentent les aptitudes les plus grandes, il serait nécessaire de mettre en place une cellule d'aide au reclassement. Cela permettrait de contribuer au bon déroulement de leur carrière professionnelle et de créer une communauté d'intérêts entre l'administration et les personnels sous contrat.

Pour les END, il serait nécessaire de valoriser leur expérience professionnelle pour leur déroulement de carrière. Il serait préférable que cela puisse se faire dans un cadre interministériel plutôt que par rapport à leur ministère de tutelle.

Recommandation N°7

Valoriser les expériences bruxelloises pour le déroulement de carrière (cas notamment du ministère de la défense)

Trop souvent les expériences bruxelloises ne sont pas valorisées ce qui n'incite pas les personnels à postuler pour des postes à Bruxelles. La seule exception est commandement militaire permanent de l'Otan, structure très avantageuse pour les militaires, et dans laquelle ceux-ci peuvent faire carrière, ce

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

qui n'est pas le cas à l'EMUE ou à l'AEED. Il est donc indispensable, notamment pour l'EMA et la DGA, de valoriser dans la suite du déroulement de carrière les expériences bruxelloises.

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

ANNEXES

Annexe 1 : A propos des entretiens

Annexe 2 : Présence française dans les institutions européennes :
éléments statistiques

Annexe 3 : Les principaux think tanks et outils de mise en réseau de la
PESD

Annexe 4 : Références bibliographiques

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Annexe 1: A propos des entretiens et des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude

1. Entretiens réalisés

Dans la réalisation des entretiens, nous avons convenu avec chacun d'entre eux que leurs propos pourraient être cités sans toutefois être attribués. C'est pourquoi, dans le corps de cette recherche, les citations ne sont pas rattachées à un nom en particulier, mais à une institution d'origine et un niveau hiérarchique ou un poste.

Les mêmes raisons de confidentialité nous conduisent ici à ne pas lister les personnalités rencontrées. Un croisement entre cette liste de noms et les indications données dans les références des entretiens aurait rendu virtuel cet anonymat. Dès lors, nous ne présentons ici qu'une liste par grandes catégories d'institutions :

- OTAN ;
- Commission européenne : DG Relex, DG Industrie, DG Marché intérieur ;
- Conseil de l'UE : cabinet du SG-HRPESC, Direction VIII (DGE), CMUE, EMUE ;
- Agences de l'UE : AED, IES-UE ;
- Parlement européen : Services de la sous-commission sécurité-défense ;
- Administrations françaises : Quai d'Orsay (Direction des Affaires stratégiques et MFI), ministère de la Défense (DAS, EMA, DGA), et SGAE ;
- Représentations permanentes auprès de l'UE : France, Royaume-Uni, Allemagne ;
- Think tanks et outils de mise en réseau : IES-UE, EPC, SDA, Egmont.

2. En guise de synthèse : quelques remarques au sujet des entretiens

La réactivité et la disponibilité des personnes sollicitées à nos demandes d'entretien se sont révélées inégales. Des annulations, renvois vers d'autres interlocuteurs ont dans certains cas ralenti ou entaché ces démarches. A l'inverse, d'autres interlocuteurs se sont montrés disponibles, réactifs et particulièrement intéressés par la problématique de l'étude.

Les entretiens ont été menés avec engagement des auteurs de l'étude de ne pas attribuer les propos éventuellement cités dans le rapport final.

Les entretiens ont eu pour vocation essentielle de recueillir les témoignages, opinions, expériences, recommandations de personnalités françaises et européennes sur la problématique de l'étude. Pour être utiles, ils ont été, bien entendu, « digérés », interprétés et analysés au regard d'autres sources, ouvertes ou non, et croisés avec d'autres entretiens. De même, ces entretiens ont bien entendu aussi été mis en perspective à l'aune d'autres données, concernant notamment la liste des personnels français opérant dans les institutions européennes directement ou indirectement en charge de la PESD ainsi qu'à l'OTAN, et sa comparaison, lorsque cela a été possible, avec les situations de nos partenaires britanniques et allemands. Des études de cas concrets ont aussi été de nature à mettre en perspective les témoignages et expériences tirés des entretiens réalisés.

Si l'on devait en opérer une synthèse, il conviendrait de mettre en avant en particulier :

- **Des différences de lecture du processus de la PESD elle-même, et de son fonctionnement :**

Selon qu'ils opèrent à Paris ou à Bruxelles, selon l'institution dans laquelle ils opèrent, selon leur nationalité aussi, les acteurs de la PESD n'ont pas la même vision des rapports de force et d'influence entre acteurs. Tous ont en revanche l'impression que le processus s'est complexifié au gré de son institutionnalisation.

- **La tendance de certains interlocuteurs à considérer de fait l'institution ou l'enceinte dans laquelle ils opèrent comme étant « au cœur » du dispositif de la PESD.**

Celle-ci a, bien entendu, été prise avec précaution et mise en perspective à l'aune des témoignages ou connaissances disponibles sur l'ensemble des institutions et fonctions.

- **La tendance certaine des acteurs ayant appartenu à ce dispositif mais étant aujourd'hui « hors la PESD » à considérer que cette politique et l'influence française sur elle « étaient plus reluisantes il y a quelques années » est bien entendu fortement questionnable et questionnée.**

On notera toutefois que les acteurs passés et présents de la PESD n'ont effectivement pas réellement opéré dans le même environnement et les mêmes conditions, et que le passage d'une PESD « chantier européen » à une PESD « politique européenne » a modifié le rôle des acteurs de cette politique comme leur perception du processus et de l'influence qu'y bénéficie la France.

- **La prégnance de clivages, voire de rivalités institutionnelles.**

Répéter ici que les personnes ont des visions différentes d'une politique selon l'institution dans laquelle ils opèrent n'a rien d'original. Pour qui cherche à saisir le rôle des différents acteurs de la PESD, leurs modes opératoires et de mise en réseau, ces différenciations institutionnelles compliquent néanmoins la recherche et l'analyse autant qu'elles ne l'enrichissent.

- **L'existence d'appréciations diversifiées du degré d'influence de la France dans le processus de la PESD.**

En raison d'appréciations différenciées de ce qu'est ou peu être l'influence d'un État membre sur une politique européenne, en raison de leur nationalité d'origine, de leur administration de rattachement, de leur situation géographique (à Paris ou Bruxelles), les acteurs français, britanniques et allemands de la PESD délivrent des estimations variées de « l'influence de la France dans et sur la PESD ». De manière générale, nos partenaires britanniques et allemands placent la France comme le pays le plus influent dans ce processus, cependant que les acteurs français ont parfois une vision plus nuancée.

- **L'existence de différences notables entre la manière dont les français se perçoivent comme acteurs de la PESD, et la perception qu'en ont nos partenaires européens.**

Ce clivage acteurs français/acteurs européens est aussi pertinent dans la façon dont les acteurs de la PESD perçoivent l'efficacité, la cohésion, la mise en réseau des acteurs français de la PESD. Britanniques et Allemands ont une image dans l'ensemble beaucoup plus reluisante de la capacité des acteurs français à opérer en synergie et obtenir ce qu'ils veulent que ne l'ont les acteurs français eux-mêmes.

- **Des définitions et appréciations particulièrement diversifiées de la notion de réseau dans la pratique d'une politique comme la PESD.**

Pour la plupart des personnes interrogées, il n'existe pas réellement de réseaux opérant en matière de PESD, les seules socialisations avouées étant les liens informels qui se nouent entre acteurs au gré de leur pratique professionnelle. Pour d'autres, des réseaux existent sous forme de « synergies entre acteurs d'un même pays » : c'est l'image que les Français tendent à avoir des acteurs britanniques, et que les Allemands ont des acteurs... français ! Pour d'autres enfin, des réseaux liant responsables politiques, haute administration, chercheurs ou directeurs de think tanks, etc., ont opéré dans la phase initiale de lancement de la PESD, mais ne sont plus opérant aujourd'hui.

- **Des évaluations diversifiées de l'efficacité du « dispositif français de la PESD ».**

Acteurs britanniques et allemands, et acteurs « parisiens de la PESD » tendent à avoir une meilleure vision de ce dispositif, cependant que les acteurs français de la PESD basés à Bruxelles, ont parfois (mais pas unanimement), une vision plus nuancée.

- **Des évaluations différenciées des façons de renforcer le « dispositif français de la PESD ».**

Divergences « institutionnelles » de point de vue, différences d'évaluation de l'efficacité du « dispositif français de la PESD », différence de professions ou de situation contractuelle (militaires, diplomates, experts, contractuels, etc.), se conjuguent pour donner lieu à une très grande hétérogénéité de point de vue quant à d'éventuelles recommandations à fournir quant aux voies d'optimisation de ce dispositif. Seuls font consensus la nécessité d'une meilleure formation initiale des personnes amenées à opérer à Bruxelles, une meilleure valorisation et exploitation de leurs expériences à leur retour, et un renouveau de l'engagement politique en faveur de la PESD par les responsables français.

Annexe 2 : Présence française dans les institutions européennes et l'OTAN : éléments statistiques³⁰⁴

Statut/Institution	Commission européenne	Conseil de l'UE (y compris SGC)	Parlement européen	Agence européenne de défense et autres	OTAN
DG, DG adjoint, ou équivalent	14 (dont 8 directeurs adjoints)	2	2	1	2
Chef d'unité, de bureau, administrateurs (catégorie A)	1397	79	99	1	70
Contractuel, END, fonctionnaires	161	32	5	9 (dont 2 END)	359
Total	2480	113	512	11	430

³⁰⁴ Les chiffres figurant ici sont ceux fournis dans *Enquête sur la présence française dans les institutions internationales*, MFI, ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007, complétés lorsque nécessaire par des sources alternatives fournies par des administrations françaises et européennes. Etant en évolution constante, ces chiffres sont à considérer comme indiquant un ordre de grandeur et non une donnée exacte au moment de la parution de cette recherche. Les écarts entre les totaux et la somme des chiffres du tableau vient du fait que des catégories de personnels, comme les traducteurs, ne sont ici pas détaillées.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Annexe 3 : Les principaux think tanks et outils de mise en réseau européen³⁰⁵

Nom du think tank (et site Internet)/spécificités	Profil général	Travaux réalisés pour des institutions européennes	Travaux spécifiques sur la PESD	Présence française	Permanence d'un chercheur ou de programmes sur la PESD
CEPS http://www.ceps.be	Think tank	Oui		Non	Non
CER http://www.cer.org.uk	Think tank	n.d.	Conférences, tribunes.	Non	Oui
Clingendael (Netherland Institute of International Relations) http://www.clingendael.nl	Think tank, centre universitaire	n.d.	Travaux individuels de chercheurs	Non	Oui
DGAP http://www.dgap.org	Think tank	n.d.	Conférences, séminaires, travaux individuels de chercheurs	Non	Oui
E CFR http://www.onevoiceforeurope.eu	Réseau, think tank	n.d.	Tribunes, séminaires	Oui	Non
EPC http://www.epc.eu	Think tank	Oui	Quelques rares publications individuelles de chercheurs	Non	Non
Egmont/RIIR http://www.riir-kiib.be	Outil de mise en réseau, puis think tank	Oui	Programme de recherche (Sven Biscop)	Non	Oui
FRS http://www.frstrategie.org	Think tank	Oui	Programmes européens, travaux de chercheurs	Oui	Non
GMF http://www.gmfus.org	Fondation	n.d.	Etudes (opinion publique)	Oui (bureau à Paris notamment)	Non

³⁰⁵ On pourra se référer, pour de plus amples spécifications, au travail de recension et de présentation de ces enceintes réalisé par la RPUE sous forme d'annuaire. Un annuaire disponible sur le site Internet de la RPUE : <http://www.rpfrance.eu>

			notamment), soutien à des travaux de recherche ou manifestations organisées par d'autres		
GRIP http://www.grip.org	Think tank	Oui	Publications, conférences, notes d'analyse	Non	Oui
IES-UE http://www.iss.europa.eu	Composite : Think tank, agence de l'UE, outil de mise en réseau	Oui	Publications, séminaires, travaux pour le SGC	Oui	Oui
IFRI http://www.ifri.org	Think tank, outil de mise en réseau	Oui	Conférences, publications individuelles de chercheurs	Oui	Non
IISS http://www.iiss.org	Think tank	Non	Conférences, publications individuelles de chercheurs	Non	Non
IRIS http://www.iris-France.org	Think tank	Oui	Conférences, séminaires, études	Oui	Non
ISIS http://www.isis-europe.org	Think tank, outil de mise en réseau	Oui	Publications en ligne, conférences	Non	Oui
RIIA (Chatham House) http://www.riia.org					
RUSI http://www.rusi.org	Think tank	n.d.		Non	Non
SDA http://www.securitydefenceagenda.org	Outil de mise en réseau	Oui	Conférences, tables rondes	Non	Oui
SIPRI http://www.sipri.org	Think tank	n.d.	Publications, tables rondes	Non	Oui

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

SIIA http://www.ui.se	Think tank	n.d.	Conférences, séminaires, publications individuelles de chercheurs	Non	Oui
SWP http://www.swp-berlin.org	Think tank	Oui	Publications individuelles de chercheurs, conférences, séminaires	Non	Oui
Wilton Park http://www.wiltonpark.org.uk	Outil de mise en réseau	Non	Conférences	Faible participation d'acteurs français aux manifestations organisées	Non

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Annexe 4 : références bibliographiques

1. La PESD : institutionnalisation, processus

Gilles Andréani, Christoph Bertram et Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, Londres, Centre for European Reform, 2001.

Patrice Buffotot, *La défense en Europe*, Paris, La Documentation française, Editions successives en 1995, 1998, 2001, 2005

André Dumoulin, *L'Identité européenne de sécurité et de défense. Des coopérations militaires croisées au livre blanc européen*, Bruxelles-Bern, Editions Presses inter-universitaires européennes/Peter Lang, 1999

André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense, de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Nicole Gnesotto (sous la direction) *La PESD: les cinq premières années*, Paris, IES-UE, 2005

Phil H. Gordon, 'Their Own Army ? Making European Defence Work', *Foreign Affairs*, volume 79, n°4 (2000), pp.12-17.

Jean-Yves Haine, 'De Laeken à Copenhague, les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°57, Paris IES-UE, 2003,

François Heisbourg, 'Défense européenne : la mise en œuvre', *Cahiers de Chaillot* n°42, Paris, IES-UE, 2000.

Jolyon Howorth, 'L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ?' *Cahiers de Chaillot* n°43, Paris, IES-UE, 2000.

Jolyon Howorth, 'European Defence and the Changing Politics of the European Union : Hanging together or hanging separately?', *Journal of Common Market Studies*, volume 39, pp.765-789.

Jean Klein, Patrice Buffotot et Nicole Vilboux, *Vers une politique européenne de sécurité et de défense : défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003.

Anand Menon, 'Playing with fire: The EU's Defence Policy', *Politique européenne* n°8, automne 2002, p.35

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Anand Menon, et J. Keeler (eds.), *The EU, NATO, and the quest for european autonomy*, Londres, Palgrave, 2003.

Antonio Missiroli, 'De Copenhague à Bruxelles: les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°67, Paris, IES-UE, 2003 (les volumes suivants de cette série sont désormais publiés de façon annuelle par l'IES-UE, sans coordinateur particulier).

Maartje Rutten, 'De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°47, Paris, IES-UE, 2001,

Maartje Rutten, 'De Nice à Laeken: les textes fondamentaux de la défense européenne', *Cahiers de Chaillot* n°51, Paris, IES-UE, 2002,

Ludovic Woets, *La défense en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2000.

2. Repenser la PESD, penser les acteurs et réseaux d'une politique européenne

Gilles Andréani, 'Why Institutions Matter', *Survival*, vol 42, n°2, été 2000, p.82-83.

Nyagalé Bagayoko, 'Les officiers français et la construction européenne: l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense', *Les documents du C2SD* n°77, C2SD, Second semestre 2005.

Amaya Bloch-Lainé, 'Vers un triangle de sécurité entre Paris, Londres et Berlin', dans Yves Boyer, *Allemagne(s), certitudes et incertitudes de la politique de sécurité*, Paris, FRS/Ellipses (Collection Repères stratégiques), 1999.

Yves Buchet de Neuilly, 'l'irrésistible ascension du Haut Représentant pour la PESC: une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens', *Politique européenne* n°8, automne 2002.

Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

Frédéric Charillon (dir.), dossier du n°16 de la revue *Champs de Mars* consacré à

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

l'europanisation de la défense (ensemble d'articles sous la direction de-).

Catherine Gegout, 'The French and British Change in Position of the CESDP: a Security Community and Historical Institutional Perspective', *Politique européenne* n°8, pp.62-87,

M. Georgakakis, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg (Collection 'Sociologie politique européenne'), 2002.

Florian Güssgen, 'The missing Link: The Non-Europeanization of Foreign Services', *Politique européenne* n°8 (automne 2002), pp.109-129.

Jean-Yves Haine, 'L'Eurocorps et les identités européennes de défense', Les Documents du C2SD n°33, Paris, C2SD, janvier 2001.

B. Hocking et D. Spence (eds.), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Londres, Palgrave, 2002.

Bastien Irondelle et Pascal Venneson, 'Défense européenne: institutionnalisation, europanisation', *Politique européenne* n°8, automne 2002

Bastien Irondelle, 'Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ?', *La revue internationale et stratégique* n°48, Paris, IRIS, Hiver 2002-2003.

Sébastien Loisel, 'Entente cordiale ou moteur européen? La coopération militaire franco-britannique depuis la fin de la guerre froide', *Champ de Mars* n°15, pp. 37-62.

Jean-Pierre Maulny, 'L'industrie d'armement, acteur et bénéficiaire de l'Europe de la défense?', *La revue internationale et stratégique* n°48, IRIS-PUF, Hiver 2003-2003, pp.139-146.

Anand Menon, 'L'administration française à Bruxelles', *Revue française de science politique*, volume 51, n°5, octobre 2001.

Anand Menon, 'European Security and Defence Cooperation : An Institutional Analysis', *ECSA Review*, volume 13, n°2 (2000), pp.9-11.

Frédéric Mérand, 'Dying for the Union ? Military Officers and the Creation of a European Defence Force', *European Societies*, volume 5, n°3, 2003.

Jean-Pierre MAULNY, Bastien NIVET

Frédéric Mérand, *Soldiers and Diplomats: the Institutionalization of the European Security and Defence Policy*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Berkeley en 2003 (disponible au centre de documentation du C2SD).

Gisela Müller-Brandeck-Boquet, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", *European Foreign Affairs Review* n°7, 2002.

Bastien Nivet (dir.), « Repenser la défense européenne », Dossier de *La revue internationale et stratégique* n°48 (Hiver 2002-2003), Paris, IRIS-PUF, 2003.

Bastien Nivet, 'La France, le Royaume-Uni et la PESD: entre coleadership volontariste et ambiguïté cordiale', *Champ de Mars* n°15, pp.79-94, et dans le même numéro (pp. 37-62)

Christophe Pajon, 'L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs britanniques, français et allemands', *Politique européenne* n°10, printemps 2003.

Mark A. Pollack, 'Delegation, agency and agenda-setting in the European Community', *International Organization*, volume 51, n°1 (1997), pp.99-134.

Sten Rynning, 'A fragmented external role. The EU, defence policy and New Atlanticism', dans Michele Knodt et Sebastiaan Princen (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Londres, Routledge, 2003.

Michael E. Smith, *The Europeanization of European Political Cooperation*, Berkeley (Californie), Centre for European Studies, 1996.

Michael E. Smith, 'Conforming to Europe: the Domestic Impact of EU foreign Policy Co-operation', *Journal of European Public Policy*, volume 7 n°4 (2000), pp. 613-631.

Michael E. Smith, 'The Framing of a European Foreign and Security Policy: Towards a Post-Modern Policy Framework?', *Journal of European Public Policy*, volume 10, pp.556-575.

Ben Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*, Aldershot, Ashgate, 2001.

Pascal Vennesson, *Politique de défense: institutions, innovations, européanisation*, Paris, l'Harmattan, 2000

Les acteurs et réseaux de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

Brian White, 'Expliquer la défense européenne, un défi pour les analyses théoriques', *La Revue internationale et stratégique* n°48, Paris, IRIS, Hiver 2002-2003.

3. Présence et influence française en Europe :

Thomas Ferenczi, , « Des eurocrates français très influents », *Le Monde*, 18 octobre 2007.

Thomas Ferenczi, , « Le grand gâchis des fonctionnaires détachés à Bruxelles », *Le Monde*, 23 mars 2007.

Jean Quatremer, « La France perd du terrain à Bruxelles », *Libération*, 10 novembre 2005.

Thierry Chopin, Clément Beaune, « A mi-parcours de la législature : audit de l'influence française au sein du parlement européen », *Questions d'Europe* n°44, Fondation Robert Schuman, novembre 2006.

Jacques Floch, *La présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Rapport d'information déposé en mai 2004 au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

Enquête sur la présence française dans les institutions internationales, Mission des Fonctionnaires Internationaux, Ministère des Affaires étrangères, Paris, 2007.