

L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?

SOUS LA DIRECTION DU GÉNÉRAL JEAN-PAUL PERRUCHE

Après des débuts prometteurs (24 opérations lancées en moins de 8 ans), la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PSDC) semble marquer le pas. Pourtant le traité de Lisbonne ratifié en 2009 ouvrait de nouvelles perspectives et aurait dû au contraire stimuler le développement de l'Europe de la Défense. Une équipe de chercheurs de l'IRSEM ou associés, d'expériences diverses, dressent un état des lieux de la construction européenne dans le domaine de la Défense et tentent de répondre à cette double question : l'Europe de la Défense est-elle nécessaire à la Défense de l'Europe ? S'agit-il d'un projet crédible et réalisable ?



IRSEM
École Militaire
21, place Joffre - 75007 Paris
<http://www.irsem.defense.gouv.fr>
ISSN : 2109-9936

Impression : SGA/SPAC

ÉTUDES DE L'IRSEM - N° 11

L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?

ÉTUDES DE L'IRSEM

2011 - N° 11

L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?

SOUS LA DIRECTION
DU GÉNÉRAL JEAN-PAUL PERRUCHE





L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE: ILLUSION OU DÉFI ?

**SOUS LA DIRECTION
DU GÉNÉRAL JEAN-PAUL PERRUCHE**

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XXI^e SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1

ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2

- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION CONTEMPORAINE
- 7- CHAOS, REVEIL ET SURSAUT SUCCES ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT – ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?

L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?

SOMMAIRE

Article de synthèse de l'étude.....	9
Général Jean-Paul PERRUCHE	
La défense de l'Europe a-t-elle besoin de l'Europe de la Défense.	33
Général Jean-Paul PERRUCHE	
Intérêts souverains et régulations internationales au 17^e siècle	51
Professeur Hervé DREVILLON	
Le patriotisme européen a-t-il un sens ?	69
Arnoult BAZIRE, avec la collaboration du Général Jean-Paul PERRUCHE	
Le contexte institutionnel et juridique de la PSDC après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.	89
Gilles MARHIC	
La PSDC en quête de stratégie ?.....	103
Général Jean-Paul PERRUCHE	

Identification des domaines d'interaction possible entre les compétences de la Commission européenne et les questions touchant à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE? 111
Laura MESTRE

Analyse des conséquences possibles de la directive Marchés publics du « paquet défense »? 139
Docteur Jean-Yves CLAIRY

Comment rendre les démarches capacitaires de l'UE et de l'Otan complémentaires ?..... 153
Jean FOURNET

Incidences de la relation franco-allemande sur la relation UE/Otan ?..... 165
Guillaume HOFMANN, avec la collaboration du Général Jean-Paul PERRUCHE

Le traité franco-britannique et l'amélioration des capacités européennes ?..... 193
Peter SKOPEC

Le regard américain sur la PSDC et l'Europe de la défense. 213
Docteur Maya KANDEL

Regard russe sur l'Europe de la défense. 237
Professeur Jean-Christophe ROMER

ARTICLE DE SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Général Jean-Paul PERRUCHE

« La défense européenne est une illusion. Elle ne verra pas le jour et c'est tant mieux, car c'est une illusion dangereuse »

JD Merchet
(Directeur adjoint de Marianne)

« L'Europe de la Défense doit devenir un véritable pilier indépendant, lié à l'Amérique à égalité, ou bien l'Otan ne fournira plus de garantie crédible. Si l'Europe décidait d'être un pouvoir et de se défendre, elle mettrait en marche une logique qui ferait d'elle une véritable Union »

H Hude (Directeur du pôle éthique à St Cyr Coëtquidan)

Les deux citations supra illustrent, s'il en était besoin, le vif débat qui depuis le traité de Maastricht (1992) anime politologues, chercheurs, journalistes, experts civils et militaires, à propos de l'Europe de la Défense: illusion dangereuse pour les uns, avenir de l'Europe pour les autres.

En fait, la double question qui se pose aujourd'hui est de savoir d'une part si « l'Europe de la Défense » comprise comme l'instrument de défense de l'Union Européenne est nécessaire pour

défendre l'Europe et les pays qui la composent ? et d'autre part si ce projet est crédible et réalisable ?

La défense de l'Europe a-t-elle besoin de l'Europe de la défense ?

Totalement assurée collectivement dans le cadre de l'Otan jusqu'à la fin de la guerre froide, la défense européenne a évolué à partir du début des années 90 sous l'effet de trois facteurs : l'incapacité constatée des Européens à résoudre la crise en ex-Yougoslavie en l'absence d'un engagement américain, l'ouverture d'un volet sécurité/défense à la construction européenne par le traité de Maastricht et l'évolution du contexte sécuritaire en Europe et dans le monde. Or depuis cette époque, les capacités nationales d'initiative et d'action militaire des pays européens (même les plus puissants) se sont sensiblement réduites accentuant le besoin d'une approche collective de leurs problèmes de sécurité¹, les fondements existentiels de l'Otan sont remis en cause par le désengagement relatif des Américains de la sécurité de l'Europe, et le besoin croît pour les Européens de défendre ensemble les intérêts communs qu'ils créent dans l'UE, comme en atteste la crise de l'Euro.

Le nouveau contexte marqué par la mondialisation, les déstabilisations et déséquilibres qu'elle entraîne, reste incertain et dangereux. Même si elle n'est pas actuellement directement menacée sur son sol, exceptée par le terrorisme, l'Europe peut l'être par de nombreux risques extérieurs (prolifération, accès aux ressources énergétiques, migrations incontrôlées etc..) qui sont communs à l'ensemble des pays européens. Ce qui est en jeu, c'est bien sûr le patrimoine européen au sens traditionnel : ce que l'UE et les pays européens produisent et

¹ Le récent traité de défense franco-britannique en donne la preuve.

représentent en termes de richesses, de ressources, d'espace à occuper, de perspectives offertes à la jeunesse, de performances technologiques et industrielles etc..., mais également la capacité d'influence des Européens sur le système mondial pour éviter la guerre sur leur sol, promouvoir leurs valeurs, préserver leurs intérêts (communs et plus spécifiquement nationaux) et participer à la sécurité du monde en relation avec leurs intérêts. La paix en Europe est à construire à l'échelle du monde. La paix entre Européens ne suffit pas à garantir la paix pour l'Europe.

Dans un monde qui continue de s'armer, la puissance militaire reste un facteur (dissuasif) clé pour éviter la guerre sur son territoire. La dissuasion nucléaire empêchant la guerre sur le sol des grandes puissances, les guerres du futur ont une forte probabilité de se dérouler ailleurs, ce qui renforce l'intérêt d'une Europe puissance atteignant la masse critique et disposant d'une puissance militaire autonome. Le déficit capacitaire des armées des pays européens ne peut trouver de solution que dans la mutualisation et le partage (*Pooling and sharing*) grâce aux économies d'échelles qu'ils permettent. Il est logique que cette mise en commun intervienne au sein de l'UE, là où les pays membres développent et protègent leurs intérêts communs. Seule l'Europe de la Défense peut élever l'ambition et les capacités militaires de l'UE à un niveau supérieur à la somme des capacités nationales de ses États membres. Ces considérants mettent en évidence l'intérêt d'une Europe de la défense aux capacités autonomes et crédibles

Le projet d'Europe de la défense est-il réaliste ?

Dans le cadre résumé ci-avant, deux paramètres principaux conditionnent la réalisation d'une Europe de la Défense: le niveau d'ambition du projet européen et sa relation avec l'Otan.

Contrairement aux attentes, le traité de Lisbonne, n'a pas été le déclic attendu vers de nouveaux progrès de l'Europe de la Défense. Les événements internationaux survenus au cours des deux dernières

années ont davantage mis en évidence les nombreuses divergences des États-membres que des visions communes, le « chacun pour soi » que la solidarité. Par ailleurs, la poursuite de l'affaiblissement des budgets de défense dans les pays européens, sur fond de crise économique, ne les a guère incités à l'audace en matière d'engagements extérieurs. Enfin le retour de la France, traditionnel moteur de la PSDC, dans la structure intégrée de commandement de l'Otan a été vu comme un certain renoncement à ses objectifs européens.

Par ailleurs, l'Europe de la Défense a été fondée (traité de Nice) sur un principe de subsidiarité par rapport à l'Otan et s'impose de nombreuses restrictions² qui l'empêchent de traiter ses besoins de défense de façon globale. Dans ces conditions, par construction, l'Otan constitue un obstacle au développement de capacités autonomes dans l'UE et la complémentarité entre les deux organisations souvent présentée comme allant de soi est problématique.

Au bilan, l'Europe de la défense est actuellement traversée par le doute et la question centrale est de savoir s'il s'agit d'un intermède dans le processus de construction en cours ou si l'avenir de ce projet est menacé ?

L'évolution du contexte stratégique et sécuritaire milite pourtant pour un renforcement de l'Europe de la défense, mais bien qu'il n'y ait guère d'alternative, les États-membres ne semblent plus y croire. Le projet ne peut retrouver sa crédibilité que si les États membres de l'UE :

- se convainquent de l'intérêt de faire converger leurs politiques étrangères

² Missions limitées à la gestion de crise (en dehors du territoire de l'UE, pas de chaîne permanente de commandement, moyens limités par l'objectif d'Helsinki.

- s'attachent à faire naître chez leurs citoyens la conscience d'avoir des intérêts communs (européens) à défendre.

- acceptent que le renforcement capacitaire des Européens, espéré du partage et de la mutualisation, ne sera vraiment significatif que s'il s'accompagne de plus d'intégration

- reconnaissent que les restrictions mises aux compétences et aux responsabilités de l'UE dès la naissance de la PSDC pour éviter les duplications avec l'Otan sont injustifiées et totalement contre-productives et qu'elles doivent donc être levées.

- reconnaissent que le renforcement du pilier européen de l'Alliance ne peut provenir que d'une plus grande intégration des capacités européennes et que celle-ci a plus de chances de se réaliser avec succès dans l'UE.

Souveraineté et alliances internationales

« Si les princes commandent aux peuples, l'intérêt commande aux princes et selon qu'il est bien ou mal entendu, il fait vivre ou mourir les États ». Jean de Rohan

À partir d'une analyse historique des « intérêts souverains et des régulations internationales au 17^e siècle » le professeur Drevillon (Directeur du domaine histoire à l'Irsem) nous décrit les principes fondamentaux qui régissaient alors les relations internationales et nous laisse faire le parallèle avec l'époque actuelle.

La raison d'État, principe supérieur et constant de la vie des nations, se fonde sur la notion d'intérêt des États, elle-même définie comme la somme d'enjeux objectifs et de la volonté des dirigeants (Princes) qui l'expriment. Henri de Rohan affirme que l'intérêt de l'État n'a rien à voir avec la justice et la vérité, mais résulte de l'action combinée de facteurs mécaniques qui déterminent un rapport de forces et dont la

prise en compte constitue la raison d'État. Mais comme les intérêts nationaux expriment inévitablement les égoïsmes nationaux, le droit des armes reste décisif en dernier ressort. « C'est une chose certaine que le plus fort fait toujours la loi au plus faible », écrit froidement Courtilz de Sandras.

Ceci n'a pas véritablement changé si ce n'est que la mondialisation réduit la liberté d'action et donc affecte la souveraineté des États (plus interdépendants). Elle transforme aussi l'« l'intérêt » et le caractère de la guerre entre les nations.

Quant à la nature des alliances d'États, elle est déterminée au 17^e siècle par les liens d'intérêts qui existent entre eux, mais aussi par leur puissance respective et leur proximité géographique. Les alliances évoluent donc au gré de l'intérêt des États. La protection offerte par la France aux princes allemands en prétendant garantir leurs droits et leurs libertés, évolua vers une attitude prédatrice lorsque la puissance française devint hégémonique en Europe. Ainsi un intérêt commun à une période donnée ne garantit pas durablement un jeu d'alliances, ce que Courtilz de Sandras résume en disant : « il n'y a pas d'alliance si sacrée, qui ne doive céder à l'intérêt d'un État³ ». Le parallèle est ici tentant avec l'Alliance Atlantique et nous invite à considérer avec soin l'évolution des intérêts des États-alliés et en particulier celui des Américains et d'en tirer les conséquences pour le futur de cette alliance plutôt que de vouloir à tout prix pérenniser ce qui a bien fonctionné jusqu'ici. Cette remarque nous invite aussi à réfléchir sur la nature de l'union que nous souhaitons entre Européens : tant que l'UE reste une alliance d'États, ses perspectives semblent-elles limitées ?

Pour éviter les conflits d'intérêts, une régulation des relations internationales par le droit apparaissait déjà nécessaire, il y a trois siècles, mais le droit sans la force n'est rien et Leti s'en prenait ainsi à la position de l'Espagne, puissance déchue, jadis aussi violente et

³ [Gatien Courtilz de Sandras], *Nouveaux intérêts des princes de l'Europe*, Cologne, Pierre Marteau, 1685, p. 3

implacable que la France, mais désormais réduite à mobiliser l'argument du droit comme la ressource du faible. À ses yeux, les princes d'Europe s'étaient laissés dépouiller et avaient abandonné la véritable souveraineté en se privant de la possibilité et de la volonté de faire la guerre.

Il semble établi que tant que le monde est organisé en une juxtaposition d'États-nations, la stabilité des relations internationales, ne peut pas résulter des fragiles constructions de droit, de la morale ou de l'équité, mais de l'équilibre des forces garanti par le plein exercice d'une souveraineté n'excluant pas le recours à la guerre. Cette situation semble s'appliquer avec une certaine actualité à l'Union Européenne et à son concept de *soft power* qui semble bien cacher sa faiblesse. Là encore, à la lumière des remarques précédentes, il convient de se demander si son futur est dans une alliance intergouvernementale ou une entité politiquement intégrée ?

Le patriotisme européen a-t-il un sens ?

Le patriotisme est né avec les États-nations. Jusqu'à un passé récent, l'esprit de défense s'est nourri de patriotisme dans les nations européennes, identification collective des citoyens à des valeurs communes et partagées qui justifient de les défendre par les armes si nécessaire. Le patriotisme a souvent été la force morale indispensable pour supporter les sacrifices des guerres. Il y a donc lieu de se demander si le patriotisme serait utile et transposable au niveau européen ?

Pour Arnoult Bazire, le patriotisme issu de la fierté légitime d'appartenance à une collectivité nationale, doit être distingué du nationalisme qui se fonde sur la prééminence de la nation (à laquelle on appartient) par rapport aux autres et a donc un caractère exclusif. Le patriotisme sert la nation tandis que le nationalisme s'en sert. Les

nationalistes essayent donc d'instrumentaliser le patriotisme à leur profit, ce qui rend le terme souvent connoté.

Le vrai patriotisme se nourrit d'un sentiment identitaire et de citoyenneté (esprit civique) et il s'agit de voir si ces « investissements affectifs » sont envisageables et ont du sens au niveau européen.

Des obstacles existent qui ne permettent pas une simple transposition du national à l'europpéen sachant que l'UE n'a pas les attributs d'un État-nation:

- la notion de territoire (l'un des fondements des nations) est encore floue quand il s'agit de l'UE dont l'élargissement reste ouvert et les frontières finales mal définies.

- la citoyenneté européenne acquise à toute personne ayant la nationalité d'un État de l'UE, apparaît comme une sous-citoyenneté dans la mesure où les droits qu'elle ouvre sont plus restreints que ceux conférés par les citoyennetés nationales (éligibilité, restriction d'accès à certains emplois ...).

- l'identité européenne a un contenu politique mais beaucoup plus faible que celui des identités nationales, qu'il s'agisse de culture, de valeurs, de territoire ou d'héritage historique. Elle ne saurait en outre remplacer les identités nationales. Il se pose donc un problème de superposition ou de cohabitation entre identité européenne et nationales.

- les dirigeants nationaux sont peu enclins à développer l'identité européenne

Il faut donc envisager pour l'UE un patriotisme différent de celui très affectif attaché aux nations. Selon Habermas, on pourrait imaginer un patriotisme (constitutionnel) européen fondé sur une citoyenneté européenne coiffant des identités nationales et déclinant au niveau national des principes universalistes (européens). Quoiqu'il en soit, il

est indispensable de créer un sentiment d'appartenance européen à travers le renforcement de la démocratie et des solidarités à l'échelle européenne. Pour lui, « *si nous ne parvenons pas à forger une identité européenne, le vieux continent disparaîtra de la scène mondiale* »

Pour y parvenir, il faut que l'UE acquière rapidement une vraie légitimité politique et un poids au niveau international qui soient visibles notamment des Européens eux-mêmes.

Le rejet de la constitution (malgré la ratification ultérieure du traité de Lisbonne) reste un handicap lourd car il a freiné durablement les transferts de souveraineté (pourtant à nouveau à l'étude pour résoudre la crise de l'Euro). Or la question des transferts de souveraineté reste centrale dans la construction européenne.

S'agissant de la défense, les citoyens européens souhaitent unanimement qu'elle soit construite dans le cadre de l'UE (Eurobaromètre) mais seul 1 % de la population considère que la défense est un problème important pour leur pays. C'est pourquoi, même si l'UE a besoin de l'Europe de la Défense pour installer sa crédibilité aux yeux du monde, les divergences des nations perdurent et empêchent tout progrès significatif.

En résumé, le patriotisme européen devrait se fonder sur la conscience des Européens d'avoir un destin commun au 21^e siècle et de devoir en relever les défis de manière solidaire, en unissant leurs forces nationales. Ce patriotisme ne doit pas être automatiquement associé à l'idée de guerre, mais ne doit pas en exclure l'éventualité et donc en avoir la capacité. La référence au bien commun européen doit progressivement accompagner les initiatives nationales ; les objectifs de défense doivent être reliés au patrimoine européen identifié et connu de tous les citoyens. L'intégration des forces nationales au sein de l'UE doit demeurer la voie à suivre. Le patriotisme est l'indispensable force morale dont a besoin non seulement l'Europe de la défense mais aussi le projet politique européen.

Contexte juridique et institutionnel du traité de Lisbonne

Gilles Marhic du service juridique du conseil de l'UE, nous fait observer que le nouveau traité dans ses articles 42 à 46 ouvre de nouvelles perspectives à la PSDC ⁴ et offre un ensemble d'outils répondant aux besoins exprimés par la Convention. Mais la mise en œuvre effective de ces dispositions reste soumise au bon vouloir des États très sourcilleux de n'accepter aucune contrainte sur leurs politiques nationales (étrangère et de défense) ni sur leurs compétences, ni sur leurs moyens (pas de droit de tirage de l'UE sur des moyens nationaux). Cette prudence est, paradoxalement, révélatrice du caractère novateur de l'architecture du traité de Lisbonne et de la pertinence des interactions entre le TUE et le TFUE.

En revanche, des progrès réels doivent être constatés :

- d'un point de vue formel, le traité de Lisbonne simplifie assez considérablement la palette des types d'instruments juridiques pouvant être adoptés par le Conseil : alors qu'auparavant quinze types d'instruments différents étaient envisageables, ce nombre se trouve désormais réduit à cinq : L'article 288, premier alinéa, du TFUE dispose en effet que « *Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des **règlements**, des **directives**, des **décisions**, des **recommandations** et des **avis** ».*

- par ailleurs, le traité favorise une meilleure unicité de vues⁵ ;

⁴ Coopération structurée permanente, coopérations renforcées, solidarité, assistance mutuelle, flexibilité des formats pouvant agir au nom de l'UE, synergie entre Commission, Conseil et États-membres renforcée par le nouveau Haut Représentant-vice Président de la Cion assisté du SEAE.....

⁵ L'Union européenne exercera tous les droits et assumera toutes les obligations de la Communauté européenne, tout en continuant à exercer les droits existants et à assumer les obligations de l'Union européenne.

- il ouvre la possibilité pour l'UE de signer des accords avec des tiers (Afghanistan, Montenegro, Kosovo...) ;
- il met la PESC au même niveau de priorité que les politiques communautaires.

L'arsenal juridique et institutionnel inscrit dans le traité de Lisbonne est donc de nature à faire progresser l'Europe de la défense, mais les progrès réels seront à la mesure de la volonté des États d'agir dans ce cadre. Beaucoup a déjà été fait pour mettre en œuvre le traité de Lisbonne, mais il faudra encore du temps pour en utiliser tous les ressorts.

La PSDC en quête de stratégie

L'efficacité d'une politique de défense repose sur la stratégie qui l'anime. Une stratégie s'articule autour d'objectifs politiques clairs : que doit-on défendre et contre qui ?, d'effets à réaliser pour atteindre ces objectifs, et d'une combinaison d'actions, de modes d'action et de moyens susceptibles de produire les effets recherchés.

Dans le cas de la PSDC, cette approche est affectée par : le manque d'unité de vues des États membres sur l'objectif final de la construction européenne, les restrictions mises aux compétences de l'UE en matière de défense qui entraîne une déconnection entre la PESC et la défense des intérêts vitaux des États membres, un manque de cohérence entre les ambitions nationales et européenne et une absence de visibilité (des citoyens) des actions entreprises au titre de la PESC/PSDC.

Pour remédier à cette situation, un certain nombre de mesures pourraient être mises en œuvre à court terme :

- Un transfert fusionné au niveau européen des approches stratégiques détaillées dans les *Livres blancs* et les concepts stratégiques nationaux (en déclinant

par exemple au niveau de l'UE les 5 fonctions qui caractérisent la stratégie de la France : anticipation, prévention, protection, intervention et dissuasion).

- L'inscription des dispositions du traité de Lisbonne relatives à la Défense et la sécurité dans une stratégie européenne.
- La mise en cohérence des actions de la commission européenne interagissant avec l'action extérieure et la défense avec la PESC/PSDC
- Le lancement d'une planification concrète des actions de l'UE visant à défendre les intérêts communs et spécifiques de ses États membres.
- La référence systématique aux intérêts communs des Européens dans les décisions nationales dans les domaines de la défense et de la sécurité.

- Identification des domaines d'interaction possible entre les compétences de la Commission européenne et les questions touchant à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE.

Dans le domaine de la défense, la principale avancée du traité de Lisbonne porte sur la possibilité de mise en synergie des compétences du Conseil et de la Commission grâce au Haut Représentant pour la PESC devenant vice-Président de la Commission et la création du Service européen d'action extérieure. Pour identifier la portée de ces nouvelles dispositions, Laura Mestres (stagiaire à l'Irsem) a dressé un inventaire des attributions des Directions Générales de la Commission ayant des incidences possibles avec la défense et la sécurité. Cette simple identification impressionne par le nombre de domaines d'interactions révélés. Ce travail devra être prolongé par une analyse plus approfondie des mesures à prendre pour mettre en cohérence l'ensemble des aspects concernés dans une approche globale d'une future politique de défense et de sécurité de l'Union en tenant compte ce qui est déjà entrepris dans les tâches du SEAE. Mais

il est édifiant pour souligner le nombre et l'importance des aspects concernés. L'UE ne sera crédible que si sa PSDC est une et indivisible.

Comparaison des démarches capacitaires de l'UE et de l'Otan

En un temps de grande difficulté économique et financière, il importe que les Européens rationalisent leurs investissements de défense en essayant d'obtenir les capacités dont ils ont besoin au meilleur prix (*best value for money*). À cet effet il est important d'analyser les démarches capacitaires de l'UE et de l'Otan pour voir en quoi elles sont complémentaires et en quoi elles sont redondantes.

Jean Fournet, consultant international et ancien Ingénieur Général de l'Armement pointe les similitudes et les différences entre les deux démarches. En fait, elles présentent de grandes similarités quant à leurs objectifs, leurs critères, leurs méthodes et leurs calendriers. Même le vocabulaire technique est commun. En revanche, on peut noter que si les initiatives et les propositions viennent généralement du Secrétaire général bien soutenu par un appareil administratif puissant dans l'Otan, elles viennent plutôt des États membres dans l'UE dont la culture en la matière est plus récente et les effectifs beaucoup plus limités. On peut relever aussi que l'Otan vise des projets d'ampleur limitée portés par un nombre réduit de partenaires dans un schéma transatlantique, quand l'UE s'intéresse à des projets d'envergure structurants pour l'Europe de la Défense et susceptibles de créer un marché européen des équipements de défense (incluant une BITDE). Il existe donc une certaine duplication des démarches capacitaires entre l'Otan et l'UE mais qui ne conduit pas à des duplications de programmes puisque les nations restent le seul niveau de la décision et du financement in fine.

Les enjeux semblent toutefois plus importants dans la démarche de l'UE, dont l'objectif essentiel est d'assurer une capacité d'action autonome à la PSDC ce qui implique une autonomie technologique qui ne peut s'inscrire que dans le cadre de l'UE. On peut en outre se demander si une meilleure intégration de la démarche capacitaire européenne ne serait pas de nature à rendre plus équilibrée et plus efficace la coopération transatlantique ?

- Analyse de l'impact possible de la directive Marchés public du paquet de défense sur la BITDE et le renforcement des capacités industrielles européennes ?

Selon la Commission européenne, l'industrie de défense européenne réalise un chiffre d'affaire de 55 milliards d'euros, et emploie plus de 300 000 personnes. Plusieurs restructurations (en particulier dans le secteur aéronautique) ont été réalisées, mais elles ne sont pas suffisantes. Pour Jean-Yves Clairry (chargé d'études à l'Irsem), il est fondamental de renforcer la dimension industrielle de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) pour doter l'UE des capacités nécessaires pour mener de manière autonome des opérations extérieures. Le « paquet Défense »⁶ de la Commission devrait y contribuer.

Les gouvernements européens ont longtemps privilégié leurs industries nationales de défense pour préserver l'emploi, stimuler

⁶ Le paquet défense est composé de trois éléments :

-la communication (COM(2007)) 764 du 5 décembre 2007 intitulée « **stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive** ».

-la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices – dite **marchés publics de défense** (MPDS).

-la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté – dite **transferts intracommunautaires** (IIC).

l'investissement national, et garantir leur sécurité d'approvisionnement. En protégeant leurs intérêts nationaux, les États ont fragmenté le marché des équipements de défense en Europe.

Le « paquet défense » est la réponse de la Commission européenne pour « défragmenter » le marché des équipements de défense. L'article 3 de la directive MPDS⁷ ouvre les marchés publics à la concurrence européenne, et consacre le principe d'égalité de traitement entre les fournisseurs. L'idée sous-jacente est que la concurrence apporte une plus-value en termes de croissance, d'innovation et d'emploi à long terme. Le bénéficiaire final est le consommateur qui dispose dès lors de produits de meilleure qualité et à prix plus faibles.

La mise en œuvre du paquet défense (et en particulier la directive MPDS) est réalisée par trois directions générales (DG) de la Commission européenne : la DG entreprise et industrie, la DG marché intérieur, et la DG concurrence

La mise en œuvre doit se faire au niveau européen (avec la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne), mais aussi au niveau national. Par la sécurité, la Commission devient un acteur primordial du secteur de la défense bien qu'il n'y ait pas de transfert de compétences et que les nations restent totalement responsables de leur défense et de leur sécurité. En France, le Conseil d'État sera amené à se prononcer sur la conformité des marchés publics à la législation européenne transposée par le décret 2011-1104 du 14 septembre 2011.

Cependant, certaines craintes se font jour quant aux conséquences de la mise en œuvre de ces directives. La directive MPDS ouvre le marché à la concurrence sans en organiser l'exercice. Il s'agit notamment de l'absence de politique de concurrence pour accompagner l'ouverture des marchés. La Commission réfléchit

⁷ Marchés Publics de la défense et de la sécurité

actuellement à la rédaction d'un corpus de règles visant à compléter la directive Marchés publics.

En outre, l'absence de préférence européenne aboutit à une dissymétrie avec les États-Unis qui sont protégés par le "*Buy American Act*", lequel permet aux acheteurs publics d'écarter largement les équipements de défense non-américains.

Dans ce contexte, il paraît important de renforcer la politique de partenariat entre les États clients et les industriels et de favoriser la constitution de "*clusters*" européens où se retrouveraient : industriels, chercheurs et formateurs.

Incidence de la relation franco-allemande sur la défense européenne

Le couple franco-allemand s'est trouvé, dès l'origine, au cœur de la construction européenne. Il est donc intéressant de mesurer l'incidence que cette relation très particulière a eue sur la Défense européenne et plus spécialement sur le fonctionnement de l'Otan et de l'UE.

Pour Guillaume Hofmann, (stagiaire à l'Irsem) il ne semble pas que le couple franco-allemand ait, en tant que tel, joué un rôle déterminant sur le fonctionnement et l'évolution de l'Otan et de la PSDC au cours des 60 dernières années. Il n'en demeure pas moins que les positions des deux pays ont toujours pesé sur les décisions prises et que leur convergence a été un facteur décisif de la position finale adoptée en de nombreuses circonstances. Cette convergence a permis selon les cas, de rallier d'autres pays, ou au contraire de s'opposer à des positions prises par d'autres. Inversement, il est à noter que lorsque les deux pays s'opposaient, ils ont su utiliser ces organisations pour amoindrir leurs différends et parvenir à un consensus

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la priorité était au « plus jamais ça » et donc à une Allemagne désarmée pour éviter qu'une

nouvelle confrontation se reproduise avec la France. Mais très vite le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest est devenu obligatoire pour résister à la menace soviétique et ce réarmement très encadré s'est effectué au sein de l'Otan ce qui rassurait la France. Néanmoins, la situation politique des deux pays étant très différente, leurs politiques de défense nationales l'étaient aussi. Après l'initiative de la CECA, c'est véritablement le traité de l'Élysée (1963) qui au nom de la réconciliation, amorça une véritable connivence entre eux. Celle-ci eut un premier effet sur l'Otan lors de la sortie de la France de la structure militaire intégrée. La nouvelle situation augmentait en fait, singulièrement le poids stratégique et l'influence de l'Allemagne dans l'organisation en même temps qu'elle valorisait le rôle d'allié de la France et la complémentarité franco-allemande à l'égard des États-Unis. Le constat put en être fait dans les années 80 lors de la crise des Euromissiles avec la France faisant la leçon à une Allemagne accrochée à son *Ostpolitik*.⁸

Malheureusement, la chute du mur de Berlin et les suites de la réunification allemande changèrent la donne et firent apparaître des lézardes dans le couple franco-allemand : ambiguïté française lors de la réunification et crainte à l'égard d'une Allemagne réunifiée, divergence des ambitions et des politiques militaires des deux pays, défaut de concertation lors de l'abandon de la conscription en France.... Peu à peu les deux pays se mirent à dissimuler leurs divergences derrière des manifestations symboliques (Verdun, 8 mai, 14 juillet...) . Ils devaient toutefois retrouver une relative convergence pour faire progresser la construction européenne et le couple se ressouda pour s'opposer à la guerre en Irak et à l'engagement de l'Otan. Cette embellie ne devait pourtant pas durer essentiellement à cause des réticences allemandes à avoir une visibilité militaire, et depuis 2004, les deux pays sont rarement à l'unisson, malgré la normalisation française dans l'Otan de 2008 et la fin de la conscription finalement décidée par l'Allemagne en 2011.

⁸ Déclaration de Mitterrand au Bundestag : les pacifistes sont à l'Ouest et les missiles à l'Est.

L'opposition sur le nucléaire lors du sommet de Lisbonne (novembre 2010) et l'opposition marquée à l'engagement en Libye sont les derniers avatars de leurs divergences.

Néfaste pour les deux pays mais également pour la PSDC et l'Otan, cette situation ne doit pas demeurer en l'état. Le rétablissement de la confiance, préalable de tout renforcement du partenariat franco-allemand, ne peut résulter que d'une forte volonté politique dans le but d'être plus influent face aux défis du 21^e siècle. Il y a fort à parier qu'une initiative opérationnelle franco-allemande, acceptable pour Paris et Berlin, donnerait un nouvel élan à la PSDC. Une position commune des deux côtés du Rhin permettrait également de faire avancer certains dossiers épineux au sein de l'Alliance. À l'inverse, il est possible de redouter qu'un désaccord prolongé entre la France et l'Allemagne ne sonne le glas de la défense européenne et conduise l'Alliance dans une impasse. Personne n'a intérêt à un tel scénario.

L'accord franco-britannique sur la défense du 2 novembre 2010 peut-il être bénéfique pour l'Europe de la Défense ?

Tout empreint de pragmatisme, l'accord de coopération franco-britannique de novembre 2010 répond avant tout à une logique économique. Il s'agit d'une coopération approfondie visant à concilier des ambitions nationales avec une diminution des ressources financières disponibles. La mutualisation qui en résulte ne remet théoriquement pas en cause les souverainetés nationales, néanmoins, si elle est totalement mise en œuvre, il en résultera certainement des interdépendances dont il est encore difficile d'apprécier la portée.

Selon Peter Skopec (stagiaire à l'Irsem), l'accord du 2 novembre 2010 n'est pas lié à la problématique du projet de défense européenne et de sa finalité et tant que la France et le Royaume-Uni ne se retrouvent pas sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne la finalité du projet de défense européenne (ou de la construction européenne plus largement) avec ses implications sur la relation avec les États-Unis, un

outil militaire européen crédible (avec une intégration et une autonomie suffisantes) ne pourra pas exister.

Pourtant cela ne veut pas dire que l'accord ne bénéficiera pas au développement de la capacité autonome de défense européenne à long terme, ni que l'*élan* vers une coopération militaire plus étroite entre des États européens ne continuera pas. Comprenant que le désengagement américain d'Europe est inéluctable, qu'une Europe plus autonome et plus capable redonnerait valeur au partenariat transatlantique et que le Royaume Uni pourrait occuper une place centrale dans l'Europe de la Défense, les Britanniques pourraient modifier leur position.

Par ailleurs, bien que l'accord ne règle pas la différence fondamentale d'option stratégique entre la France et le Royaume-Uni quant au développement de capacités européennes, il pourrait néanmoins déclencher, en tant que modèle de coopération multilatérale, un approfondissement des partenariats militaires en Europe et une progression de l'efficacité européenne en matière de défense.

Comment évoluera l'investissement américain dans la sécurité de l'Europe ? Comment évolueront les relations avec la Chine ? Comment évoluera la situation au moyen orient et en Asie du sud-est ? Comment les États-Unis et les pays européens sortiront-ils de la crise économique et financière actuelle ?

Les réponses à ces questions seront des facteurs clés dans l'évolution de la situation actuelle vers un nouveau système de défense européen où le développement de capacités autonomes européennes pourrait finalement contribuer au renouveau du lien transatlantique, synthèse positive des positions française et britannique.

Le regard américain sur la PSDC et l'Europe de la défense

Dans son article sur « le regard américain sur la PSDC », Maya Kandel revient sur l'évolution historique remarquable de l'attitude des États-Unis vis-à-vis d'une Europe de la défense. Washington est en effet passé de la réticence inquiète, caractérisée par la crainte exprimée par la secrétaire d'État Madeleine Albright de la concurrence que pouvait représenter une défense européenne pour l'Otan (les "3D" de 1998 en réaction au sommet de Saint-Malo), aux francs encouragements par la bouche de l'ambassadrice américaine auprès de l'Otan Victoria Nuland en 2008. Un tournant pris à la fin du second mandat de George W. Bush, et confirmé avec enthousiasme et constance par l'administration Obama dès ses débuts. En réalité, le problème s'est aujourd'hui déplacé. La phase « théologique » d'inquiétude américaine sur l'émergence d'une puissance européenne de défense rivale de l'Otan est belle et bien terminée. Ce qui préoccupe désormais Washington est bien plutôt la question des capacités militaires européennes, dans le cadre d'une volonté de *burden sharing*, qui pourrait même devenir, selon l'expression du vice-président Joe Biden, un véritable *burden shifting*. En effet, dans le contexte actuel de crise économique aux États-Unis, où la question de la dette a pris une acuité nouvelle, la priorité pour Washington est désormais de déléguer (de rendre, pourrait-on dire) à l'Europe la pleine responsabilité de sa sécurité, non seulement à l'intérieur du territoire de l'UE, mais aussi, comme le montre la récente opération libyenne, dans son « étranger proche ». Il y a là une opportunité à saisir pour une Europe de la défense qui a montré ses ambitions (par la voix du couple franco-britannique), mais aussi ses limites en Libye (avec le silence assourdissant de la PSDC et le recours « inévitable » à l'Otan). L'article de Maya Kandel explore en conclusion des pistes qui pourraient permettre aux Européens de saisir ce qui constitue sans doute une opportunité historique de renouveler la relation transatlantique, dans le cadre des redéfinitions stratégiques en cours à Washington. En effet, alors que tout indique que l'Amérique va se recentrer sur ses intérêts vitaux, au moins en matière d'interventions extérieures, il y aurait une occasion à saisir pour faire d'une pierre deux coups :

renforcer le pilier européen de l'Otan (ce que désire Washington dans le cadre du *burden shifting*), par un renforcement capacitaire européen incluant aussi l'établissement d'une chaîne de commandement opérationnel permanente à Bruxelles. Ces deux éléments relanceraient l'Europe de la défense, en la renforçant et surtout en la sortant de sa logique de subsidiarité vis-à-vis de l'Otan.

Regard russe sur l'Europe de la Défense

Selon Jean-Christophe Romer, (professeur des universités à l'IEP de Strasbourg et Chercheur associé à l'Irsem,) les relations de l'URSS puis de la Russie avec l'UE et particulièrement sa PSDC ont souvent été complexes et instrumentalisées. En fait la Russie se serait réjouie du développement d'une PSDC se substituant à l'Otan ouvrant la voie à un partenariat UE-Russie à égalité. En revanche la mise sur pied très laborieuse d'une PSDC subsidiaire de l'Otan a déçu ses attentes et explique pour une large part son ambivalence à son égard.

Malgré les crises, les difficultés et les désenchantements, la Russie reste confiante envers l'UE, y compris pour les questions de sécurité – à défaut des questions de défense, comme le révèle le concept de politique étrangère présenté en 2008 qui considère les relations avec l'UE comme prioritaires tant avec l'institution elle-même qu'avec ses principaux pays membres (Allemagne, France, Italie, Espagne, Finlande, Grèce, Pays Bas, Norvège). Pourtant même si la Russie garde la foi en l'UE, à la fin de la décennie, sa dimension sécurité défense disparaît progressivement des préoccupations tant des experts que des acteurs de la politique russe.

La Russie n'a plus de raison valable de se préoccuper de ce qui n'existe peut-être plus – fût-ce temporairement. Par contre la dimension diplomatie et sécurité reste, et peut-être plus que par le passé, un thème majeur des préoccupations de Moscou dans la mesure où, même sans se faire trop d'illusion, elle continue de chercher à « vendre » le projet de traité de sécurité collective

européenne proposé par le Président Medvedev à Berlin le 5 juin 2008.

On ne peut considérer toutefois, que la problématique de la sécurité européenne ait été abandonnée par la Russie, au contraire. Faisant le constat de l'affaiblissement simultané de la Russie et de l'UE sur la scène internationale, un projet de « partenariat pour la modernisation » propose « une alliance de l'Europe, incluant la Turquie, l'Ukraine le Kazakhstan... ». Cette alliance pourrait prendre la forme d'un ensemble de grands traités ; l'un des principaux d'entre eux visant à la constitution d'un « espace stratégique commun prévoyant une coordination étroite des politiques étrangères » permettant ainsi de renforcer et l'UE et la Russie.

Plusieurs scénarios sont envisagés pour le moyen terme :

- le premier évoque une adhésion de « la Russie et de quelques autres pays à l'Otan » qui prétend être « la plateforme d'un système de sécurité collective en Europe ». Ceci, bien entendu, exigerait une réforme en profondeur des pratiques et des processus de décision au sein de l'Alliance atlantique.

- une deuxième variante, complément du projet de Dimitri Medvedev de 2008, se fonde sur les principes de la CSCE que Moscou souhaiterait rendre juridiquement contraignants.

- La dernière option vise la création d'un « espace commun de sécurité » complétant l'Otan et qui établirait des garanties de sécurité aux pays ayant rejoint cette nouvelle Alliance de l'Europe qui inclurait l'Ukraine et le Kazakhstan, explicitement cités mais aussi, pourquoi pas, la Géorgie !

Au bilan, si la sécurité européenne est bien au cœur des préoccupations russes, force est de constater que ses références sont désormais celles de l'Otan et de l'OSCE et non plus celles de la PSDC qui est bien absente des discours tant des politiques que des experts.

Non pas que celle-ci soit considérée comme une base inacceptable mais tout simplement parce que, tant qu'elle restera quasi inexistante, une telle base de sécurité pan-européenne ne saurait être crédible. Les propositions russes débouchent presque toujours sur ce constat qu'« une Europe faible affaiblit la Russie ».

S'appuyant sur le concept de « l'indivisibilité de la sécurité européenne », la Russie est favorable à l'éclosion d'une véritable Europe de la Défense, mais attend avec pragmatisme que les Européens décident d'en faire une réalité. Lors de sa rencontre avec M. Medvedev, le 5 juin 2010, la chancelière allemande a proposé la création d'un « Comité UE-Russie pour les questions de politique étrangère et de sécurité » destiné à faciliter les échanges d'opinion sur la situation internationale, à permettre la participation à des opérations civiles/militaires commune et à l'élaboration de recommandations sur des questions concrètes y compris sur des situations de crise ou de conflit. Le projet reste donc d'actualité.

Conclusion

L'Europe de la défense traverse une période de doute, mais il n'existe pas de projet alternatif permettant aux Européens de rester maîtres de leur destin dans le contexte sécuritaire du 21^e siècle. L'histoire nous montre les risques de déléguer durablement sa sécurité à d'autres, même si cela peut être inévitable dans certaines circonstances, ce doit être pour un temps limité. Le projet d'Europe de la Défense ne prend tout son sens que s'il permet aux Européens de défendre leurs intérêts communs et spécifiques et s'il est multiplicateur de puissance. La coopération intergouvernementale n'est pas une solution suffisante pour compenser le déclin relatif de puissance des pays européens. Seule une intégration fondée sur des solidarités européennes renforcées, sur le développement d'un sentiment d'appartenance, amorce d'un patriotisme européen et d'une citoyenneté européenne, pourra aboutir à la création des capacités nécessaires pour permettre à l'UE de préserver ses intérêts au niveau mondial.

L'intégration des capacités opérationnelles ne peut qu'accompagner une intégration politique, mais les dispositions du traité de Lisbonne, dans le domaine de la défense favorisent d'ores et déjà l'unicité de vues des États membres et la mise en synergie des instruments communautaires et nationaux. Un certain nombre de mesures peuvent d'ailleurs être prises à court terme pour y concourir dans le cadre d'une approche résolument stratégique de la PSDC débarrassée des restrictions imposées jusqu'ici sous le fallacieux prétexte de préserver l'Otan. Le regard américain comme le regard russe sur la PSDC sont désormais positifs et convergent pour demander aux Européens d'assumer eux-mêmes leurs responsabilités de défense. Tout repose donc à présent sur la volonté des États européens et en particulier les plus puissants pour amorcer un processus qui devra inclure des transferts de souveraineté. Les relations bilatérales entre eux, notamment franco-allemandes et franco-britanniques sont évidemment clé dans cette perspective et doivent donner l'impulsion nécessaire. Le temps des tergiversations européennes est passé et celui de la clarification est arrivé. Il se peut que l'Europe de la défense ne se construise pas à 27, mais si elle ne reprend pas sa marche vers l'intégration, elle disparaîtra avec des conséquences très négatives pour la défense de l'Europe.

La défense de l'Europe a-t-elle besoin de l'Europe de la défense ?

Général Jean-Paul PERRUCHE

Bien que l'Europe soit définie par le dictionnaire comme un continent délimité par les océans Arctique et Atlantique, la mer Méditerranée et les montagnes de l'Oural et du Caucase, elle n'est pas une entité politique ni juridique et ses frontières demeurent imprécises. Dans l'expression « la défense de l'Europe », la Russie n'est pas comprise et un certain flou entoure l'inclusion de la Turquie qui sans avoir son territoire en Europe est depuis longtemps partie prenante à la Défense de l'Europe, et celle de l'Ukraine qui bien que située en Europe n'appartient ni à l'UE ni à l'Otan. En fait, la défense de l'Europe assimilée dans cet article à la Défense européenne s'applique à trois réalités politiques : l'Union Européenne dont le contour ne recouvre d'ailleurs pas celui de l'Europe géographique, l'Otan, dont le contour est différent et qui associe les pays d'Amérique du nord à 26 pays européens (y compris la Turquie) et les États membres de ces deux organisations. La Défense européenne englobe donc l'ensemble des dispositions prises par ces trois entités.

Associée au développement de la construction européenne, l'Europe de la défense doit se comprendre comme la composante « Défense » de l'Union Européenne.

La répartition des rôles entre ces trois acteurs de la défense de l'Europe est une question centrale pour la préparation du futur, qui doit tenir compte de l'héritage du passé mais aussi des réalités présentes et des évolutions prévisibles. Partant d'une analyse de la situation actuelle de la défense européenne et du nouveau contexte sécuritaire, l'article qui suit fait le point sur la justification du projet

d'Europe de la défense, sa problématique et les conditions de sa crédibilité pour l'avenir.

1- La défense européenne : état des lieux

Héritage de l'histoire, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les pays européens exsangues se sont trouvés confrontés à deux défis déterminants : le besoin de construire une paix durable en Europe (« plus jamais ça ») et celui de se défendre contre la menace existentielle que représentait l'Armée Rouge parvenue au cœur de l'Allemagne et servant le dessein expansionniste de l'URSS. Ce double défi conduisit les pays européens restés libres à envisager leur défense collectivement : contre le danger de nouvelles divisions internes par la construction européenne d'une part, et contre la menace soviétique dépassant les capacités des seuls Européens, par une alliance avec les États-Unis de l'autre. Répondant à des finalités différentes, les organisations européenne et transatlantique qui en résultèrent sont donc de nature très différente : projet économique et politique avec une dynamique d'intégration pour la CEE puis l'UE, union strictement intergouvernementale limitée à la Défense et la Sécurité pour l'Otan (notamment après l'échec de la CED en 1954).

Totalement assurée dans le cadre de l'Otan jusqu'à la fin de la guerre froide, la défense européenne a évolué à partir du début des années 90 sous l'effet de deux facteurs :

- la crise en ex-Yougoslavie qui a révélé l'incapacité des pays européens à apporter une solution efficace individuellement ou collectivement, mais aussi une divergence d'intérêts entre les États-Unis et les pays européens quant à l'engagement de l'Otan sur ce théâtre jusqu'en 1995 (Dayton).

- le traité de Maastricht qui pour la première fois introduisait le projet de développement d'une politique de sécurité et de défense dans l'UE.

Depuis lors, l'Otan a prouvé sa capacité d'adaptation au nouveau contexte par ses interventions dans les Balkans, puis en Afghanistan et récemment en Libye, tandis que l'UE grâce aux dispositions des traités de Nice et Lisbonne se donnait les instruments y compris militaires pour gérer des crises extérieures et démontrait qu'elle pouvait devenir un acteur de la sécurité mondiale⁹. Dès lors, se posait et se pose encore, la question de la complémentarité et de la répartition des rôles entre ces deux organisations.

Tirant les enseignements des 20 dernières années, les observations suivantes peuvent être faites sur la situation actuelle de la Défense européenne :

- Pour l'ensemble des pays européens, la problématique de la Défense a beaucoup évolué depuis la fin de la guerre froide et de la menace existentielle qu'elle comportait. Si les objectifs généraux restent globalement identiques (défense d'un territoire, d'une population et d'intérêts vitaux), le nouveau paysage des risques et les évolutions rapides du contexte sécuritaire mondial remettent en cause profondément la conception et l'organisation des défenses nationales. La construction d'une Union européenne lancée en réaction aux désastres causés par les divisions internes de l'Europe et les deux guerres mondiales qui s'ensuivirent au 20^e siècle, a éloigné durablement le spectre de nouveaux affrontements intra-européens et contribué à la perspective d'une paix durable en Europe. Cette paix en Europe n'est cependant pas synonyme de paix pour l'Europe notamment en regard des menaces extérieures. Elle ne suffit pas à garantir la défense des intérêts et la sécurité des citoyens des pays européens dans le nouveau contexte sécuritaire mondial.

- les capacités d'initiative et d'action des nations européennes (y compris les plus puissantes comme la France et le Royaume-Uni) dans le domaine de la défense et de la sécurité sont de plus en plus réduites pour des raisons à la fois politiques (légitimité), économiques

⁹ L'UE a lancé 23 opérations dont 6 militaires au titre de la PSDC depuis 2003.

(le coût des opérations) et opérationnelles (gamme des moyens nécessaires). L'intervention aérienne en Libye contre un adversaire géographiquement proche et militairement faible a démontré que même pour une telle opération, la France et le Royaume Uni devaient unir leurs forces et bénéficier de l'appui américain et de l'Otan.

- l'Otan a été construite dès son origine sur le double postulat de la garantie de l'engagement de la puissance militaire américaine pour défendre l'Europe et de l'impuissance des pays européens à assurer leur défense par eux-mêmes (face à la menace soviétique). La validité et la pérennité de ce double postulat méritent d'être vérifiées dans le contexte actuel. L'engagement de l'Otan a toujours dépendu jusqu'ici de l'intérêt d'agir des États-Unis, de leur volonté d'assurer le leadership et de leur acceptation de porter la part principale du fardeau en termes de moyens. L'opération d'Afghanistan en est une claire illustration. Or, les récentes opérations de Libye montrent que ce postulat a changé et qu'en cas d'intérêt modéré des Américains, le *leadership* (donc la responsabilité des opérations) devra à l'avenir pouvoir être assuré par les Européens. Par ailleurs, l'ancien Secrétaire à la Défense Robert Gates a indiqué récemment¹⁰ que la garantie américaine serait dorénavant conditionnelle et dépendrait avant tout de l'intérêt des États-Unis. En conséquence, les Européens doivent se préparer à assumer la responsabilité et le coût de leur défense.

- la plupart des nations européennes se regroupent dans l'Union Européenne à qui elles ont transféré une partie de leur souveraineté dans le domaine économique et dans laquelle elles peuvent choisir d'agir ensemble de façon communautaire ou en coopération sur le mode intergouvernemental, dans d'autres domaines. L'édification de l'Europe de la Défense est donc étroitement liée au processus de construction politique de l'Union Européenne lui-même. Or si le besoin de défendre leurs intérêts communs dans cette Union a rallié la plupart des pays européens (27),

¹⁰ Déclaration faite le 10 juin 2011 à Bruxelles, lors de sa visite d'adieu en Europe, disponible sur <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>

L'objectif politique final de la construction européenne, simple marché commun ou véritable puissance politique, continue de faire débat entre eux et reste donc indéterminé. Il est vrai que de nombreux progrès ont pu être faits en matière d'europanisation malgré ou grâce au flou entretenu sur la « finalité de la construction européenne ». Cependant, on peut se demander si une Europe de la Défense crédible peut se construire avec une telle incertitude. Ce débat s'applique d'ailleurs à l'interaction entre le développement d'une Europe de la Défense et celui de l'UE : le processus d'édification de l'Europe de la défense doit-il précéder et renforcer la construction politique de l'UE ou doit-il en dépendre et simplement l'accompagner?

- la question de la répartition des rôles et de la complémentarité entre l'Otan et l'UE n'est pas réglée en dépit de toutes les déclarations officielles plutôt incantatoires que réalistes sur l'évidence de cette complémentarité. Cette question semble essentiellement interne aux Européens, puisque depuis plusieurs années, dès la fin du 2^e mandat Bush, les États Unis assurent soutenir les initiatives prises dans le cadre de l'Europe de la défense pourvu qu'elles conduisent à un renforcement des capacités européennes.

Au bilan : des Américains qui se désengagent, des États européens militairement de plus en plus faibles, une Union Européenne à l'avenir mal défini mettent en évidence la nécessité de redéfinir les bases d'une défense européenne apte à relever les défis imposés par le nouveau contexte sécuritaire mondial.

2- Un nouveau contexte de sécurité : contre quoi les pays européens doivent-ils se défendre et que doivent-ils défendre ensemble?

Même s'il n'existe plus aujourd'hui de menaces déclarées contre les pays européens, hormis le terrorisme, le monde n'est pas devenu pacifique. Comme le souligne Nicole Gnesotto, dans son dernier ouvrage¹¹: « *au final, la mondialisation dessine un système international complexe, instable,....un monde plus interdépendant, ...multipolaire mais de moins en moins régulé...écartelé par une double logique d'intégration et de confrontation* ». En fait, la mondialisation s'est effectuée dans le domaine économique, sous l'impulsion des nouvelles capacités de communication physiques et immatérielles, et d'un marché mondial libéré par la fin de la bipolarité, mais sans s'accompagner d'une évolution correspondante de la gouvernance politique. Ainsi, les États ont-ils largement perdu le contrôle sur leur économie sans qu'une instance supranationale puisse prendre le relais (les G8 et G 20 tentent de combler ce vide). Il en résulte des déstabilisations et des déséquilibres non maîtrisés entre les États (ceux qui profitent et ceux qui ne profitent pas) mais aussi à l'intérieur des États, entre riches et pauvres.

En parallèle, les dépenses militaires ont augmenté de près de 56 % en volume dans le monde depuis 1996, tandis qu'elles ont pratiquement stagné (+6 %) en Europe pendant la même période¹² preuve que le rôle de la force armée n'a rien perdu de son intérêt pour la plupart des pays du monde (sauf en Europe).

Par ailleurs, la montée en puissance de grands pays émergents (BRIC) esquisse déjà l'ébauche d'un monde multipolaire s'organisant autour de 5 ou 6 États-Continents dont il est encore difficile d'apprécier quel sera le niveau et les effets de leur coopération et de leur

¹¹ GNESOTTO, Nicole, « *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique* », Armand Colin, février 2011, p. 152.

¹² Source Eurodéfense-France ; rapport 2010.

confrontation. Quoiqu'il en soit, pour les raisons indiquées précédemment (dissuasion), leurs confrontations devraient se produire en dehors de leurs territoires, ce qui renforce la probabilité de conflits armés ailleurs, c'est-à-dire dans les pays moins puissants.

C'est donc dans un monde qui reste dangereux, et dans un contexte sécuritaire instable et incertain mais contraint dans l'emploi des forces militaires, que doit être envisagée la défense et la sécurité des États européens.

Dans ce contexte, la seule menace déclarée aujourd'hui en Europe demeure le terrorisme (principalement djihadiste) qui n'est pas une menace spécifiquement militaire mais dont le traitement peut nécessiter le recours à des moyens militaires, pour le renseignement ou pour détruire les centres de regroupement ou les stocks d'armement (ex : Afghanistan/Pakistan, AQMI ..).

Mais, par ailleurs, existent des risques divers susceptibles de se transformer en menaces avec un préavis plus ou moins court : la prolifération des armes de destruction massive et des missiles associés, la militarisation de l'espace, les attaques cybernétiques, les conséquences du réchauffement climatique, le crime organisé et les trafics internationaux, sans oublier la déstabilisation et la déliquescence d'États, aux conséquences stratégiques plus ou moins graves. La parade à ces risques est évidemment complexe et requiert des réponses globales dans lesquelles les capacités militaires conservent un rôle partiel mais irremplaçable. S'ajoutent à cela des vulnérabilités d'origines variées susceptibles d'affecter la sécurité et la stabilité des pays européens : migrations illégales, infrastructures sensibles, systèmes et réseaux de communication (cyber) y compris dans le domaine spatial, approvisionnements en particulier énergétiques, performances économiques et équilibres financiers, esprit de défense, cohésion sociale et capacité de résilience, dépendances stratégiques

Il en résulte une grande difficulté pour les États sous fortes contraintes budgétaires, d'évaluer en quantité et qualité les forces armées qui leurs sont nécessaires, sachant qu'ils ne peuvent contrer individuellement l'ensemble de ces menaces potentielles. Des approches communes ont déjà été prises dans l'UE en ce qui concerne la surveillance maritime (FRONTEX), la circulation des personnes et des biens (SCHENGEN), le transport aérien stratégique (EATC) etc...mais il manque encore une analyse exhaustive des besoins de défense communs et spécifiques des États membres pour rationaliser ce qui doit être fait en commun au niveau européen et ce qui doit être assuré individuellement par les États membres en complément.

C'est dans ce contexte que doit être étudié le problème de la défense de l'Europe et des États qui la composent.

3- Les enjeux de la défense de l'Europe

Dans la première moitié du 20^e siècle, la guerre a été le dénouement des confrontations entre des États-nations rivaux cherchant à étendre leur territoire, leur influence et leur puissance. Ces guerres ont essentiellement démarré en Europe, entre nations européennes, puis se sont étendues au monde entier. Les « enjeux de la guerre » étaient alors la prise de contrôle de territoires, de ressources, d'infrastructures et d'administrations que convoitaient des pays rivaux. Aujourd'hui, ces enjeux ont évolué sous l'effet :

- de la mondialisation (notamment de ses interdépendances économiques) qui ne s'accommode pas des déstabilisations et des crises qui perturbent les échanges commerciaux et ont des répercussions sur la sécurité des autres pays
- de l'extension de la démocratie à un nombre grandissant de pays, qui réduit les perspectives de guerres entre eux (les pays démocratiques se font rarement la guerre)

- de la construction européenne qui en créant de nombreuses interdépendances et des intérêts communs entre pays européens, a considérablement réduit le risque de guerre en Europe.

- du sentiment identitaire des nations qui s'est beaucoup renforcé au 20^e siècle et qui rend beaucoup plus difficile et coûteux le contrôle de territoires et de populations par des forces armées étrangères (Irak, Afghanistan, Côte d'Ivoire ...)

Les enjeux de Défense de l'Europe comportent donc aujourd'hui :

° le patrimoine européen : ce que l'UE et les pays européens produisent et représentent en termes de richesses, de ressources de toutes natures, d'espace à occuper, de perspectives offertes à la jeunesse de, de performances technologiques et industrielles etc...;

° la capacité d'influence des Européens sur le système mondial pour éviter la guerre sur leur sol, promouvoir leurs valeurs, préserver leurs intérêts (communs et plus spécifiquement nationaux) et participer à la sécurité du monde en relation avec leurs intérêts. Comme indiqué précédemment : la paix en Europe dépend de la paix dans le monde.

Dans une étude des enjeux stratégiques du futur¹³ le général de la Maisonneuve estime que « *ce qui est en jeu au 21^e siècle, c'est tout simplement le destin de l'humanité* (d'un monde à 7 milliards d'hommes) » qui repose selon lui sur un triple impératif : la survie de tous les hommes (« *de quoi nourrir les corps, les esprits et les âmes..* »), leur dignité (« *par le développement* »), et une organisation ordonnée des sociétés où ils vivent (« *le chaos n'a jamais favorisé le progrès* »).

La responsabilité de l'ordre mondial incombe à la communauté internationale dans son ensemble, c'est-à-dire à l'Onu dont le premier devoir est de se pencher sur les États « faillis ». L'Europe y a cependant sa part si elle souhaite que ses valeurs et ses intérêts soient

¹³ De La MAISONNEUVE, Eric, « Quels enjeux stratégiques », *AGIR*, n°43, octobre 2010, disponible sur <http://www.societe-de-strategie.asso.fr/pdf/agir42txt1.pdf>.

intégrés dans la nouvelle « gouvernance mondiale ». Les politiques de sécurité des pays européens doivent donc prendre la mesure des situations de désordre qui « gangrèment » le monde et contribuer à leur résolution. Il en va de même s'agissant de la lutte contre les effets de la pollution et du réchauffement climatique dont l'Union Européenne a fait un objectif, mais qui ne pourra pas être atteint sans une aide déterminante aux pays en développement pour qu'ils s'orientent vers des voies « *innovantes et propres* ».

À partir de ce que les Européens ont à défendre ensemble « *qui compte plus que le reste... et qui justifie ... de tuer ou de mourir* »¹⁴ il s'agit de concevoir une organisation et des moyens leur permettant d'assumer leurs responsabilités : c'est l'objectif de l'Europe de la Défense.

4- Le besoin d'Europe de la Défense dans le nouveau contexte sécuritaire

- L'analyse précédente du contexte sécuritaire permet de déduire que la défense des pays européens doit être conçue aujourd'hui essentiellement par rapport à deux catégories de menaces : celles extérieures à l'Europe et celles intérieures aux États. Hors des zones stratégiques d'intérêt mondial comme le Moyen-Orient et l'Asie, les Européens doivent se préparer à assurer la responsabilité de la sécurité et donc d'éventuelles opérations, dans leurs zones d'intérêts spécifiques (en particulier dans leur voisinage). Ils ne peuvent le faire qu'ensemble. S'agissant des menaces sur la sécurité interne des États, ils doivent également coordonner leurs efforts entre eux pour des raisons de proximité et d'efficacité.

- Au niveau mondial, l'interdépendance des États résultant de la mondialisation des économies d'une part et la dissuasion nucléaire de l'autre, ont considérablement réduit les perspectives de guerre entre les États les plus puissants sur leur territoire, mais sans amoindrir leurs rivalités ni leurs oppositions d'intérêts qui se manifestent donc à

¹⁴ *Ibidem.*

l'extérieur (cf. positions divergentes des occidentaux, de la Russie et de la Chine sur la réponse aux crises en Syrie et en Libye). Les opérations armées restent donc d'actualité en dehors du territoire des grandes puissances comme l'ont démontré les interventions américaines en Irak et en Afghanistan, l'intervention russe en Géorgie, française en Côte d'Ivoire et récemment en Libye... La puissance militaire reste donc un facteur (dissuasif) clé pour éviter la guerre sur son territoire. Le niveau de puissance requis ne pouvant plus être atteint individuellement par aucun pays européen, il ne peut l'être qu'au niveau de l'Europe.

- La violence qui ne peut plus s'exprimer dans les guerres interétatiques trouve aujourd'hui son exutoire au sein des sociétés et des populations¹⁵ en particulier dans les États faibles, instables ou faillis, et alimente des conflits en de nombreuses régions du globe. Il est de l'intérêt des pays européens de pouvoir participer à la stabilisation des pays en crise, et d'y faciliter l'accès à la démocratie, notamment lorsque leurs intérêts sont concernés. La diversité des instruments de gestion de crise de l'UE lui permet de mettre en œuvre l'approche globale requise pour ce type de situation. Par ailleurs, pour les raisons déjà mentionnées plus haut, les Européens doivent pouvoir agir de façon autonome lorsque les États-Unis ne souhaitent pas s'engager.

La violence s'exprime aussi au sein des sociétés européennes comme l'ont illustré les attentats terroristes en Espagne et en grande Bretagne, les révoltes identitaires ou sociales des dernières années en France, en Allemagne ou en Grande-Bretagne, ou encore le récent attentat d'un extrémiste en Norvège, établissant un « continuum » entre défense et sécurité. Même si la responsabilité du maintien de l'ordre public doit rester une prérogative nationale, coopération, coordination et un certain niveau d'intégration au niveau européen sont nécessaires pour apporter des solutions efficaces au meilleur coût.

¹⁵ SMITH, Rupert, *L'utilité de la force : l'art de la guerre aujourd'hui*, Paris : Economica, février 2007.

- L'UE est une union au sein de laquelle les États-membres créent des intérêts communs et développent des politiques communes pour défendre leurs intérêts (Politique Agricole Commune, monnaie commune, Euro, Europol, Eurojust...). Il est légitime qu'ils le fassent aussi dans le domaine de la Défense, à travers la PESC et la PSDC. Or ils le font actuellement avec un niveau d'ambition restreint, sans relation directe avec les intérêts communs qu'ils créent, sans véritable stratégie¹⁶, et des capacités volontairement limitées sous prétexte de l'existence de l'Otan. Cette situation ne peut évoluer favorablement que si l'UE assume ses responsabilités en matière de défense sans restriction dans un projet global cohérent comportant une expression de besoin commune et apportant des réponses coordonnées (voire intégrées).

- Le déficit capacitaire des armées des pays européens ne peut trouver de solution que dans la mutualisation et le partage (*Pooling and sharing*) grâce aux économies d'échelles qu'ils permettent. Il est logique que cette mise en commun intervienne plutôt au sein de l'UE, là où les pays membres développent et protègent leurs intérêts communs. Il n'y a d'ailleurs pas d'alternative à l'Europe de la Défense pour élever l'ambition et les capacités militaires des Européens à un niveau supérieur à la somme des ambitions nationales de ses Etats membres.

Malgré les arguments développés plus haut, en faveur d'une Europe de la Défense, force est de constater que ce projet se heurte à des difficultés politiques et organisationnelles qui font douter de son réalisme, certains le considérant même comme une illusion dangereuse¹⁷.

¹⁶ En dehors des principes généraux contenus dans le document « Stratégie européenne de sécurité », agréé par le Conseil européen en 2003 et mis à jour en 2008. Voir :

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568FRC.pdf.

¹⁷ MERCHET, Jean-Dominique, Défense européenne, la grande illusion, Paris : Larousse, juin 2009, p. 5.

5-La problématique de l'Europe de la Défense

Dans le cadre résumé ci-avant, deux paramètres principaux conditionnent la réalisation d'une Europe de la Défense: le niveau d'ambition du projet européen et sa relation avec l'Otan.

Si le projet de mise en œuvre d'« une politique de sécurité et de défense commune susceptible de donner lieu ultérieurement à une défense commune » figurait bien dans le traité de Maastricht (1992), les premiers instruments et structures de la PESD ne virent le jour qu'en 2000 (Traité de Nice), après le sommet bilatéral de St Malo, où Français et Britanniques convinrent que si l'Otan n'était pas en mesure de prendre en compte tous les besoins sécuritaires des Européens¹⁸, l'UE devrait pouvoir agir en lieu et place.

C'est donc bien sur un principe de subsidiarité à l'égard de l'Otan que furent creusées les fondations de l'Europe de la défense¹⁹. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) emboîtée dans la Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC), voyait ainsi dès sa naissance, ses compétences limitées aux opérations de gestion de crise (missions dites de Petersberg en référence au rôle précédent de l'UEO) en dehors du territoire de ses États-Membres. La défense collective étant réservée à l'Otan, les moyens d'action de l'UE (mis à disposition par les nations dans le cadre de « l'objectif d'Helsinki ») furent volontairement plafonnés à 60 000 hommes, 100 bâtiments et 400 avions de tous types, enfin, elle ne fut pas dotée d'une structure opérationnelle de commandement permanente, au prétexte de ne pas dupliquer ce qui existait dans l'Otan.

Malgré ces restrictions, les débuts de cette Europe de la défense aux ambitions limitées furent plutôt encourageants puisque ce sont plus

¹⁸ Dans la crise en ex-Yougoslavie de l'après-Tito, il avait fallu attendre 4 ans, jusqu'aux accords de Dayton (1995) pour que les États-Unis acceptent d'impliquer l'Otan.

¹⁹ Haut Représentant pour la PESC, Comité Politique et de Sécurité, Comité Militaire (CMUE) et État-Major Militaire (EMUE).

de 20 opérations de différents types (civiles, civilo-militaires ou militaires) qui furent lancées entre 2003 et 2008 sur 3 continents dont une dizaine est encore en cours. En parallèle était créée l'AED²⁰ dans le but de rationaliser la démarche capacitaire des pays de l'UE et de créer une base industrielle et technologique de défense européenne. Cette progression initiale rapide de l'Europe de la défense a sans doute culminé en 2008 avec l'implication des Européens dans le dénouement de la crise en Géorgie et les décisions de renforcement de l'ambition (nombre d'opérations) et des capacités de la PSDC²¹ adoptées par le Conseil Européen en conclusion de la Présidence française.

En effet, depuis cette date, très peu d'opérations nouvelles²² furent lancées et très curieusement, alors que l'on pouvait attendre un nouvel élan de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et des perspectives qu'il ouvre pour la défense, c'est le contraire qui s'est produit. La mise en place des nouvelles structures et en particulier du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) destiné à améliorer la synergie entre le Conseil, la Commission et les États-membres dans la PESC, s'est révélée particulièrement laborieuse. La nouvelle Haute Représentante n'a pas semblé montrer une appétence particulière pour la PSDC et les questions opérationnelles, mais ce ne peut être pas la seule explication. L'UE fonctionnant sur un mode intergouvernemental en ce qui concerne la politique étrangère et de défense, la responsabilité première de ses ambitions et de ses initiatives revient aux nations.

Or les événements survenus depuis 2008 qu'il s'agisse de la politique à l'égard de la Russie, de la reconnaissance du Kosovo, de l'implication de l'UE en Afrique, du désarmement ou plus récemment du « printemps arabe », ont plutôt mis en évidence les nombreuses

²⁰ Agence Européenne de Défense créée en 2004

²¹ Politique de Sécurité et de Défense Commune, vocable adopté dans le traité de Lisbonne en remplacement de la PESD.

²² Hormis la mission de formation de militaires somaliens en Ouganda (EUTM) lancée en 2009.

divergences de ses États-membres que des visions communes. Par ailleurs, la poursuite de l'affaiblissement des budgets de défense dans les pays européens, sur fond de crise économique, ne les a guère incités à l'audace en matière d'engagements extérieurs. Enfin le retour de la France dans la structure intégrée de commandement de l'Otan a vraisemblablement éteint le moteur de la propulsion européenne, dans la mesure où ce retour a été perçu comme un changement de stratégie de la France en ligne avec son rapprochement de la politique américaine et donc s'éloignant de l'objectif d'une plus grande autonomie de l'Europe. La récente crise de Libye a clairement illustré l'incapacité politique et militaire de l'UE de prendre la responsabilité d'opérations militaires même dans un contexte de risques limités.

Au bilan, l'Europe de la défense est actuellement traversée par le doute et la question centrale est de savoir s'il s'agit d'un intermède dans le processus de construction en cours ou si l'avenir de ce projet est menacé.

6- Les conditions pour une relance de l'Europe de la défense

- les Européens sont plus solidaires qu'ils ne le pensent malgré leurs divergences. Ils sont unis par la géographie, par l'économie et la monnaie (Euro)²³, par les valeurs démocratiques qu'ils partagent, et dans une certaine mesure par l'histoire (après 1945, plus jamais ça !). L'UE est le lieu où ils développent et défendent leurs intérêts communs aujourd'hui par des moyens politiques, économiques et financiers, mais il serait naturel que demain, une politique étrangère reliée à des intérêts européens soit mise en œuvre qui pourra difficilement se passer d'une stratégie et de moyens de défense y compris militaires. Il ne suffit plus pour les Européens de se défendre contre la guerre entre eux, il faut à présent qu'ils puissent, le cas échéant, faire la guerre ensemble pour défendre leurs intérêts. Les États membres de l'UE doivent renforcer leurs solidarités et inclure

²³ SHEPPARD, Elisabeth, L'Européanisation des politiques de défense : les cas du Royaume-Uni et de la France 1995-2002, sous la direction de Christian Lequesne, thèse soutenue le 14 décembre 2010 à Sciences Po Paris.

de plus en plus leurs intérêts nationaux dans ceux de l'UE. La PSDC ne peut devenir que ce que les États membres de l'UE veulent en faire. La plupart d'entre eux n'ont plus les moyens d'assurer leur défense et leur sécurité par eux-mêmes, mais continuent d'avoir une politique étrangère nationale. Une convergence des politiques étrangères nationales doit devenir un objectif prioritaire des Européens.

- Malgré les apparences, des intérêts communs européens existent déjà dans les domaines : économique, du réchauffement climatique, de la justice internationale, face au terrorisme etc... qui sont spécifiques et se distinguent notamment des intérêts américains. La solidarité entre pays européens est encore loin d'être suffisante comme le prouve actuellement la crise financière grecque, mais l'UE a toujours progressé de crise en crise. Le sauvetage de l'euro en sera peut-être un nouvel exemple ? Un esprit de défense européen doit naître de la conscience des États et de leurs citoyens d'avoir des intérêts communs à défendre. Pour cela, l'intérêt commun européen doit être systématiquement pris en compte et mentionné dans les décisions nationales en matière de sécurité et de défense

- le renforcement capacitaire des Européens, espéré du partage et de la mutualisation, ne sera vraiment significatif que s'il s'accompagne de plus d'intégration. Cette évolution pourra difficilement s'opérer sans compromis de souveraineté. Une certaine harmonisation du taux des budgets de défense (autour de 1,7 % du PIB par exemple) doit rester un objectif majeur à atteindre pour concrétiser la solidarité européenne²⁴. Comme dans d'autres domaines (Euro), le renforcement des capacités européennes dans l'UE doit pouvoir bénéficier d'initiatives à « géométrie variable »²⁵ même si les grandes

²⁴ Thèse souvent défendue entre 2004 et 2007 par Michèle Alliot Marie, ministre de la défense.

²⁵ Les coopérations renforcées et les initiatives de groupes de nations sont prévues dans le traité de Lisbonne.

orientations politiques concernant la PSDC doivent continuer d'être prises à 27²⁶.

- les restrictions mises aux compétences et aux responsabilités de l'UE dès la naissance de la PSDC (voir plus haut) pour éviter les duplications avec l'Otan sont injustifiées et totalement contre-productives. Elles doivent donc être levées. Les questions de défense doivent pouvoir être débattues sans restriction dans l'UE y compris s'agissant de ce qui se fait dans l'Otan. Il est incohérent de critiquer la faiblesse et le manque de capacités des Européens d'une part et de les empêcher de se renforcer collectivement dans l'UE de l'autre. Une saine complémentarité entre l'Otan et l'UE ne peut reposer que sur le respect de l'autonomie des deux organisations qui sont différentes par leur nature et leur format. Il faut que les deux organisations puissent travailler ensemble sur un même théâtre mais qu'elles puissent aussi se partager les missions et les théâtres selon les circonstances, en fonction des intérêts dominants et des capacités disponibles. Le désengagement américain qui s'affiche rend cette évolution utile et réaliste. À cet effet, l'UE doit pouvoir compter sur une chaîne de commandement opérationnel permanente lui permettant d'agir de façon autonome ou de s'insérer dans une chaîne de commandement de l'Otan.

- Les politiques de Défense de nombreux pays Européens sont affectées par la démotivation, la déresponsabilisation et le désarmement et s'en remettent totalement à la garantie américaine. Les États-Unis ont sans doute un rôle à jouer pour faire changer cette attitude. Les dispositions prises pour la gestion de la crise libyenne le montrent. Ils doivent à présent se convaincre que le renforcement du pilier européen de l'Alliance ne peut provenir que d'une plus grande intégration des capacités européennes et que celle-ci a plus de chances de se réaliser avec succès dans l'UE.

²⁶ Pour l'instant à 26 car le Danemark est en "*opting out*".

Conclusion

La défense de l'Europe relève, encore aujourd'hui, de la responsabilité des nations qui la composent ; pour la plupart d'entre elles, elle est organisée prioritairement dans l'Otan et de manière subsidiaire dans l'UE. Cette situation est cependant remise en cause par l'évolution du contexte sécuritaire mondial. L'allégeance faite aux États-Unis par les pays européens de l'Otan en échange de leur garantie de sécurité ne semble plus satisfaire l'Allié américain dont les intérêts de sécurité en Europe se sont considérablement réduits. Par ailleurs, la fatigue de la guerre (*war fatigue*) consécutive aux opérations d'Irak et d'Afghanistan, et les effets de la crise économique laissent prévoir une réticence forte de sa part à s'engager sur d'autres théâtres dans les années à venir. Sa recherche de partenaires susceptibles de partager ses objectifs de sécurité et capables de partager la responsabilité des opérations doit inciter les Européens à renforcer leurs capacités d'actions autonomes. Ils ne peuvent le faire qu'en intégrant et en mutualisant davantage leurs forces et leurs moyens nationaux en accompagnement d'une plus grande intégration politique. Depuis 60 ans, c'est dans l'UE que se développe ce processus d'intégration ce qui donne son sens au projet d'Europe de la Défense.

L'Europe de la Défense traverse actuellement une mauvaise passe, mais elle demeure sans alternative, pour permettre aux Européens de garder le contrôle de leur destin.

Intérêts souverains et régulations internationales au XVII^e siècle

Hervé Drévilion

En 1637, paraissait la première édition de *L'intérêt des princes et États de la Chrétienté*, qui appliquait aux relations internationales les principes de la raison d'État. L'auteur, Henri de Rohan²⁷, avait dirigé la révolte des protestants dans les années 1620, avant de se soumettre et de mener pour le compte de la monarchie française une intense activité diplomatique et guerrière en Suisse contre les Impériaux. L'ouvrage marquait le ralliement de ce prince protestant à la politique défendue par Richelieu et ses partisans. Depuis 1630, un flot de publications savantes défendait et illustrait les maximes d'un gouvernement fondé sur les préceptes de la raison d'État²⁸. Henri de Rohan contribua de façon décisive à ce courant de réflexion en élaborant le concept d'intérêt²⁹, qui donnait un contenu précis à la rationalité censée guider l'action d'un État réduit à une pure mécanique de pouvoir. La pensée de la raison d'État trouvait ici l'un de ses plus remarquables aboutissements.

Sous ses multiples déclinaisons, l'intérêt est aujourd'hui un concept clé des relations internationales, mais il n'en allait pas de même à

²⁷ DEYON, Pierre et Solange, *Henri de Rohan huguenot de plume et d'épée, 1579-1638*, Paris, Perrin, 2000.

²⁸ Parmi les plus notables : de COLOMBY, François, *De l'autorité des Roys*, Paris, Toussaint du Bray, 1631 ; GUEZ DE BALZAC, Jean-Louis, *Le Prince*, Paris, T. Du Bray et Pierre Rocolet, 1631 ; LE BRET, Cardin, *De la souveraineté des Roys*, Paris, Jean Quesnel, 1632, de SILHON, Jean *Le ministre d'Etat avec le véritable usage de la politique moderne*, Paris, T. Du Bray, 1631.

²⁹ Sur la naissance de la notion d'intérêt : HIRSCHMAN, Albert O., *Les passions et les intérêts : Justifications politiques du capitalisme avant son apogée*, Paris, PUF, 2005 [1977] ; THUAU, Etienne *Raison d'Etat et pensée politique à l'époque de Richelieu*, Paris, Albin Michel, 2000 [1966] ; MEINECKE, Friedrich *L'idée de la raison d'État dans l'histoire des Temps modernes*, Genève, Droz, 1973 [1924].

l'époque de la guerre de Trente ans où il était inédit et scandaleux. La réduction de la politique internationale à une confrontation d'intérêts égoïstes, heurtait l'idéal d'une régulation des relations entre les États par des principes moraux ou religieux tels que le respect de la parole engagée dans les traités internationaux ou l'impératif de la défense de la religion menacée par les Infidèles ou les hérétiques, etc. C'est ainsi que la politique de Richelieu fut attaquée par les dévots qui lui reprochaient de faire alliance avec les puissances protestantes pour faire la guerre à l'Espagne catholique. Henri de Rohan apportait ainsi son soutien théorique à cette politique qui reléguait le fait religieux à un rang accessoire subordonné à la primauté de l'intérêt.

Toutefois, la nécessité de garantir un ordre international fondé sur des principes stables à défaut d'être équitables n'échappait pas aux partisans de la raison d'État. Reconnaître la primauté de l'intérêt ne consistait pas à admettre que les relations entre États se résumassent à une guerre de tous contre tous où triompherait la loi du plus fort. L'Europe était alors dominée par les monarchies française et espagnole, qui se disputaient une hégémonie dont les petits États italiens et, surtout, allemands, étaient l'enjeu. Pour contrer l'alliance entre les Habsbourg d'Espagne et d'Autriche, la France s'était érigée en défenseur des libertés germaniques et, dans une moindre mesure, italiennes face à la puissance impériale. L'alliance avec les princes protestants allemands menacés par l'Empereur semblait évidemment servir les intérêts de la France, menacée, quant à elle, d'encerclement par les Habsbourg. Mais, en retour, les principautés allemandes avaient-elles intérêt à s'en remettre à la France pour assurer leur défense ?

La politique agressive de Louis XIV modifia radicalement les données de cette question. À partir de 1679, la brutalité des « réunions » remit en cause les droits de certains princes territoriaux³⁰ victimes des appétits du roi soleil. En 1688-1689, le ravage du Palatinat sanctionna le renversement radical de la perspective : la France apparaissait

³⁰ En particulier le duc de Deux-Ponts, mais également le duc de Lorraine.

désormais comme le prédateur de l'Allemagne. Les intérêts de la France et des États territoriaux allemands semblaient désormais si incompatibles qu'il parut nécessaire de reconsidérer la définition même de l'intérêt. L'œuvre d'Henri de Rohan fut plusieurs fois rééditée, commentée et amendée par des auteurs qui apportèrent de profondes modifications à la notion d'intérêt et à sa justification. Tout au long du XVII^e siècle, les mutations de la notion d'intérêt ont accompagné les évolutions des relations internationales, mais également la construction du modèle de souveraineté porté par l'affirmation de l'État moderne. Définir un intérêt revient, en effet, à délimiter le sujet souverain qui en est le porteur. L'intérêt d'un État ne réside pas uniquement dans les enjeux qui mobilisent sa sécurité et sa prospérité, mais également dans la volonté souveraine qui l'exprime et la réalise.

La notion d'intérêt et, surtout, sa systématisation comme fondement de la politique internationale apparaissent au XVII^e siècle dans le double contexte de la guerre de Trente ans (1618 – 1648) et du triomphe, en France, des théories de la raison d'État. Après la consolidation de sa position politique, à la suite de la journée des Dupes (10-11 novembre 1630), Richelieu engagea la France dans une politique étrangère résolument hostile à l'Espagne. Critiqué par les catholiques dévots désormais chassés du pouvoir, le cardinal ministre sollicita les savants de son entourage pour justifier sa politique et pour lui donner un fondement théorique. Publiés à partir de 1631, plusieurs ouvrages définirent les principes de la raison d'État en en livrant des versions diverses. Héritier assumé de la pensée de Machiavel, *Le Prince* de Jean-Louis Guez de Balzac contribua de façon radicale à cette vague de publications. Ce traité représentait la version extrême d'une conception de la raison d'État, qui s'incarnait tout entière dans la personne et la volonté du souverain : « les intérêts de l'État lui tiennent aujourd'hui lieu des passions de son âme », écrivait Guez de Balzac à propos de Louis XIII. Cette convergence entre la raison d'État et les passions du souverain déplut à Richelieu, qui préféra la

recherche d'une rationalité d'État, susceptible de s'imposer au prince lui-même et de définir une pratique de gouvernement. Pour contourner l'écueil de l'inféodation à la personne royale, il fallait objectiver les intérêts de l'État et en instituer la défense en une doctrine autonome.

Auteur d'un *Panégyrique du Cardinal de Richelieu* en 1629, Jean de Silhon publia, en 1631, *Le ministre d'État*, le premier volet d'une œuvre achevée en 1667. Dans l'ensemble des publications consacrées à la raison d'État, l'originalité de l'œuvre de Silhon se situait dans la place accordée au cardinal-ministre alors que les autres traités se consacraient plus volontiers au roi. Au-delà de l'entreprise apologétique, Jean de Silhon s'est attaché à définir la fonction et le rôle du cardinal dans la mise en œuvre de la raison d'État. Le pouvoir de Richelieu ne reposait sur aucune assise institutionnelle et le titre de « principal ministre » ne lui donnait aucun droit, ni aucune prérogative officielle. Précisément, c'est ce détachement et cette façon de n'être rien hors de la volonté du souverain qui, selon Silhon, conféraient à Richelieu son aptitude à incarner un principe supérieur de raison. N'étant pas attaché à une institution ou à un intérêt particulier, il pouvait épouser la cause de l'État mieux que quiconque. Silhon exprimait ici le paroxysme d'une raison d'État devenue totalement autonome par son incarnation dans la personne du ministre.

Il existait en France une tradition politique qui assignait au pouvoir politique la responsabilité d'arbitrer et d'équilibrer le jeu des intérêts de la société. Dans la *Grand monarchie de France* publiée par Claude de Seyssel en 1519, l'art de gouverner était conçu comme la capacité à préserver l'équilibre naturel entre les différents ordres qui composaient le royaume. Il s'agissait bien là, à proprement parler, d'une forme de rationalité, comme l'indique la racine latine *ratio*, qui signifie la mesure, la proportion, la quantité. La raison d'État plongeait ainsi ses racines dans une philosophie politique de la modération (*mode-ratio*) qui visait à exercer dans le champ politique une action justement proportionnée. Dans sa théorie de la souveraineté, Cardin Le Bret envisageait la modération, non comme

une vertu morale, mais comme un principe de régulation de l'action. Ainsi, l'impôt, qui procédait bien de l'exercice souverain du pouvoir royal, devait-il être établi et prélevé avec mesure, car « l'excès [est] toujours blâmable, même en choses honnêtes³¹ ». En ce sens, la raison d'État renvoyait, non pas à l'idée d'une modération politique, mais à la nécessité d'une mesure de l'action, selon une science amoralisée de la proportion entre la cause et l'effet, le coût et le bénéfice.

Dans ses écrits, Richelieu a souvent présenté la politique sous l'angle du rapport de forces et défini l'action comme une intervention mesurée dans un dispositif mécanique. C'est cette conception qu'exprimait le traité composé par Henri de Rohan, qui étudiait « l'équilibre des forces » entre les États européens. Cette « anatomie des États » réduisait la politique internationale à une mécanique réglée par la puissance de l'intérêt. La pensée de Rohan appliquait à la politique un modèle mécanique, c'est-à-dire l'idée d'un déterminisme causal – ici l'intérêt des États – produisant des effets constants. Le physicien Roberval a formulé ce principe essentiel de la révolution mécaniste en écrivant que la nature n'étant « jamais contraire à elle-même », les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets. Dès lors, il devenait possible de réduire un domaine d'étude (la physique comme la politique) à des lois invariables qui ne devaient rien à la volonté humaine ou divine, ni même à celle des princes.

La raison d'État devait donc excéder la volonté arbitraire du souverain et s'imposer comme un principe supérieur et constant auquel même le prince était censé se soumettre. Henri de Rohan s'est donc attaché à définir l'intérêt des princes comme la résultante du jeu mécanique de quatre forces : « leur Religion, leurs Alliances, la situation de leur pays et les prétentions qu'ils ont les uns sur les autres ». La combinaison de ces quatre paramètres formait un système de déterminations qui guidaient les « maximes » auxquelles les princes devaient soumettre leur politique. La religion apparaissait bien sûr en premier, car elle

³¹ LE BRET, Cardin, *De la souveraineté des Roys*, dans *Œuvres*, Paris, C. Osmont, 1689, p. 102.

« est considérable par les effets qu'elle produit en suite du pouvoir qu'elle a sur les peuples ». Le point de vue adopté se situait dans une perspective résolument machiavélique, puisque la religion apparaissait comme un mobile politique et non comme l'impératif censé guider l'action du prince chrétien. De la même façon, Rohan jugeait les effets des alliances selon les contraintes qu'elles faisaient peser sur la politique du prince et non selon le critère de la vérité, de la justice ou du respect des traités internationaux. Les alliances étaient ainsi examinées selon « leurs diverses natures », qui résultaient elles-mêmes de trois facteurs : le lien familial – dynastique ou matrimonial— unissant les princes, la puissance respective de leurs États et le degré d'éloignement ou de proximité de leurs assises territoriales. Les alliances dynastiques étaient ainsi jugées plus contraignantes que les unions matrimoniales, tandis que l'égalité de puissance fragilisait les alliances en alimentant d'éventuelles rivalités. Henri de Rohan démontrait ainsi que les alliances matrimoniales « qui se font entre Princes voisins et capables de se donner de la jalousie l'un à l'autre par l'égalité de leur puissance ne servent de rien », comme l'illustraient, à ses yeux, les « mariages des filles de France avec les Roys d'Angleterre³² ». Rohan jetait ici les bases d'une véritable géopolitique qui prit forme dans son analyse de la « situation » des puissances. Certes son étude se limitait à l'examen de deux configurations, selon que les États fussent ou non formés d'un seul bloc territorial. Cette typologie rudimentaire n'en était pas moins efficace car elle donnait un sens nouveau à l'opposition entre les monarchies française et espagnole. La concentration en un seul bloc territorial forçait, selon lui, la monarchie française à entretenir des alliances avec d'autres voisins (dont l'Angleterre à laquelle Rohan consacrait un très long développement) pour éviter l'encerclement total. À l'inverse, l'éclatement territorial de la monarchie espagnole créait de multiples contraintes résultant de la nécessité d'obéir à autant de maximes différentes qu'il y avait de territoires et donc de situations particulières au regard de la géographie, de la religion, etc. L'examen des « maximes » des États se terminait ainsi par l'analyse des

³² De ROHAN, Henri *Maximes des princes et des États souverains*, Cologne, 1667, p. 14.

« prétentions » qui fondaient les revendications territoriales des princes. Comme pour la religion et pour les alliances, Rohan ne jugeait pas de la validité des prétentions mais de leur effet mécanique sur la politique suivie par les souverains, sachant qu'un « *prince doit se défier toujours de celui qui prétend quelque chose contre lui, parce que le prétendant ne perd jamais l'occasion, lorsqu'il la rencontre, de se saisir de l'Etat qui croit luy estre détenu injustement*³³ ». On le voit, l'intérêt, selon Henri de Rohan, n'avait rien à voir avec la justice, ni avec la vérité. Il résultait de l'action combinée de facteurs mécaniques, qui déterminaient un rapport de forces et dont la prise en compte constituait une version radicale de la raison d'État. Toutefois par sa radicalité même, la notion d'intérêt parut difficilement acceptable aux yeux des contemporains d'Henri de Rohan. Théoricien de la raison d'État, Jean de Silhon tenta d'en moduler l'application dans les compléments qu'il donna à son *Ministre d'État*. En 1667, dans le troisième volet de cette œuvre, il examinait l'intérêt en tant que mobile politique. À cette époque le courant janséniste³⁴ avait contribué à développer l'image d'un monde mû par le seul ressort de l'intérêt égoïste :

L'intérêt est une des propriétés et une des dépendances nécessaires de l'Estre créé raisonnable et qu'en quelque façon il ne luy appartient pas moins d'estre intéressé que d'estre un, d'estre vray et d'estre bon. Qu'il est le Principe et l'origine de tous les ordres sous lesquels les hommes vivent. Qu'il est le lien de la vie Civile et l'Ame de l'Oeconomie. Que c'est pour l'amour de luy que ceux qui estoient libres de naissance, se sont fait des Souverains, et que ceux qui sont libres de condition, se font tous les jours des Maistres³⁵.

³³ *Ibid.*, p. 18.

³⁴ En particulier, les *Maximes* de La Rochefoucauld publiées à partir de 1665.

³⁵ Jean de Silhon, *Le Ministre d'Etat, troisième partie*, Amsterdam, Antoine Michiels, 1667, p. 77.

Toutefois, si l'intérêt constituait bien, selon Jean de Silhon, le mobile des actions politiques individuelles, il ne devait pas inspirer les maximes des princes. L'intérêt particulier ne pouvait ainsi se confondre avec l'action publique menée par le prince et les représentants de son État. Silhon proposait donc une version atténuée du primat de l'intérêt où la foi engagée dans les traités et les principes de la justice et du droit ne seraient pas relégués à une pure fonction instrumentale. C'est ainsi que Louis XIII « *n'eust jamais déclaré la guerre à l'Espagne si elle n'eust fait enlever l'Electeur de Treves, qui s'estoit mis sous sa protection*³⁶ ». Silhon conclut ainsi que « *les armes du Roy ne sont point mercenaires, ny ne se meuvent pas par esprit d'interest particulier*³⁷ ». Silhon substituait l'argument du droit à celui de l'intérêt pour justifier la politique de la France dans sa confrontation avec sa rivale espagnole. Il se démarquait ainsi d'Henri de Rohan tout en poursuivant le même but. L'un et l'autre cherchaient, en effet, à démontrer que, dans une Europe bipolaire dominée par la France et l'Espagne, les princes allemands devaient rechercher l'alliance avec la France pour préserver leur indépendance face aux empereurs Habsbourg soutenus par leurs cousins espagnols. D'après Rohan, « *il y a deux Puissances dans la Chrétienté, qui sont comme les deux Poles, desquels descendent les influences de la paix et de la guerre sur les autres Estats, à sçavoir les Maisons de France et d'Espagne*³⁸ ». Selon cette conception d'une Europe bipolaire, les intérêts de l'Empereur ne coïncidaient pas avec ceux de l'Allemagne :

Comme auparavant elle n'avoit pour tout interest que sa liberté : aussi depuis n'a-t-elle eu autre dessein que de la conserver. Car véritablement si le nom de l'Empire a apporté de la splendeur et de la réputation en Allemagne, il luy a bien donné en recompense de la jalousie et de la défiance. Elle a incontinent apprehendé ses Empereurs et tasché de limiter leur

³⁶ *Idem.*

³⁷ Jean de Silhon, *Le Ministre d'Etat avec le véritable usage de la politique moderne*, seconde partie, Amsterdam, Antoine Michiels, 1661, p. 360.

³⁸ Henri de Rohan, *Maximes....*, *Op. cit.*, Préface.

puissance, de peur que de Chefs de cette Province, ils n'en devissent les Maytres³⁹.

Les différentes voies empruntées par Rohan et par Silhon pour justifier la politique française à l'égard des princes allemands, résumaient parfaitement les enjeux du débat diplomatique. La protection offerte par la France aux princes de l'Empire résultait-elle d'un strict calcul d'intérêt ou d'une prétention légitime à garantir les droits et les libertés allemandes ? Depuis la déclaration de guerre (1635) jusqu'à la négociation des traités de Westphalie (1648), la monarchie française se présenta, aux côtés de la Suède, comme le garant des libertés germaniques. En 1644, une lettre circulaire de Louis XIV aux princes allemands rappela les fondements de cette politique :

Les Français n'en veulent point à la liberté des protestants, ni les Suédois à celle des catholiques. Ce que les uns et les autres souhaitent, c'est de voir les deux partis rétablis dans l'heureux état où ils étaient avant ces derniers troubles, conformément aux lois fondamentales de l'Empire, qui établissaient un juste équilibre de puissance entre l'empereur et les États⁴⁰.

Cette prétention fut sanctionnée par les traités de Westphalie, et plus particulièrement celui de Munster (24 octobre 1648) qui réglait la question du rapport entre l'Empereur et la France. Toutefois, sous le gouvernement personnel de Louis XIV à partir de 1661, la politique française vis-à-vis de l'Allemagne sembla évoluer vers une attitude

³⁹ *Ibid.*, p. 57.

⁴⁰ Cité par COMBES, François, *Histoire de la formation de l'équilibre européen par les traités de Westphalie et des Pyrénées*, Paris, Dentu, 1854, p.361-362.

moins protectrice et de plus en plus prédatrice. Le fondement du lien censé unir la monarchie française aux princes allemands paraissait ainsi ébranlé. Que valaient les alliances et les traités internationaux face aux appétits de conquête du roi de France ? Que valait la raison d'État, face à la propension de Louis XIV à subordonner l'intérêt de la monarchie à l'arbitraire de sa volonté ? À ces questions, Rohan avait répondu par anticipation : « *si les princes commandent aux peuples, l'intérêt commande aux princes et selon qu'il est bien ou mal entendu, il fait vivre ou mourir les États* ». Cette conception avait permis à Rohan d'imaginer un système d'alliances stables fondées sur la bonne intelligence des principes objectifs de l'intérêt. Toutefois, le système n'avait pas l'objectivité que Rohan lui prêtait, car il était tout entier tourné vers la défense des prétentions de la France. Il était, enfin, très marqué par les circonstances particulières et ne pouvait définir pour l'éternité des positions sujettes à des évolutions potentiellement radicales. Ainsi, même réduit à une pure mécanique de déterminations, l'intérêt ne pouvait durablement garantir un jeu d'alliances.

La position française à la veille des guerres de dévolution (1667 – 1668) et de la Ligue d'Augsbourg (1688 – 1697), mit en question les fondements même de l'ordre international. Dès 1667, la discussion se cristallisa autour du livre publié par le baron franc-comtois François-Paul de Lisola, qui réfutait des libelles publiés en faveur des prétentions françaises. Le *Bouclier D'Etat Et De Justice contre le dessein manifestement découvert de la Monarchie Universelle, sous le vain prétexte des prétentions de la reine de France* sapait les fondements des revendications françaises. Louis XIV, en effet, prétendait défendre les droits de son épouse Marie-Thérèse à la succession de son père Philippe IV mort le 17 septembre 1665, au nom de la coutume brabançonne de la « dévolution », qui privilégiait les enfants d'un premier lit au détriment des autres. Le non paiement par l'Espagne de la dot prévue par l'article X du traité des Pyrénées (1659), ajoutait un argument supplémentaire qui ne convainquit pas l'Europe. Lisola présentait la revendication du droit de dévolution, comme un prétexte dissimulant les aspirations hégémoniques de la France. Il proposait ainsi de substituer à la loi arbitraire de l'intérêt, une régulation des relations

internationales par le droit : « *il n'y a que les traités publics qui puissent mettre des bornes à ses prétentions, qui s'étendent presque sur toute l'Europe, si on lui permet d'exclure ce moyen, il n'y restera plus que celui de la force qui fait taire les lois, et les rois se mettront hors de tout commerce*⁴¹ ». Toutefois, Lisola percevait les limites d'un tel système, car l'invocation du droit se prêtait aux « ruses de la chicane », qui menaçaient le fondement même d'un pacte européen fondé sur le respect des traités. En dernière instance, c'est donc le « droit des armes » qui s'imposait et qu'il convenait de conserver « dans les règles et les formalités que le consentement universel de toutes les nations a établies⁴² ».

Lisola s'en prenait, par ailleurs, au mythe de la monarchie universelle qui avait sous-tendu la politique internationale initiée par Richelieu. Selon le cardinal ministre, en effet, la raison d'État ne signifiait pas le renoncement à un but sacré. La poursuite des intérêts temporels de l'État n'empêchait pas de servir un dessein supérieur défini par Richelieu dans son *Testament politique* : « *Le règne de Dieu est le principe du gouvernement des Estats* ». La politique de Richelieu était donc censée poursuivre avec des moyens politiques, le but sacré de l'union de la chrétienté derrière une puissance hégémonique qui mènerait la croisade contre les Infidèles et préparerait l'avènement du règne de Dieu. Le rêve millénariste d'une monarchie universelle jouait ainsi un rôle important dans la légitimation de la politique étrangère de Richelieu. Elle donnait un sens moral et religieux à une politique qui, au nom de la raison d'État, semblait marquer le triomphe du cynisme. La monarchie universelle formait ainsi le ciment spirituel d'un système des relations internationales fondé sur la mécanique de la raison d'État. Mais cette ambition ultime, ce rêve impérial, était-il autre chose qu'un artifice rhétorique, un voile moral destiné à dissimuler la laideur des vulgaires calculs d'intérêt ? Selon Lisola, la monarchie universelle exprimait la démesure des ambitions françaises et l'appétit de conquête de Louis XIV. Vidée de son sens spirituel, elle n'était,

⁴¹ [baron de Lisola], *Bouclier D'Etat Et De Justice contre le dessein manifestement découvert de la Monarchie Universelle, sous le vain prétexte des prétentions de la reine de France*, Bruxelles, François Foppens, 1668, p. 87.

⁴² *Ibid.*, p. 211.

comme le respect des traités internationaux, qu'un argument spécieux au service d'une politique brutale.

Après avoir éprouvé la solution guerrière au cours de la guerre de Hollande (1672 – 1678), Louis XIV tenta de mobiliser l'argument du droit pour légitimer ses prétentions dans la politique dite des « réunions ». Dès septembre 1679, le parlement de Besançon engagea la procédure qui aboutit, un an plus tard, à l'annexion du comté de Montbéliard. En Lorraine, il s'agissait, avant tout, de tirer parti d'une situation extrêmement confuse. Depuis 1648 et le traité de Westphalie, la France avait obtenu la confirmation de sa souveraineté sur les trois Évêchés de Metz, Toul et Verdun, qui formaient autant d'enclaves et de menaces pour la Lorraine ducal, que les troupes françaises occupaient, à nouveau, depuis 1670. Depuis son exil, le duc de Lorraine éprouva les pires difficultés à s'opposer aux prétentions françaises. La chambre des réunions du parlement de Metz se livra à une politique systématique de grignotage du territoire ducal au profit des trois évêchés. Le 10 janvier 1680, dans une lettre d'une brutale franchise, Louvois expliqua la méthode de cette politique à Ravaux, le procureur général du parlement de Metz, qui était chargé de la mettre en œuvre :

Faire de manière que toute l'Europe connaisse que Sa Majesté n'agit point avec violence, ne se prévaut point de l'état de supériorité où sa vertu l'a mise sur tous les princes de l'Europe pour usurper des États, mais seulement qu'elle rend justice à des Églises dont les biens ont été usurpés, desquelles Églises Sa Majesté est demeurée protecteur et souverain, en même temps que, par le traité de Munster, l'Empire a renoncé, en sa faveur, à tous les droits qu'il pouvait y avoir⁴³...

⁴³ SHD, A1 637, lettre du 10 janvier 1680.

Malgré la prudence recommandée par Louvois, la politique de réunions fut perçue en Europe pour ce qu'elle était vraiment : une entreprise systématique de conquête menée sur le terrain juridique au nom de motifs spécieux. C'est ainsi qu'à la mort du duc de Deux-Ponts, le 1^{er} avril 1681, Louis XIV s'appropriâ les dépendances alsaciennes du duché, au détriment des prétendants à la succession parmi lesquels figurait le roi de Suède Charles XI. Face à un tel coup de force, ce dernier devint un animateur résolu de la coalition anti-française, alors que son pays avait été depuis un demi siècle un allié utile et efficace de la France.

Principal conseiller de Louvois, puis de Louis XIV, pour les affaires stratégiques, le marquis de Chamlay a dénoncé la politique qui avait ainsi poussé Louis XIV à multiplier les revendications territoriales. Tout en concentrant ses critiques sur les acteurs locaux de la politique de réunions, qu'il accusait d'avoir détourné les intentions du roi, c'est bien une faillite du plan d'ensemble qu'il décrivait :

Au lieu de se renfermer dans de justes bornes qui auraient procuré de plus grands avantages au roi et lui auraient attiré dans la suite moins d'affaires, ils poussèrent les choses trop loin, et firent un si grand nombre de réunions, tant dans l'Empire que dans les Pays-Bas espagnols, que les puissances de ces pays, et particulièrement l'Empereur et les États de l'Empire, en conçurent un grand ombrage [...]. Sans compter les suites fâcheuses que ces réunions sans bornes pouvaient avoir, elle compromit son droit en confondant celui qu'elle pouvait avoir légitimement sur beaucoup de pays avec celui qui était litigieux, caduc et mal fondé.

La brutalité des réunions et l'instrumentalisation des arguments juridiques sapèrent le système rhétorique sur lequel était fondée la justification de la politique française. L'image de la France et de ses rapports avec les principautés allemandes subit alors une inflexion

radicale. La monarchie française apparaissait désormais comme une menace pour les libertés allemandes et pour l'ensemble de l'Europe. La façon dont le motif de l'intérêt fut invoqué et analysé souligne cette profonde inflexion. Deux auteurs en témoignent avec acuité. Le premier, Gatien Courtilz de Sandras était un polygraphe incontrôlable qui rendit à Louvois quelques services de plume avant de devenir un sévère critique de la politique de Louis XIV et d'être embastillé. À partir de 1685, il publia la série des *Nouveaux intérêts des princes de l'Europe*, qui défendait la politique française avec une certaine ambiguïté. Le second, Gregorio Leti, était un protestant italien qui avait mis sa plume au service de la défense des intérêts hollandais. Publiée en 1689, sa *Monarchie universelle de Louis XIV* était une œuvre monumentale, qui décrivait le système des relations internationales selon un point de vue original et fécond. Sous la plume de ces deux auteurs originaux et profonds, la notion d'intérêt prolongeait la pensée de Rohan tout en l'infléchissant dans un sens encore plus amoral.

Conformément à sa méthode habituelle, Courtilz de Sandras se livrait à une apologie ambiguë de la politique royale. Il empruntait à Rohan le plan de son ouvrage et examinait les unes après les autres les « maximes » des différents États européens. À la différence de son modèle, il proposait une vision brutale de l'intérêt, qui était dépouillé de toute rationalité objective pour n'être plus que l'expression arbitraire de l'égoïsme. Alors que les alliances formaient, chez Rohan, l'un des mobiles de l'intérêt, elles n'étaient plus, pour Courtilz, qu'une contrainte dont le prince pouvait s'affranchir : « il n'y a pas d'alliance si sacrée, qui ne doive céder à l'intérêt d'un État⁴⁴ ». Aucun principe, ne venait, dès lors, réguler les relations internationales abandonnées aux ambitions de Louis XIV. Depuis la guerre de Hollande (1672-1678), en effet, les États européens savaient « *que la puissance de la France est désormais venue à un point qu'elle n'a tantôt plus de bornes, qu'elle s'est rendue la terreur de tous ses voisins, tant par ses armes, que par ses intrigues*

⁴⁴ COURTILZ DE SANDRAS, Gatien *Nouveaux intérêts des princes de l'Europe*, Cologne, Pierre Marteau, 1685, p. 3

[...] et qu'enfin, pour tout dire en un mot, elle n'est pas fort éloignée de voir terminer heureusement le dessein qu'elle a conçu depuis si longtemps de la Monarchie universelle⁴⁵ ». L'ordre international se trouvait ainsi réduit à l'implacable loi du plus fort : « C'est une chose certaine que le plus fort fait toujours la loi au plus faible⁴⁶ », écrivait froidement Courtlitz de Sandras. Dans ce contexte, les princes allemands tirillés entre les prétentions concurrentes de l'Empereur et de Louis XIV, en étaient réduits à choisir la voie de la paix avec le prédateur le plus dangereux, c'est-à-dire la France. À la mécanique subtile exposée par Henri de Rohan, la politique de Louis XIV semblait avoir réduit le jeu des intérêts à un simple rapport de forces.

Dans *La monarchie universelle de Louis XIV*, Gregorio Leti partait, lui aussi, du constat que la politique internationale était une affaire de puissance, qui rendait dérisoire l'invocation du droit et de l'équité :

Les faibles n'ayant pas de forces pour résister et leurs Alliés manquant de zèle ou de bonne politique pour les secourir, ils se font toujours une misérable satisfaction de crier partout que celui qui les opprime n'a ni Loy, ni Droit, ni Conscience [...] Ainsi je regarde comme de pures chansons tout ce qu'on publie du Roy de France, qu'il est un *usurpateur*, un *violateur* de sa parole, un *perturbateur du repos public*, un Prince sans loy et sans foi⁴⁷.

Leti s'en prenait ainsi à la position de l'Espagne, puissance déchue, jadis aussi violente et implacable que la France, mais désormais réduite à mobiliser l'argument du droit comme la ressource du faible. Leti se montrait également extrêmement sévère vis-à-vis des États européens accusés d'avoir capitulé devant les ambitions de Louis XIV.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 208.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 212.

⁴⁷ LETI, Gregorio *La monarchie universelle de Louis XIV*, Amsterdam, Abraham Wolfgang, 1689, p. 28-29.

en le laissant étendre inconsidérément ses conquêtes. Á ses yeux, les princes d'Europe s'étaient laissés dépouiller et avaient abandonné la véritable souveraineté en se privant de la possibilité et de la volonté de faire la guerre dont ils avaient toujours laissé l'initiative à Louis XIV :

Sans doute que la Souveraineté consiste proprement à pouvoir faire la Paix et la Guerre quand on veut et à vivre en seureté dans ses États, sans craindre qui que ce soit. Princes Sérénissimes, permettez que je vous demande avec toute la soumission et le respect possible, si vous pouvez dire en conscience que vous jouissez aujourd'hui d'une telle Souveraineté ? Pour moi je le dis avec vérité, mais avec beaucoup de douleur, je ne trouve en cela qu'un seul Souverain dans toute l'Europe, qui est le Roy de France⁴⁸.

Selon Leti, l'abandon par les États européens de la volonté et de la capacité de faire la guerre avait créé un déséquilibre qui avait laissé le champ libre à l'attitude prédatrice de la France. L'instauration d'une paix européenne durable exigeait donc, dans un premier temps, de rétablir l'équilibre au détriment de la France. Les princes de l'Europe devaient donc s'unir par-delà les différences religieuses afin de mener une « guerre pour raison d'État » contre la France. Cette guerre, toutefois, ne devait pas viser l'anéantissement de la puissance française. Gergorio Leti, en effet, considérait que l'équilibre européen avait besoin de la France, dès lors que celle-ci contenait ses appétits de conquête. Il fallait donc établir une distinction entre Louis XIV et son royaume, c'est-à-dire entre la démesure d'un tyran et les véritables intérêts de ses sujets : « *Qu'on distingue la Couronne d'avec la Monarchie et qu'on répande la moitié de son sang pour détruire celle-ci, mais qu'on répande l'autre moitié pour conserver la Couronne sans lui faire la moindre brèche*⁴⁹ ».

⁴⁸ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 487.

Au terme de cette démonstration, la thématique de l'intérêt, depuis sa première formulation par Henri de Rohan, avait accompli une profonde mutation. L'intérêt selon Gregorio Leti n'existait pas en dehors de la volonté d'un sujet souverain. La stabilité des relations internationales, dans ce cas, ne résultait pas des fragiles constructions de droit, de la morale ou de l'équité, mais de l'équilibre des forces garanti par le plein exercice d'une souveraineté n'excluant pas le recours à la guerre.

Les évolutions de la notion d'intérêt ont ainsi accompagné l'émergence d'une conception moderne de la souveraineté. À l'idéologie impériale et au rêve d'unité de la Chrétienté, l'intérêt substitua un nouveau régime des relations internationales fondé sur l'équilibre des forces et l'affirmation de la volonté souveraine des États.

Le patriotisme européen a-t-il un sens ?

Arnoult BAZIRE,

avec la collaboration du Général Jean-Paul Perruche

Europe et Patriotisme : ces deux termes semblent, de prime abord, peu compatibles, renvoyant à deux notions très éloignées. En effet, le patriotisme, associé à la notion de patrie, s'accommode, a priori, assez mal d'une entité politique aux contours géographique et politique flous. L'Union Européenne peut en effet évoquer une fédération, une confédération, une association d'États (Europe des patries) composée de 27 pays qui sont culturellement, politiquement et sociologiquement très différents et dont les frontières sont mouvantes en raison de l'arrivée régulière de nouveaux États Membres.

Or le patriotisme est le « sentiment d'appartenance à un pays, la patrie, qui renforce l'union des citoyens autour de valeurs communes ». C'est une notion historique qui prit son essor avec l'avènement des États-Nations. C'est un terme dans lequel la dimension affective est très présente et son évolution au fil du temps traduit l'intérêt dont il fut le vecteur et l'importance qu'il avait dans le fonctionnement même des États-Nations : de facteur de « résonances charnelles et sentimentales profondes » aux concepts de sacrifice guerrier et de « mourir pour la patrie », le patriotisme représente une valeur morale que les dirigeants des États-Nations ont, à une certaine époque, usé jusqu'à la corde.

L'Union Européenne, aujourd'hui source de scepticisme voire d'indifférence, ne semble pas, a priori, faire naître ce genre de sentiment. L'UE, par son caractère complexe et technocratique, son absence de légitimité politique auprès de ses habitants, ainsi que son manque de personnalité comparée aux sentiments nationaux, n'est pas

synonyme d'identification affective. Cependant, on peut signaler qu'il existe un sentiment Européen, plus ou moins développé, qui sort du cadre de l'Union Européenne et qui repose sur une culture et des valeurs que les Européens sont censés avoir en commun. L'aspect politique ne rentre pas du tout en jeu, et encore moins l'aspect institutionnel et normatif. Cependant, on se bornera ici à expliciter l'articulation entre patriotisme et Europe de la Défense, dans le cadre de l'Union Européenne, tout en prenant en compte cette histoire commune européenne.

Rappelons que l'Union Européenne a été créée dans un objectif de paix et de coopération économique. Le marché commun en fut le meilleur exemple, et montra pendant longtemps que la communauté refusait de s'encombrer de questions politiques ou culturelles. C'est pourquoi, essayer d'insérer une personnalité morale dans un ensemble créé dans un autre objectif semble être difficile, et comme le dit assez simplement Jacques Delors : « *on ne tombe pas amoureux d'un marché unique* ».

Ce patriotisme européen est un préalable avant de penser à un patriotisme dirigé vers une Défense Européenne. Celle-ci est aujourd'hui en pleine évolution, mais révèle des dysfonctionnements structurels, capacitaires et utilitaires qui rendent difficile la possibilité d'une progression sereine et méthodique. La question de son rôle par rapport à l'Otan se pose, ainsi que celle de son articulation avec les armées des États-Nations Européens, et de « l'âme » qui doit lui être insufflée pour qu'elle devienne une vitrine importante et crédible de l'Union Européenne sur la scène mondiale.

On peut se demander, dans l'état actuel des choses, pourquoi se poser cette question d'un patriotisme européen qui, quoiqu'importante pour l'avenir, ne semble pas vraiment être une priorité actuellement. En effet, l'Europe de la Défense semble aujourd'hui avoir mieux à faire que de gérer des problèmes identitaires. Cependant, cette question de patriotisme dans le cadre européen est intéressante car, à terme, l'Union Européenne ne pourra pas se contenter d'une simple association formelle de pays et que le vœu idéaliste de Jean Monnet,

se devra de devenir une réalité : « nous ne coalisons pas des États, nous unissons des Hommes ».

À terme, il est possible que l'Union Européenne se trouve face à un mur qui l'empêcherait de régler tout problème, à une impasse morale qui empêcherait tout développement ultérieur. Le manque d'intérêt et d'attachement des citoyens, ainsi que l'euroscpticisme constant peuvent laisser présager de l'imminence de cette difficulté. C'est pourquoi, il est nécessaire, non pas de résoudre cette question car les éléments actuels ne nous le permettent pas, mais au moins d'y réfléchir afin de ne pas se trouver au dépourvu au moment où ça arrivera.

Le patriotisme : origine et développement

Il convient tout d'abord, de définir le terme patriotisme et de bien expliquer en quoi il diffère du terme voisin « nationalisme ».

La confusion entre ces deux termes est fréquente, du fait de leur proximité sémantique ; cependant, il est important de bien les séparer sans pour autant véritablement les opposer : le nationalisme est « *le sentiment de vif attachement à la nation, c'est-à-dire d'une grande exaltation de l'idée nationale ; c'est également une doctrine politique qui affirme la primauté de l'intérêt national, sur les intérêts particuliers de ses composantes d'une part et sur les intérêts des autres nations d'autre part* »⁵⁰. Ainsi, contrairement au patriotisme, le nationalisme est un concept offensif et discriminant. Il ne se contente pas, comme le patriotisme, de représenter la fierté nationale, simple et apaisée, mais implique une idée unique, centrée autour d'une Nation opposée à tout ce qui se trouve au-delà.

Le point commun de ces deux concepts est qu'ils sont le résultat d'un « important investissement affectif »⁵¹ pour la nation. Cependant, l'idée la plus répandue les oppose en faisant une « approche duelle [qui] fait du patriotisme un élément positif de la légitimation de l'État tandis que le nationalisme est perçu comme une force négative de

⁵⁰ PORTERET, Vincent, PREVOT, Emmanuelle, « *Le patriotisme en France Aujourd'hui* », *Les Documents du C2SD*, n° 72, quatrième trimestre 2004.

⁵¹ *Ibid.*

contestation de l'État». La différence entre nationalisme et patriotisme est, finalement, assez subtile : selon Gil Delannoï, « *le nationalisme est peut-être un excès de référence à la nation, mais pas toujours une idéologie plus profondément attachée à la nation que d'autres. Le nationalisme met la nation à son service et l'utilise à d'autres fins que les fins patriotiques* »⁵².

Ainsi, de ce point de vue, la différence entre patriotisme et nationalisme ne se situe pas au niveau du fond, mais plutôt de la forme. En effet, le nationalisme noue des liens très étroits avec la violence, et se nourrit du rejet de l'autre en se servant d'une idéologie discriminante.

Aujourd'hui, le patriotisme a évolué : il est moins rattaché à l'idée de guerre, mais plutôt proche des idées de fierté nationale ou identitaire, et en lien avec l'identité nationale. C'est pourquoi on entend plus souvent ce terme dans des domaines qui, à l'origine, n'ont rien à voir avec une logique guerrière : aujourd'hui, on entend le mot patriotisme soit dans les dérives nationalistes de certains partis, soit dans des domaines précis, comme l'économie ou le sport. Le patriotisme sportif, par exemple, a pu trouver sa représentation la plus forte lors de la coupe du monde de football 2006 en Allemagne, où les symboles nationaux sont ressortis de manière spectaculaire, surprenant une grande partie de la population qui avait connu, ou avait subi indirectement les conséquences du nazisme. Cette explosion de symboles paraissait beaucoup plus logique chez les plus jeunes, qui ne se sentaient pas obligés de se retenir et pour qui les symboles nationaux étaient la meilleure forme d'attachement à l'équipe nationale, et, par là-même, à leur pays.

Le terme patriotisme a aujourd'hui une connotation assez négative : assimilé aux « valeurs » d'extrême droite ou au républicanisme ultra, ce mot est devenu un écueil sur lequel personne ne veut plus s'échouer. Néanmoins, le patriotisme existe encore aujourd'hui, et il demeure utile pour le fonctionnement de n'importe quel pays.

⁵² *Ibid.*

*« Loin de toute exaltation convulsive de la nation, c'est au quotidien, ce sentiment bien particulier de fierté et de confort identitaire, qui, plus que tout autre, est le fondement du sens de la responsabilité, de la solidarité, et de l'acceptation de certaines contraintes à l'exercice de la liberté individuelle, en un mot, du civisme. Une société structurée par un fort sentiment d'appartenance, policée et naturellement dotée d'institutions démocratiques constitue manifestement le contexte le plus favorable à l'épanouissement d'une vie collective paisible et prospère ».*⁵³

Avant de parler d'un éventuel patriotisme au niveau européen, il peut être intéressant de retracer rapidement la montée des patriotismes dans différents pays européens, et voir de quelle façon ils ont pu se construire, en combien de temps, et si on retrouve un certain nombre de similitudes entre eux.

En France, tout d'abord, l'idée patriotique existe depuis très longtemps. Mais, politiquement et idéologiquement, on peut considérer qu'elle trouve son apogée après la défaite militaire de Sedan en 1870, événement qui constituera un électrochoc dans la formation de la nouvelle république. La France, en plein questionnement sur elle-même, souhaite *« s'identifier à un principe spirituel unique »*⁵⁴. Pour ce faire, l'École de la République ainsi que l'Armée sont appelées à jouer le rôle de facteurs d'homogénéisation culturelle. Avec l'essor de la colonisation qui permet à la France de faire rayonner ses valeurs à travers le monde, le patriotisme et l'attachement farouche aux couleurs se développent très rapidement. C'est enfin le souvenir du Premier Empire et le prolongement du Second Empire qui mettent en valeur *« cette composante patriotique, militaire et guerrière du sentiment national en France et l'association étroite entre grandeur de la France, honneur national et Armée »*⁵⁵.

⁵³ PLASSERAUD, Yves, *« L'identité »*, Montchrestien, 2000, Clefs, p.82-83.

⁵⁴ BIRNBAUM, Pierre, *« La France imaginée. Déclin des rêves unitaires ? »*, Paris, Gallimard, 2003 (1998), p.20.

⁵⁵ PORTERET, Vincent, PREVOT, Emmanuelle, *« Le patriotisme en France Aujourd'hui »*, *Les Documents du C2SD*, n° 72, quatrième trimestre 2004.

C'est ainsi que, peu à peu, à partir notamment de 1880 où le 14 juillet est institué fête nationale, l'Armée est le vecteur de l'unité et de la ferveur nationale, manifesté notamment par des événements centraux tels que la parade militaire où les cérémonies devant les monuments aux morts. Ainsi, ces événements indiquent clairement que « *ce qui [est] national [a] forcément partie liée avec les armes* »⁵⁶.

Ainsi, ce développement du patriotisme atteindra un tel point que la France du début du XX^e siècle en fera une de ses valeurs majeures. En 1901, on lira ainsi dans la Grande Encyclopédie, dans l'article consacré à la patrie : « *elle est la plus active et la plus puissante des idées directrices de notre civilisation moderne* »⁵⁷.

Du côté de l'Allemagne, le même désir de fonder la légitimité de la Nation est apparu pour justifier l'importance du patriotisme. Le « *Reichpatriotismus* » est encensé après la victoire contre la France, et les manuels scolaires s'empressent d'en faire une des valeurs fondamentales du nouvel Empire. Ainsi, l'Allemagne, comme la France et comme beaucoup de pays Européens à cet époque, essaie de « *préparer la jeunesse à la guerre au nom de la défense de la patrie et de lui inculquer l'idée du sacrifice* »⁵⁸.

Le patriotisme Européen : un concept politique très difficile à mettre en œuvre

Le patriotisme est jumelé, et parfois découle, d'un certain nombre de valeurs avec lesquelles il est intimement lié. On pense à l'identité, mais aussi à la citoyenneté, qui en est un reflet juridique

⁵⁶ HELIE, Jérôme, « *Les armes* », in NORA, Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire. Les France 2. Traditions*, Paris, Gallimard, 1997 (1992), p. 3244.

⁵⁷ BOUGLE, Célestin, « *Patrie* », in : La Grande Encyclopédie, vol. 27, 1901, p. 99–101. Voir aussi Lestocquoy, Jean, *Histoire du patriotisme en France des origines à nos jours*, Paris 1968, p. 159 et suiv.

⁵⁸ VON PHILIPPE, Alexandre, « *Le patriotisme à l'école en France et en Allemagne, 1871–1914. Essai d'étude comparatiste.* »

La notion de citoyenneté européenne est un concept juridiquement établi et dont l'existence évolue au fil des traités. Introduite par le traité de Maastricht en 1992, on la retrouve dans l'article 9 du Traité de l'Union Européenne qui stipule « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État-membre* ».

Cette citoyenneté européenne, bien qu'elle ne remplace pas la citoyenneté nationale, se traduit par un certain nombre de mesures précises : droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes dans le pays de résidence, droits fondamentaux, édictés par la Charte des droits fondamentaux, droit d'initiative citoyenne des lois, etc... Cependant, on voit bien qu'il ne s'agit ici que « d'une citoyenneté partielle : elle ne peut s'adosser à aucune nationalité européenne et le statut juridique établi souffre d'une certaine inconsistance mise en lumière par l'absence de référence [...] aux droits sociaux ⁵⁹ ». De plus, ces droits sont finalement très limités, ce qui ne participe pas à développer chez l'Européen un sens spécifiquement citoyen : les citoyens de l'UE peuvent être élus conseillers municipaux mais pas maires ou adjoints ; ils peuvent être fonctionnaires dans leur État de résidence mais uniquement pour des emplois ne mettant pas en jeu sa souveraineté ; ils doivent justifier de ressources suffisantes pour s'installer dans un autre État.⁶⁰

La question de l'« identité européenne » a connu son heure de gloire durant l'entre-deux guerres, et ce, jusqu'aux débuts de la construction communautaire et la CECA en 1951. Cette question abstraite a alors été éclipsée par la nécessité de construire une Union basée sur des fondements économiques et industriels.

L'identité européenne a un aspect politique, mais il est très difficile d'aboutir à un résultat viable. En effet, une identité politique repose sur le mécanisme d'identification des habitants à l'entité politique à

⁵⁹ NABLI, Bélig, « *Identité européenne et communauté politique* », in *Revue internationale et stratégique*, 2007/2 (N°66), p.36-45.

⁶⁰ Vie-Publique.fr, « Définir l'Union et la Citoyenneté Européenne », in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/citoyennete-europeenne/quels-sont-droits-devoirs-du-citoyen-europeen.html>

laquelle ils appartiennent, à partir d'une culture, de valeurs et d'appartenance territoriale, qui, pour l'UE, s'élargit constamment pour ressembler plus ou moins à la forme d'une Europe « historique ». Ainsi, la définition d'une identité politique pour l'Union Européenne est, en l'état actuel des choses, impossible. Quant à l'identité morale, même si on peut considérer que les habitants de l'Union se sentent intuitivement Européens, le mouvement n'est pas assez développé pour ne pas le considérer comme négligeable.

Ainsi, les étapes pour arriver à un patriotisme européen sont assez claires, mais le caractère inachevé de la construction européenne ainsi que le peu d'implication des responsables européens, des dirigeants des États-membres et des citoyens eux-mêmes, qui privilégient leur identité nationale, rendent difficile le développement d'un type de patriotisme européen basé sur l'attachement affectif.

C'est une des raisons pour lesquelles un autre type de patriotisme a été théorisé, moins compliqué à mettre en œuvre, mais reposant sur des principes plus abstraits et moins « sentimentaux ». Évidemment, ce concept est pour le moment assez abstrait mais cristallise autour de lui un certains nombres de partisans.

Le patriotisme constitutionnel est une expression qui a été introduite par Dolf Sternberger et Jürgen Habermas en 1986, alors qu'une controverse faisait rage entre intellectuels Ouest-allemands au sujet du passé national-socialiste⁶¹. Il s'agissait alors de savoir comment reconstruire, après Auschwitz, une continuité historique de l'identité allemande. Habermas avait pour objectif de « *créer une nouvelle forme d'appartenance [...], caractérisée non seulement par une dissociation entre identité politique et identité culturelle, mais aussi par un rapport autocritique et réflexif à la tradition et à l'histoire nationales* »⁶². En quelques mots, « *la citoyenneté et l'identité nationale ne sont pas conceptuellement liées et il serait souhaitable de les séparer* ».

⁶¹ FERRY, Jean-Marc, « Quel patriotisme au-delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne »

⁶² HEINE, Sophie, « Patriotisme constitutionnel », DicoPo.fr

C'est plus tard que ce patriotisme constitutionnel a été déplacé au niveau européen, car il représentait une solution claire pour construire l'unité politique et identitaire de l'Union Européenne. À cet égard, Habermas considère que la citoyenneté n'est pas forcément dédiée uniquement à un cadre national : « *il ne faut pas confondre la nation des citoyens avec une communauté de destin marquée par une origine, une langue, et une histoire communes* ⁶³ ».

Ainsi, Habermas souhaite « *promouvoir un patriotisme constitutionnel européen qui ne reproduise pas l'identité nationale au niveau européen mais qui soit une nouvelle forme post-nationale d'appartenance. Cette forme nouvelle de patriotisme devrait conserver seulement les éléments civiques du patriotisme national et se délester de ses aspects culturels. Ces derniers subsisteraient au niveau de l'État-nation mais seraient relativisés par la nouvelle appartenance post-nationale. Les cultures nationales ne devraient pas disparaître mais servir de grilles d'interprétation des principes universalistes, tout en étant interrogées en permanence sur la base de ces mêmes principes* ⁶⁴ ».

Cependant, Habermas « *a pris très au sérieux la critique des nationaux-civiques, qui lui objectaient que le patriotisme constitutionnel ne permet pas de stabiliser une identité politique* » ; il aurait donc évolué vers un patriotisme constitutionnel européen qui, par bien des aspects, ressemble au patriotisme national. En effet, désormais, pour Habermas, ce qui compte, ce ne sont pas les valeurs communes, mais l'identité commune que peuvent avoir les européens, indispensable selon lui pour construire des formes de solidarité et de démocratie à une échelle européenne, et pour créer un sentiment d'appartenance politique.

L'Europe politique est ainsi, selon lui, soumise à ce problème d'identité commune. Il va même jusqu'à prophétiser : « *il n'y a qu'une seule alternative : ou nous parvenons à forger une identité européenne, où le vieux continent disparaîtra de la scène mondiale* ».

⁶³ Jürgen Habermas, 2001.

⁶⁴ HEINE, Sophie, « Patriotisme constitutionnel », DicoPo.fr

Dans la lignée de Jürgen Habermas, la philosophe Justine Lacroix stipule que « *l'Europe, fragmentée en plusieurs cultures nationales et sub-nationales, ne dispose pas d'une identité substantielle stable, susceptible de fournir au Vieux Continent un point d'unification d'ordre traditionnel* ». Elle considère qu'il faut construire l'Europe en prenant en compte sa singularité, donc sans chercher à calquer son fonctionnement sur celui des États-Nations. D'autant que « l'institution d'une singularité nationale s'opère rarement sans une certaine dose de violence, interne et externe ». Il s'agit de dépasser le « principe nationaliste », qui a tant coûté à l'Europe, et d'oublier l'idée des « États-Unis d'Europe » calquée sur les États-Unis d'Amérique.

Concrètement, si l'on prend ces deux formes de patriotisme, on se retrouve dans deux situations distinctes, difficilement réalisables rapidement :

- instaurer un patriotisme européen, de type affectif, sur la base des patriotismes nationaux, solution qui paraît difficilement réalisable à cause du caractère technocratique de l'Union, de son manque de pouvoir politique ainsi que de la prégnance des identités nationales, qui ne vont pas laisser la place à un hypothétique patriotisme européen
- Le patriotisme constitutionnel européen a pour avantage de laisser libre les identités nationales, et de pouvoir exister en adéquation avec elles, mais ce type de projet paraît en substance difficile à réaliser, du moins à court terme. De plus, la Constitution avortée de 2005 constitue un frein à l'avancée de cette théorie. Il faudrait changer le fonctionnement de l'Union Européenne de fond en comble et tendre vers un objectif politique commun, ainsi que faire de l'Union Européenne le siège des valeurs des Européens, afin que ceux-ci puisse se sentir Européens grâce à leur valeurs communes et non grâce à leur histoire qui, bien que commune, a été récupérée par les nationalismes.

Il s'agit peut-être alors d'adopter un point de vue alternatif en essayant de développer un patriotisme d'un genre nouveau, qui prend en

compte le caractère postnational de l'Union Européenne, tout en essayant de développer une identification forte entre l'Europe et ses citoyens.

Afin d'être en mesure de développer un patriotisme qui implique une identification – ou au moins une reconnaissance - des citoyens à l'Europe, il s'agit d'abord pour celle-ci d'acquérir une vraie légitimité politique et de représenter au niveau international une voix forte et unie. À cet égard, l'échec pour l'institution d'une Constitution pour l'Europe, marqué notamment par le Non aux référendums français et hollandais, est évidemment un frein à la construction Européenne. En effet, même si le développement institutionnel continue, l'absence de puissance politique et identitaire avérée risque de bloquer tôt ou tard l'évolution de l'Union Européenne. De plus, « l'élargissement et non l'approfondissement » de l'Union Européenne ne contribue pas à donner une identité claire au projet européen, les nouveaux pays membres étant parfois plus atlantistes que pro-européens.

Le transfert de souveraineté qui aurait été opéré par l'institution d'une Constitution, ainsi que l'attribution d'une personnalité juridique à l'Union Européenne auraient été des moyens de donner une vraie identité à l'Europe qui, sans obérer les prérogatives nationales des États-membres, aurait pu se créer des compétences complémentaires que les citoyens auraient pu apprécier en cohérence avec les pouvoirs nationaux. Aujourd'hui, le traité de Lisbonne reprend un certain nombre de pistes tracées par cette Constitution, comme la création du poste de « Haut Représentant pour la PESC/ vice président de la Commission » en charge de l'exécution et du bon fonctionnement de la PSDC (poste occupé par Mme Catherine Ashton), mais le manque d'institutionnalisation de l'Union Européenne empêche le partage de pouvoirs vraiment forts. De plus, l'UE est plongée dans un paradoxe qui l'empêche d'appréhender son évolution de manière équilibrée : en effet, elle a besoin de plus de pouvoirs de la part des citoyens et des États-membres pour réussir à affirmer sa puissance politique mais, dans le même temps, son pouvoir est essentiellement technocratique et une augmentation de ses pouvoirs politiques risque d'en faire une

machine inefficace. Les citoyens, naturellement méfiants, ont donc refusé de prendre le risque de confier des pouvoirs élargis aux institutions européennes.

Ainsi, on se retrouve dans une situation ambiguë dans laquelle l'Union Européenne est critiquée à cause de son manque de poids politique, mais aussi lorsqu'elle décide de prendre des initiatives qui, dépassant ses prérogatives initiales, sont aussitôt rejetées, sous le prétexte qu'elle n'en a ni les compétences, ni le pouvoir politique.

L'Opinion des Européens concernant l'Europe est d'ailleurs assez mitigée : généralement, les gens n'ont rien contre l'Europe mais sans se sentir particulièrement attachés à celle-ci. L'Europe ne pèse guère dans leur vie, pas comme leur propre pays, et les Européens oscillent généralement entre l'indifférence et le rejet de l'Union Européenne taxée de tous les maux par ses États membres. C'est le caractère technocratique des institutions européennes qui pose problème.

Les gens se sentent citoyens européens mais ne considère pas être particulièrement détenteurs d'une identité européenne, celle-ci étant bien moins forte dans tous les cas que leur identité nationale.

Cependant, on voit qu'il existe tout de même un noyau minoritaire qui se considère comme européen, et que la confiance en l'avenir de l'Europe tend à s'accroître. En effet, grâce à des programmes de coopération comme Erasmus et l'enseignement de la construction Européenne dans les écoles, les jeunes se sentent plus proche que leurs aînés d'une « idée Européenne ». C'est pourquoi, malgré un scepticisme généralisé envers les institutions Européennes, l'optimisme reste de mise quant à l'avenir de l'Europe.

Concernant la défense et la politique étrangère, ce sont des domaines où une approche européenne est plébiscitée par une large majorité des opinions publiques nationales (cf sondages Eurobaromètre). Malheureusement, ces questions ne sont citées comme un problème important pour leur pays que par 1 % des Européens ⁶⁵. Elles ne font

⁶⁵ Eurobaromètre n°73.

donc pas partie des préoccupations majeures des Européens, aussi bien aujourd'hui que pour l'avenir. En revanche, 65 % des Européens considèrent que les décisions concernant la défense et la politique étrangère devraient être prises en commun au sein de l'UE.

L'Europe de la Défense, problèmes institutionnels et perspectives

L'Europe de la Défense, lancée par le sommet Franco-britannique de Saint-Malo en 1998 s'est concrétisée avec la création de la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) qui instaura théoriquement la création d'une force de réaction rapide et la possibilité de conduire des opérations militaires Européennes.

En pratique, un certain nombre d'opérations civiles et militaires sont menées par l'Union Européenne au titre de la PESD devenue PSDC après le traité de Lisbonne, cependant, ces opérations sont menées à l'extérieur de l'Europe, avec des objectifs militaires peu ambitieux : maintien de la paix, interposition entre des belligérants ou missions de formation. La PESD ne peut donc pas être assimilée à la « Défense Européenne » puisqu'elle n'est impliquée que dans des opérations qui ne touchent pas directement le sol ou les intérêts vitaux des pays européens. D'où, parfois, un sentiment de manque de légitimité et d'identification de la part des citoyens qui, quoiqu'ils aient une opinion positive de la PESD, la voient comme un instrument de politique étrangère, détaché de leurs préoccupations premières.

De plus, le fonctionnement même de cette organisation est remis en cause pour un certain nombre de raisons. D'aucuns disent que l'Europe de la Défense se trouve aujourd'hui dans une impasse. En effet, la trop grande variété de pays et de visions au sein de l'UE empêche tout point de vue commun qui permettrait d'avancer. *« S'il est souvent fait référence à l'autonomie qu'elle devrait prendre par rapport aux USA pour exister sur la scène internationale, il est rarement question de*

l'autonomie que l'UE devrait acquérir par rapport à ses États-membres »⁶⁶. De plus, la puissance de l'Otan et son rôle bien défini rendent la position de l'Europe de la Défense encore incertaine. Entre les États plutôt neutres, les peu engagés comme l'Allemagne, les pays dont la Défense relève d'un engagement national fort, comme la France, les pays atlantistes, comme le Royaume-Uni, ou certains pays d'Europe Centrale et Orientale qui considèrent encore l'Otan comme seul garant de leur sécurité, il apparaît difficile pour l'Europe de la Défense de s'imposer, du fait de son manque de structure, de son manque de puissance politique, et du manque d'engagement commun des États-membres dont certains doutent encore de son utilité.

Ainsi, selon Zbigniew Brzezinski dans son livre *Le Vrai Choix*, « [L'Europe] finira bien par se doter des attributs de la puissance politico-militaire, mais sur le modèle de ces entreprises multinationales qui décident de créer un service de sécurité armé pour protéger leurs intérêts vitaux. »

Cette vision pessimiste peut se réaliser si rien n'est fait par les 27 pour élever leur niveau d'ambition et leurs capacités.

L'Union Européenne a besoin de l'Europe de la Défense pour installer sa crédibilité aux yeux du monde, d'un point de vue technique, moral et symbolique. Sans parler des problèmes opérationnels, organisationnels ou capacitaires, il apparaît de plus en plus flagrant que l'Union Européenne a besoin d'une personnalité, d'une âme même, stimulée par des décisions politiques claires et une identité précise. Les hésitations constantes de l'Union Européenne sur la nécessité ou non de s'engager dans les conflits internationaux pèsent de plus en plus sur sa crédibilité et sur son efficacité. C'est pourquoi, il est aujourd'hui nécessaire de constituer une vision politique commune qui permettra de donner une certaine légitimité à l'Europe de la Défense.

⁶⁶ CHAOUAD, Robert, « *Une histoire politique du concept de défense européenne* », thèse de doctorat soutenue publiquement le 15 décembre 2004, Université Paris VIII, Vincennes-Saint-Denis, Institut d'études européennes, École doctorale en Sciences sociales.

Le problème aujourd'hui n'est pas l'Union Européenne, mais ses États-membres. On peut relever que lorsqu'une action de défense des intérêts européens est placée sous la compétence communautaire, les résultats sont généralement positifs. En revanche, lorsque l'intergouvernemental rentre en jeu, il est très difficile de trouver des positions communes, d'être réactif et donc d'entreprendre des opérations convaincantes. C'est la raison pour laquelle la voie de l'intégration doit être privilégiée pour permettre à l'Europe d'exister.

Cet enjeu constitue une première étape. En effet, une fois que la cohésion politique sera affirmée et que le consensus décisionnel sera accepté, la PSDC pourrait être le moteur d'une véritable Europe de la Défense, acteur crédible aux yeux des partenaires internationaux, et, à ceux des citoyens Européens qui pourront s'identifier à cette structure et ressentir la vraie personnalité de l'Union Européenne.

Cependant, ce dernier point reste problématique tant que : « *les Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité* »⁶⁷. Sans ce sens de la responsabilité, il faudrait un grand effort pour réussir à installer un esprit de défense européen dans la tête des habitants. En effet, depuis 60 ans, l'Europe s'est bâtie sur des fondements de paix et de coopération, et un certain nombre d'Européens, n'éprouve pas le besoin d'une éventuelle « Europe puissance ». En effet, seuls 6 % des citoyens pensent que l'Union Européenne est une puissance militaire, alors qu'ils sont 45 % à penser qu'elle est une puissance économique, et 30 % une puissance politique. Ainsi, les politiques de sécurité et de défense restent perçues comme nationales garantes de la souveraineté qui fait défaut à l'UE

La place de l'Europe de la défense est aujourd'hui difficile à définir, aussi bien concrètement que dans son impact psychologique et identitaire. Ce dernier point apparaît pourtant comme fondamental, pour stimuler un esprit d'engagement Européen et offrir une vraie personnalité à la PESD. L'Europe doit conserver son originalité, aussi

⁶⁷ LAÏDI, Zaki, *La Norme sans la Force : L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, collection « Les nouveaux débats », mai 2006.

bien vis-à-vis des États-Unis, que des organisations internationales telles que l'Otan ou l'Onu, ou par rapport au fonctionnement de ses États-membres. En effet, loin d'être un élément de plus ou de trop dans l'Union Européenne, l'Europe de la Défense doit constituer un instrument de capacité d'action collective des Européens (le *pooling and sharing* peuvent être considérés comme un premier pas dans cette direction, s'ils sont suffisamment développés).

La Défense pourrait alors devenir la pierre d'angle de la construction Européenne, celle qui conduit vers l'Europe politique.

Les États-membres doivent commencer par se mettre d'accord sur la voie à suivre pour intégrer leurs moyens dans une véritable politique de défense commune. Cela passe par le renforcement des solidarités, dont le premier signe tangible serait une harmonisation des pourcentages de PIB consacré à la Défense.

Quel avenir pour le patriotisme ?

C'est ainsi que l'on revient vers la question de départ : l'Europe de la Défense a-t-elle besoin de patriotisme ? La réponse est oui ! Pas seulement l'Europe de la Défense, mais l'Union Européenne toute entière. On ne parle pas ici du patriotisme du XIX^e siècle, celui appliqué aux États-Nations, mais d'une version moderne impliquant non seulement un sentiment européen, une conscience d'avoir un destin commun, mais aussi une envie de « vivre ensemble » de la part des citoyens européens. En effet, le concept de patriotisme européen n'existe pas pour les dirigeants des États-membres, et malgré les drapeaux européens symboliques qui flottent un peu partout à côté des drapeaux nationaux, la sensibilité européenne est généralement subsidiaire des sensibilités nationales.

Or seuls les citoyens peuvent changer la donne et insuffler cette « âme » qui manque actuellement à l'Union Européenne. Lorsque face à un problème donné, le citoyen français se sentira proche du citoyen allemand, espagnol ou belge, et solidaire de celui-ci, alors le patriotisme européen sera sur la bonne voie.

L'identité européenne existe, mais elle n'est pas encore vecteur de solidarité. Les Européens ont une histoire commune, mais c'est celle de leurs divisions et de leurs affrontements. Pourtant, il en est résulté à la fin de la Seconde Guerre mondiale une même volonté du « plus jamais ça », une conscience que les identités nationales n'ont pas vocation à se combattre mais plutôt à s'enrichir mutuellement. Une identité culturelle commune fondée sur l'histoire peut naître en Europe. Les valeurs communes des Européens sont un point important, car, même si les citoyens européens n'en ont pas toujours conscience, elles existent et sont le socle d'un éventuel édifice commun. Un sentiment d'appartenance européen est tout à fait compatible avec les nombreuses identités, nationales ou régionales. L'Europe a un devoir moral de s'affirmer sur la scène mondiale, car ses valeurs sont un gage de variété culturelle et de refus de l'uniformité et elle a des intérêts à faire valoir.

L'Europe des États-Nations est sur le déclin car ses États membres sont en déclin relatif et qu'ils ont peu de chance d'inverser la courbe dans les années à venir. L'intégration des États européens ne paraît pas un défi plus difficile que l'intégration dans chaque État de populations immigrées qu'il faudra intégrer pour cause de déficits démographiques.

Les sentiments identitaires ne sont pas intangibles, mais sont des facteurs vivants. Ils sauront s'adapter aux nouvelles réalités du monde pour peu que l'on sache en montrer l'intérêt aux citoyens. L'Union Européenne doit être capable d'intégrer les valeurs démocratiques propres aux occidentaux, les héritages historiques de l'Europe et les aspects spécifiques des identités nationales. Elle pourrait servir également de facilitateur d'intégration dans les sociétés nationales en mettant en évidence les nécessaires solidarités à réaliser dans le sens d'un bien commun européen.

Le patriotisme, à l'origine, a été clairement lié à la guerre. C'est la raison pour laquelle certaines voix partent du principe que le seul moyen de fonder une Union forte, serait de le faire face à un ennemi commun. On reproche souvent à l'Union Européenne sa mollesse,

son idéologie consensuelle et son pouvoir exclusivement normatif, lui permettant de régler ses conflits internes pacifiquement⁶⁸. Mais à l'extérieur, les guerres existent toujours et prennent les dirigeants de l'Union régulièrement à dépourvu. Selon Peter Van Ham, il est essentiel que l'Europe « *devienne méchante et s'engage dans des interventions militaires, même sans mandat du Conseil de sécurité de l'Onu. Elle ferait ainsi savoir à ses partenaires internationaux que l'Europe joue en ligue des Champions, et en même temps, elle signifierait à ses citoyens que c'est elle (et non pas les États qui la constituent) qui prend en charge les affaires de sécurité et de défense* ». C'est la seule manière, selon lui, de faire prendre conscience aux européens qu'ils ne partagent pas seulement une histoire, mais aussi un destin.

Cet avis, quoiqu'intéressant, oublie de prendre en compte le fait que le patriotisme a évolué depuis le XIX^e siècle, que ce qu'on peut appeler le sentiment national et la fierté identitaire ont aussi évolué ne reposent plus sur les mêmes fondements qu'il y a un siècle ; l'Union Européenne est peuplée de citoyens qui haïssent la guerre pour l'avoir trop faite. Le thème n'est donc pas rassembleur. Aussi, il apparaît très incertain qu'une guerre crée un sentiment identitaire fort dans sa population, très largement pacifiste.

Robert Chaouad, à un degré moindre, considère que « l'Autre » est indispensable à la formation d'une Europe de la Défense, mais aussi d'une identité Européenne. S'opposer, c'est exister. Mais contre qui peut-on s'opposer aujourd'hui sans aller à la guerre ?

Comment développer le patriotisme européen conjointement à l'Europe de la Défense ? Il faut tout d'abord privilégier des objectifs de défense reliés à un patrimoine européen identifié et connu de tous les citoyens de l'UE. L'Europe de la Défense a non seulement besoin de l'appui politique des dirigeants des États-membres, mais aussi de l'appui moral de la population, qui doit reconnaître le bien-fondé de ses actions, ainsi que son utilité morale et symbolique.

À cet effet, plusieurs pistes peuvent être creusées : on peut « *expérimenter le principe du recrutement croisé entre pays européens, chaque pays*

⁶⁸ VAN HAM, Peter, « *L'Europe doit être prête à la guerre* », 01/06/2009, *Libération*.

offrant un contingent de postes de militaires du rang et de sous-officiers aux ressortissants d'autres États membres», ou encore définir une stratégie globale de communication, au niveau national et européen, pour informer les citoyens du sens des actions de l'Europe de la Défense⁶⁹.

Mais la meilleure vitrine serait la création progressive d'éléments intégrés susceptibles de constituer l'embryon d'une Armée Européenne. Le cadre et les conditions d'engagement (missions, chaîne de commandement) devraient en être précisés. Cette force européenne pourrait prendre en compte dans un premier temps les scénarios de réactions aux catastrophes puis élargir ses compétences au gré de la convergence des politiques nationales étrangères et de défense.

Mais une armée européenne ne sera possible qu'après avoir déterminé des intérêts communs, une stratégie commune pour défendre ces intérêts et un pouvoir politique pour la mettre en œuvre.

L'Europe de la défense, l'Europe politique et le patriotisme sont d'une certaine façon liés et interdépendants. Il convient donc de les développer simultanément et graduellement, dans le but que l'UE puisse atteindre une force visible et suffisante sur la scène internationale.

En effet, l'Europe de la Défense se situe au cœur du projet politique Européen, et le patriotisme, pris dans son acception moderne, est le facteur susceptible de lui donner l'indispensable force morale.

⁶⁹ Colonel HINGRAY, Frédéric, « *Défense Européenne – Limites, Enjeux, Perspectives* », Cahiers de l'EMS n°5, Octobre 2010.

Le contexte institutionnel et juridique de la PSDC après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

par Gilles MARHIC (*)

N'en déplaise à ses contempteurs ⁷⁰, le traité de Lisbonne présente d'un point de vue juridique et institutionnel un ensemble important d'outils dont l'objet est de répondre à certaines, au moins, des attentes exprimées lors du processus de réflexion commencé avec la Convention Européenne et poursuivi par la conférence intergouvernementale qui a précédé la conclusion de ce traité.

La Politique de Sécurité et de Défense Commune de l'Union européenne (la PSDC) fait l'objet des dispositions des articles 42 à 46 du traité sur l'Union européenne (le TUE). Les outils de la PSDC, qu'il s'agisse, par exemple, de l'action possible d'un groupe d'États membres, de l'agence européenne de défense, de la coopération structurée permanente, du fonds de lancement pour les missions établies par l'Union européenne dans le cadre de la PSDC, sont décrits soit dans les articles susmentionnés, soit dans les dispositions communes du TUE relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (la PESC). Les aspects institutionnels et juridiques de cet ensemble de dispositions mériteraient à eux seuls des

(*) Gilles Marhic est membre du Service juridique du Conseil de l'Union européenne. Les vues exprimées dans cette contribution lui sont personnelles : elles n'engagent ni le Conseil ni son Service juridique.

⁷⁰ Voir notamment: "*European Defence Policy from Lisbon to Libya*" par Anand Menon, Survival, pages 75 à 90; dans une certaine mesure, "*Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*" par Anne Cammilleri-Subrenat, Editions TEC - Lavoisier; dans une certaine mesure également, "*The European Union and Crisis Management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective ?*" par Steven Blockmans and Ramses A. Wessel, Journal of Conflict and Security Law, volume 14 2009, pages 265 à 308.

développements substantiels : ces aspects ont toutefois été amplement décrits, et l'auteur renvoie à la littérature pertinente à ce sujet⁷¹.

Une autre question est de savoir si l'avenir verra la plénitude de la mise en œuvre de ces outils, en tout ou en partie : cette question est évidemment de nature politique. Elle n'entre pas dans les limites de la présente contribution.

Il s'agit ici plutôt de mettre en lumière l'impact institutionnel et juridique important des circonstances dans lesquelles le traité de Lisbonne a vu le jour (I), puis de rappeler celles des innovations institutionnelles et juridiques du traité de Lisbonne qui ont une influence sur la PSDC, dont la mise en œuvre se poursuit (II).

I- Le contexte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : l'accent mis sur les compétences des États membres

Au-delà des péripéties politiques qui ont marqué la préparation du projet de Constitution européenne, son échec, puis la mise en chantier du traité de Lisbonne et le difficile processus ayant abouti à son entrée en vigueur, il est bon de rappeler que sur les plans institutionnel et

⁷¹ Voir notamment : *"The Lisbon Treaty, a legal and political analysis"* par Jean-Claude Piris, pages 265 à 279, Cambridge University Press ; *"The organisation of the external relations of the European Union in the Treaty of Lisbon"*, par Ricardo Gosalbo Bono, in *"The European Union's external relations a year after Lisbon"*, page 13, Centre for the Law of EU External Relations, TMC ASSER Institute; *"International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy"*, par Frederik Naert, pages 225 à 233, Intersentia ; « *Les innovations du traité de Lisbonne : incidences pour le praticien* », par Nicolas de Sadeleer, Editions Bruylant; *"A legal-institutional perspective on the European External Action Service"* par Bart Van Vooren, *Common Market Law Review*, 2011; *"The New EU Foreign Policy system after Lisbon: a work in progress"*, par Antonio Missiroli, *European Foreign Affairs Review*, 2010; *"EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency"*, par Peter Van Elsuwege, *Common Market Law Review*, 2010, pages 987 à 1019; « *OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques* », par Jolyon Howorth, *Politique Etrangère* 2009, pages 817 à 828.

juridique, l'adoption du traité de Lisbonne, et singulièrement de certaines de ses dispositions en matière de PESC et de PESD, a été obtenue après que des garanties substantielles eurent été données aux Etats membres. C'est également dans ce contexte que des positions particulièrement notables ont été exprimées par les Cours constitutionnelles de certains États membres.

De façon assez paradoxale, le principe de la primauté du droit de l'Union ne se trouve pas inscrit dans les traités eux-mêmes, mais dans la déclaration n°17 relative à la primauté, qui se trouve annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale ayant adopté le traité de Lisbonne. Cette déclaration se lit comme suit :

« La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence ⁷². »

En revanche, le principe de compétence d'attribution est énoncé sans aucune ambiguïté et de façon très complète dans le traité sur l'Union européenne (le TUE). Son article premier dispose ainsi que « *les États membres attribuent des compétences* » à l'Union pour atteindre leurs objectifs communs. L'article 4, premier paragraphe, du TUE dispose à son tour que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ». Son article 5, paragraphe deux, dispose enfin que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ». Même lorsque l'Union a déjà mené une action dans un domaine de compétence partagée entre l'Union et ses États

⁷² Et de poursuivre : « *En outre, la Conférence a décidé d'annexer au présent Acte final l'avis du Service juridique du Conseil sur la primauté tel qu'il figure au document 11197/07(JUR 260): [...] Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. A l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, Costa contre ENEL, la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice* ».

membres, « *le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine* »⁷³. Le fait même que l'Union a dorénavant la personnalité juridique, conformément à l'article 47 du TUE, « *n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités* »⁷⁴.

De façon complémentaire aux dispositions sur les compétences des États membres qui se trouvent inscrites dans le TUE, les déclarations n°13 et n°14 annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale ayant adopté le traité de Lisbonne éclairent d'un jour singulier les dispositions de substances relatives du TUE relatives à la PESC et à la PESD.

Dans sa déclaration n°13 sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Conférence intergouvernementale souligne que les dispositions du TUE portant sur la PESC « *ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales* ». La Conférence rappelle également que les dispositions régissant la PSDC « *sont sans préjudice du caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres* ». La Conférence souligne enfin que l'Union et ses États membres « *demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales.* »

Dans sa déclaration n°14 sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Conférence intergouvernementale indique en outre que les dispositions des traités concernant la PESC « *n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des*

⁷³ Protocole n°25 sur l'exercice des compétences partagées, annexé au TUE et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (leTFUE).

⁷⁴ Déclaration n°24 sur la personnalité juridique de l'Union européenne.

organisations internationales, y compris l'appartenance d'un Etat membre au Conseil de sécurité des Nations unies ».

Il est enfin utile de mentionner que l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le TFUE), qui permet à l'Union de mener une action dans le cadre des politiques définies par les traités alors que ceux-ci n'auraient pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet « *ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. [...]* ».

Ces dispositions du TUE, du TFUE, ainsi que des protocoles et déclarations annexés, trouvent un écho non moins intéressant dans une décision annexée aux conclusions du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009.⁷⁵ Il s'agit d'une décision des chefs d'État ou de Gouvernement des vingt-sept États membres de l'Union, réunis au sein du Conseil européen, relative « aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne ». Cette décision a pris effet le 1er décembre 2009, à la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Elle contient notamment une section C « sécurité et défense », ainsi rédigée :

« [...] La politique commune de sécurité et de défense de l'Union fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune et assure à l'Union une capacité opérationnelle pour mener des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies. Elle n'affecte ni la politique de sécurité et de défense de chaque État membre, y compris de l'Irlande, ni les obligations qui incombent à tout État membre. Le traité de Lisbonne n'affecte pas la politique traditionnelle de neutralité militaire de l'Irlande. [...] Il appartient également à chaque État membre de décider, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne et à ses éventuelles règles juridiques internes, s'il participe à la coopération structurée permanente ou à l'Agence européenne de défense. Le traité de Lisbonne ne prévoit pas la création d'une armée européenne ni de conscription pour une quelconque formation militaire. Il n'affecte pas le droit de l'Irlande ou de tout autre État membre de

⁷⁵ Voir le document 11225/2/09 REV 2 du 10 juillet 2009, pages 17 et 18. Ce document est disponible sur le site du Conseil.

déterminer la nature et le volume de ses dépenses de défense et de sécurité ni la nature de ses capacités de défense. Il appartiendra à l'Irlande ou à tout autre État membre de décider, conformément à ses éventuelles règles juridiques internes, s'il participe ou non à une opération militaire ».

Alors que la Conférence intergouvernementale d'une part, et le Conseil européen d'autre part, s'accordaient ainsi sur les modalités devant permettre d'arriver à un consensus à vingt-sept autour du traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale allemande rendait son arrêt le 30 juin 2009 ⁷⁶ sur la question de la constitutionnalité de l'Acte approuvant le traité de Lisbonne, de l'Acte modifiant la Loi Fondamentale allemande à cette occasion, et de l'Acte étendant et renforçant les droits du *Bundestag* et du *Bundesrat* pour les questions liées à l'Union européenne.

La Cour estime en particulier que l'identité constitutionnelle de l'Allemagne est inaliénable ⁷⁷, et que la Loi Fondamentale allemande ne permettrait donc pas à l'Allemagne de devenir elle-même membre d'un État fédéral : cette Loi permet uniquement à l'Allemagne de participer à une association d'États souverains. Dès lors, « *un renforcement de l'intégration peut être inconstitutionnel si le niveau de légitimation démocratique ne croît pas au même rythme que l'étendue et le poids du pouvoir supranational* ⁷⁸ ».

La Cour estime encore que l'Union européenne doit, comme elle l'a toujours fait, continuer à respecter le principe des compétences d'attribution : « *les États membres restent les maîtres des traités* ⁷⁹ ». En ce qui concerne l'article 352 du TFUE, dont il a été fait mention plus haut, la Cour considère que le champ d'application de cet article est plus large que celui de l'ex-article 308 qui lui correspondait, de façon plus limitée, dans l'ancien traité instituant la Communauté européenne. De ce fait, la Cour estime que l'article 352 du TFUE

⁷⁶ Une traduction en langue française est disponible à l'adresse électronique suivante : <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/Tribunal%20de%20Karlsruhe.pdf>

Les citations qui suivent sont extraites de cette traduction.

⁷⁷ Paragraphe 219 de l'arrêt.

⁷⁸ Paragraphe 262 de l'arrêt.

⁷⁹ Paragraphe 298 de l'arrêt.

empiète sur le principe selon lequel les États membres gardent "la compétence de la compétence" (*Kompetenz-Kompetenz*). La mise en œuvre de l'article 352 du TFUE est donc subordonnée à la ratification par le *Bundestag* et par le *Bundesrat* de l'acte adopté sur cette base.

La Cour envisage même l'hypothèse où, conformément à sa jurisprudence antérieure relativement au principe de la primauté du droit de l'Union, « à titre exceptionnel, le *Bundesverfassungsgericht* déclare certains éléments du droit de l'Union européenne inapplicables en Allemagne ⁸⁰ ».

La Cour conclut que les États membres devraient maintenir leurs compétences pour les questions politiquement fondamentales, comme le droit pénal matériel, la coopération judiciaire, la politique commerciale commune, la politique sociale ou encore le déploiement des forces armées à l'extérieur. À cet égard, la Cour rappelle que « le traité de Lisbonne ne permet pas à l'Union d'utiliser les forces armées des États membres sans l'accord de l'État ou de son Parlement ⁸¹ ».

De ce principe, la Cour tire des conséquences déterminantes pour la mise en œuvre de la PSDC. Elle estime en particulier que « Le traité de Lisbonne n'impose pas aux États membres de fournir des contingents nationaux aux interventions militaires de l'Union européenne ⁸² ». Elle constate enfin que, « en l'état actuel du droit comme sur la base du traité de Lisbonne, l'Union européenne ne franchit pas encore le pas vers un système de sécurité collective mutuelle ⁸³ ».

Mais l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande ne devait pas être le seul épisode de ce type avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. À l'occasion du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009, les vingt-sept chefs d'État et de Gouvernement s'accordèrent sur le texte d'un protocole au TUE et au TFUE sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la République tchèque : ce protocole avait pour effet d'étendre à la République tchèque le protocole n°30 sur l'application de la Charte à

⁸⁰ Paragraphe 340 de l'arrêt.

⁸¹ Paragraphe 381 de l'arrêt.

⁸² Paragraphe 384 de l'arrêt.

⁸³ Paragraphe 390 de l'arrêt.

la Pologne et au Royaume Uni. La position de la République Tchèque ayant été prise en compte, la Cour constitutionnelle tchèque rendit le 3 novembre 2009 un arrêt confirmant la compatibilité des traités européens avec la constitution nationale tchèque.

Au terme de cette présentation succincte des circonstances dans lesquelles le traité de Lisbonne est entré en vigueur, il apparaît donc que le processus décisionnel devant aboutir à l'adoption de ce traité novateur a été émaillé d'épisodes montrant la grande prudence avec laquelle les États membres, ou au moins certains d'entre eux, ont envisagé les conditions de sa mise en œuvre, et ceci alors que le traité lui-même, ainsi que les nombreux protocoles et déclarations qui l'accompagnent, contiennent des garanties importantes quant au respect des compétences des États membres.

Cette prudence est, paradoxalement, révélatrice du caractère novateur de l'architecture du traité de Lisbonne et de la pertinence des interactions entre le TUE et le TFUE. Beaucoup a déjà été fait pour mettre en œuvre le traité de Lisbonne, et la PSDC continue à exister, sur les traces encore bien nettes de la politique européenne de sécurité et de défense (la PESC).

II- Un traité novateur dont la dimension juridique et institutionnelle influe sur une PSDC toujours active

Il n'est que de lire les notifications faites aux tierces parties avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pour constater combien le cadre institutionnel des relations de l'Union avec les États tiers et les organisations internationales a connu une évolution majeure du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ⁸⁴. Ces notifications comprenaient les mentions suivantes :

« Le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne entrera en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

⁸⁴ Voir le document 16654/1/09 REV 1 du 27 novembre 2009, disponible sur le site du Conseil.

Par conséquent, à compter de cette date, l'Union européenne se substituera et succédera à la Communauté européenne (article 1^{er}, troisième alinéa, du traité sur l'Union européenne, tel qu'il résulte des modifications introduites par le traité de Lisbonne). Partant, à compter de cette date, l'Union européenne exercera tous les droits et assumera toutes les obligations de la Communauté européenne, tout en continuant à exercer les droits existants et à assumer les obligations de l'Union européenne. En particulier, à compter de cette date, tous les accords entre (nom de l'État tiers) et la Communauté européenne/l'Union européenne, ainsi que tous les engagements pris par la Communauté européenne/l'Union européenne à l'égard de (nom de l'État tiers) et tous les engagements pris par (nom de l'État tiers) à l'égard de la Communauté européenne/l'Union européenne, seront assumés par l'Union européenne. À compter de cette date, la délégation de la Commission des Communautés européennes accréditée auprès de votre gouvernement deviendra la délégation de l'Union européenne. Conformément au traité de Lisbonne, la représentation locale de l'Union européenne au niveau de la délégation sera unifiée sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, regroupant ainsi les tâches assumées aujourd'hui par les délégations de la Commission et le rôle et les fonctions actuellement exercés, dans le cadre des compétences que lui confèrent les traités, par l'État membre assumant la présidence tournante semestrielle du Conseil ».

Plus récemment, l'Assemblée générale des Nations unies a elle-même tiré les conséquences des changements intervenus dans l'ordonnancement institutionnel de l'Union européenne en adoptant sa Résolution 65/276 du 3 mai 2011⁸⁵. En préambule de cette Résolution, l'Assemblée générale des Nations unies note que "les États membres de l'Union européenne ont délégué les fonctions de représentation extérieure de l'Union européenne, qui étaient auparavant confiées aux représentants de l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, aux représentants institutionnels ci-après : le Président du Conseil européen, le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la Commission européenne et les délégations de l'Union européenne, qui agissent au nom de l'Union européenne dans l'exercice des compétences dévolues par ses États membres".

⁸⁵ Voir le document A/RES/65/276 de l'Assemblée générale, en date du 10 mai 2011.

Ces modalités d'exercice, théoriquement complexe, de la représentation de l'Union ne doivent toutefois pas faire perdre de vue que l'Union se trouve plus que jamais en position de faire preuve d'une unicité de vue. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, il découle de l'exigence d'unité dans la représentation internationale de l'Union qu'il faut assurer une coopération étroite entre les États membres et les institutions de l'Union⁸⁶. Dans son allocution à l'Assemblée générale des Nations unies le 22 septembre 2011, le Président du Conseil européen a ainsi pu déclarer : « *Je ne suis pas le premier Président du Conseil européen qui s'adresse à cette Assemblée pour partager les expériences et la vision de l'Europe. Par contre, je suis le premier dans ce rôle à ne plus être en même temps le Chef d'Etat ou de Gouvernement de son pays, le premier à travailler à plein-temps à rassembler les vingt-sept. Cette innovation institutionnelle donne à notre Union une plus grande continuité et cohérence, également vis-à-vis des dirigeants du reste du monde. Je tiens donc à remercier l'Assemblée de reconnaître cette innovation en me donnant la parole* ⁸⁷ ».

En interne, il a aussi fallu réorganiser les modes de fonctionnement des instances préparatoires du Conseil, dont la présidence, pour certaines d'entre elles, est désormais exercée de façon permanente par une personne nommée par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (le haut représentant), et non plus par la présidence semestrielle du Conseil. Par une décision du 1^{er} décembre 2009 ⁸⁸, le Conseil a ainsi établi que « *lorsque la décision du Conseil européen ou la présente décision précise qu'une instance préparatoire*

⁸⁶ Voir, par exemple, l'avis 2/91 du 19 mars 1993 de la Cour de justice de l'Union européenne, "Organisation internationale du Travail", point 36 : « *Dans la délibération 1/78 du 14 novembre 1978 (Rec. p. 2151, points 34 à 36), la Cour a souligné que lorsqu'il apparaît que la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des États membres, il importe d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés. Cette obligation de coopération, relevée dans le cadre du traité CEEA, s'impose également dans le cadre du traité CEE, car elle découle de l'exigence d'unité dans la représentation internationale de la Communauté* ».

⁸⁷ Voir le document EUCO 78/11 du 22 septembre 2011, disponible sur le site du Conseil.

⁸⁸ Décision du Conseil 2009/908/UE du 1^{er} décembre 2009, JOUE L 322 du 9 décembre 2009, page 28.

[comité politique et de sécurité] (*COPS et groupes concernés*) est présidée par un représentant du haut représentant, le président est désigné par le haut représentant. Ces désignations sont fondées sur les compétences, tout en veillant à assurer une transparence et un équilibre géographique appropriés. Le haut représentant s'assure que la personne qu'il entend désigner au poste de président aura la confiance des États membres. [...] ».

D'un point de vue formel, le traité de Lisbonne simplifie assez considérablement la palette des types d'instruments juridiques pouvant être adoptés par le Conseil : alors qu'auparavant quinze types d'instruments différents étaient envisageables, ce nombre se trouve désormais réduit à cinq. L'article 288, premier alinéa, du TFUE dispose en effet que « *Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis* ». Cette simplification est particulièrement bienvenue dans le domaine de la PESC, puisque les anciennes « stratégies communes », « actions communes » et « positions communes » ont disparu et que le Conseil adopte désormais exclusivement des « décisions » dans ce domaine.

En ce qui concerne les accords internationaux que l'Union conclut avec des États tiers ou des organisations internationales, l'article 37 du TUE dispose simplement que « *l'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre* », c'est-à-dire de la PESC. En l'absence d'autre disposition spécifique du TUE pour les accords conclus par l'Union dans le domaine de la PESC, ce sont les dispositions de l'article 218 du TFUE qui trouvent à s'appliquer.

En particulier, l'article 218(3) du TFUE dispose que « *La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union* ». Sur cette base, le Conseil a continué à décider de l'ouverture de la négociation de certains accords dans le

domaine de la PESC, y inclus la PSDC, à signer et à conclure de tels accords⁸⁹.

Mais, sans doute de façon plus fondamentale, le traité de Lisbonne opère une mise en commun salutaire des objectifs des différentes politiques de l'Union, qui se trouvaient jusqu'alors séparés de façon étanche dans des dispositions distinctes des anciens traités. Ainsi, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les objectifs de la PESC se trouvaient définis à l'article 11 du TUE : ils comprenaient notamment « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». De façon parallèle, l'article 177, deuxième paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne, qui était relatif à la coopération au développement, disposait que « *la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

⁸⁹ Voir notamment :

- la décision 2010/686/PESC du Conseil du 13 septembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan concernant le statut de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (JOUE L 294 du 12 novembre 2010, page 1),
- la décision 2011/133/PESC du Conseil du 21 février 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne (JOUE L 57 du 2 mars 2011; page 1),
- la décision 2011/318/PESC du Conseil du 31 mars 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne (JOUE L 143 du 31 mai 2011, page 1),
- la décision 2011/361/PESC du Conseil du 20 décembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie établissant un cadre pour la participation de la République de Serbie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne.

Il existait là manifestement un risque non seulement de duplication mais aussi d'incertitude quant au choix de la base juridique appropriée, ce choix devant se faire, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union, sur la base de l'objectif et du contenu de la mesure en question. Dans un célèbre arrêt "CEDEAO" (*ECOWAS*) en date du 20 mai 2008, la Cour annula une décision prise par le Conseil sur la base des dispositions de la PESC, au motif que cette décision poursuivait également des objectifs de développement, sans que l'un de ces objectifs soit accessoire par rapport à l'autre. La Cour constata que le Conseil, en adoptant cette décision sur la base de la PESC, avait méconnu l'article 47 du TUE, selon lequel aucune disposition du TUE n'affectait le traité instituant la Communauté européenne.

Sous l'empire du TUE et du TFUE tels qu'ils résultent de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un tel cas de figure serait difficilement envisageable. En effet, les objectifs des diverses politiques extérieures de l'Union se trouvent rassemblés à l'article 21 du TUE, à l'intérieur du chapitre premier du Titre V de ce traité, qui contient les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union. La mutualisation des objectifs en question constitue une réponse adéquate à la difficulté signalée ci-dessus : c'est désormais à l'article 21, deuxième paragraphe, alinéa b) du TUE que se trouve une disposition selon laquelle l'Union agit, notamment, afin « *de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les Droits de l'homme et les principes du droit international* ».

Le risque contentieux sur un fondement comparable à celui du cas "CEDEAO" se trouve donc minimisé, d'autant plus que l'ancien article 47 du TUE (désormais article 40) a été complété et se lit comme suit :

« La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre [c'est-à-dire au titre de la PESC] ».

Là où les anciens traités instaurent une priorité pour l'exercice des compétences de l'Union au titre des politiques dites "communautaires" par opposition à la PESC, l'article 40 du TUE tel que modifié par le traité de Lisbonne établit une clause de non-affectation de la PESC vis-à-vis des autres politiques extérieures de l'Union et vice-versa.

Au terme de cette analyse rapide des paramètres institutionnels et juridiques relatifs aux circonstances qui ont marqué l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, aux innovations importantes qui caractérisent ce traité, et de la façon dont cette nouvelle donne a pu affecter la mise en œuvre de la PESC et la PSDC, il convient sans doute d'observer que le temps n'est pas encore venu de tirer un bilan complet de cette nouvelle étape.

Le service européen pour l'action extérieure de l'Union a été établi par une décision du Conseil du 26 juillet 2010. L'article 13, paragraphe 3, de cette décision prévoit une évaluation par le haut représentant de l'organisation et du fonctionnement du SEAE pour la mi-2013.

En attendant, jour après jour, la PESC, y inclus la PSDC, continue à se développer.

Il faut garder à l'esprit le fait que la première mission de gestion de crise de l'Union européenne fut établie et lancée en 2003. Ce temps n'est pas si lointain. Pour juger de l'impact réel du traité de Lisbonne sur ces opérations, il faudra encore du temps.

La PSDC en quête de stratégie?

Général Jean-Paul PERRUCHE

Une stratégie de défense et de sécurité ne peut exister que si elle résulte d'un processus d'élaboration comportant l'établissement:

- **d'objectifs politiques à atteindre** : partant d'une vision partagée du contexte sécuritaire mondial et des intérêts de sécurité de l'UE, incluant les intérêts communs et spécifiques de ses États-membres (définis selon des exigences géographiques, économiques, sécuritaires ...), il s'agit de définir une ambition commune répondant aux questions : que faut-il défendre ? Comment ? Et où ? en précisant le degré d'autonomie souhaité, les partenariats à développer et spécialement avec les États-Unis, les relations de voisinage etc..

- **d'effets à réaliser pour atteindre les objectifs politiques de sécurité et défense fixés** : on peut se référer ici au *Livre blanc* français de 2008 qui détaille ces effets en 5 domaines : anticipation, prévention, protection, intervention et dissuasion.

- **de la combinaison d'actions et de modes d'action à conduire en y associant les capacités et moyens nécessaires pour le faire** : cela doit se concrétiser par une planification globale et cohérente des actions principales à entreprendre par domaine et par zone d'intérêt, assortie d'un cadre temporel (*roadmap*). Naturellement, ce plan d'action doit être flexible et pouvoir s'adapter en fonction d'événements nouveaux ou imprévus.

Force est de constater qu'une telle démarche stratégique n'a pas vraiment pris cours pour nourrir la PSDC jusqu'ici, et il est intéressant de se demander pourquoi ?

- La définition d'objectifs politiques clairs à la PSDC est difficile à cause :

- Du manque d'unité de vue des États-membres sur l'objectif final de la construction européenne ; les plus allant vers le projet d'une Union politique plus intégrée sont neutralisés par les partisans d'une UE à minima
- Des restrictions de compétences mises à la PSDC dans les traités (y compris celui de Lisbonne); il s'agit d'une PSDC emboîtée dans la PESC qui n'autorise pas l'indispensable lien de cohérence entre les questions de défense liées aux intérêts vitaux et au territoire des États membres et les questions de sécurité affectées par les crises à l'extérieur de l'UE. Les questions de défense restent l'exclusivité de l'Otan et des nations, tandis que l'UE n'a compétence que pour la gestion des crises en dehors du territoire de ses États-membres. Même si l'UE est de plus en plus concernée par les questions de défense associées à la politique de voisinage, la surveillance maritime, la lutte contre le terrorisme... Cette situation est dommageable à la crédibilité d'une PSDC privée d'actions sur les enjeux essentiels, et à une UE privée de débats sur ces questions. Cela réduit de fait la PSDC à un rôle subsidiaire, comme si les questions de défense étaient trop importantes pour être traitées dans l'UE. Il

semble paradoxal d'affirmer que seule une plus grande intégration des moyens (*pooling and sharing*) permettra aux Européens de renforcer leurs capacités, tant que l'UE est dessaisie de ses responsabilités en matière de défense.

- De la difficulté de faire converger les politiques étrangères des États membres tant que l'action extérieure de l'UE n'est pas reliée à leurs intérêts vitaux ; il est plus facile d'obtenir une approche et une motivation communes des États-membres pour défendre ensemble leurs intérêts communs les plus importants liés à leur proximité géographique et économique que dans la gestion des crises loin de leur territoire, là où leurs intérêts sont naturellement très différents. Ainsi, il a été plus facile de réaliser une unité d'action et d'obtenir les contributions nécessaires pour les opérations de l'UE dans les Balkans ou en Géorgie que pour les interventions en Afrique ou en Asie. Cela fait ressortir la faible solidarité des États membres quand il s'agit d'approuver le lancement d'une opération lointaine. Le Parlement Européen appelait en 2010 à un « *renforcement de l'autonomie stratégique de l'UE par une politique de défense et de sécurité forte et efficace* ».
- De mettre en cohérence la politique et les moyens dans la politique étrangère de l'UE. Les budgets ne reflètent pas les priorités stratégiques de l'UE mais plutôt la ligne de démarcation des compétences entre la Commission et le Conseil (environ 6 milliards

d'euros pour l'action extérieure de la Commission et seulement 400 millions pour la PESC en 2010).

- De réaliser la cohérence entre ambitions nationales et européennes. Le niveau d'ambition de l'UE peut être très supérieur à la somme des ambitions nationales de ses États membres.
- De rendre les actions positives de l'UE plus visibles des citoyens en arrêtant d'attribuer ce qui est bénéfique aux États et ce qui est mal ressenti à l'UE. Trop souvent le service du bien commun par l'UE est contrebattu par les intérêts à court terme des États membres.

- le défaut d'objectifs clairs liés à des intérêts partagés, entraîne une difficulté à se mettre d'accord sur les effets à produire par la PSDC

Un choix à 27 des effets à obtenir par l'UE à travers sa PSDC est d'autant plus difficile que le document censé fixer sa stratégie (document de 2003 mis à jour en 2008) est très général et se contente d'identifier les principaux risques génériques (prolifération, terrorisme...) et d'affirmer l'ambition de l'UE de contribuer à la sécurité du monde mais ne précise ni les priorités géographiques, ni les intérêts, ni les missions prioritaires à assurer. En reprenant les cinq fonctions stratégiques détaillées dans le *Livre blanc* français de 2008, il apparaît que :

- L'anticipation au niveau de l'UE requiert un suivi de situation, une capacité de renseignement et d'information couvrant toutes ses zones d'intérêt classées par priorités. Aujourd'hui totalement

dépendante de ses États-membres pour le renseignement, l'UE a la possibilité de réunir des informations de sources multiples, incluant certains services de la Commission. Ses capacités seraient renforcées si l'on créait un centre intégré du renseignement de l'UE et si des moyens propres d'acquisition lui permettaient d'enrichir les informations reçues des nations.

- La prévention qui dépend des capacités d'anticipation devrait bénéficier d'une coopération beaucoup plus étroite entre la Commission et les États membres, afin de tirer le meilleur parti de la variété d'instruments dont dispose l'UE. C'est une fonction dans laquelle l'UE pourrait avoir une véritable valeur ajoutée par rapport à ce que peuvent faire ses États-membres.
- La protection des populations et des infrastructures sensibles gagnerait à être rationalisée et organisée au niveau de l'UE (notamment s'agissant de la défense anti-missiles ou de la protection des communications), mais il faudrait pour cela lever les restrictions mises aux compétences de l'UE dans le domaine de la défense.
- L'intervention requiert que l'UE soit capable de porter la responsabilité globale d'une opération y compris de sa partie militaire (sécuritaire). Le niveau d'ambition de ses opérations devrait être déduit de ses intérêts stratégiques et servir de référence à une planification de défense (des capacités nécessaires)

globalisée au niveau de l'UE fixant ses besoins minimums en capacités civiles et militaires.

- La dissuasion est une fonction importante pour empêcher la guerre sur le territoire de l'UE. Pour l'heure, seuls deux pays (FR, UK) disposent de dissuasion nationale, mais une réflexion devrait être engagée pour voir les incidences qu'ont ces dissuasions nationales sur la sécurité des autres États membres et étudier les conditions d'une dissuasion européenne partagée ou étendue.

- le manque d'une approche stratégique fixant les effets à produire par la PSDC entraîne une difficulté à définir, planifier et préparer à l'avance les actions et modes d'action à privilégier

Contrairement à l'Otan qui planifie à l'avance les réponses aux principales menaces identifiées à partir de l'étude du contexte sécuritaire mondial (MC 161), l'UE ne s'autorise pas la même démarche et ne fait que de la planification de circonstance, ce qui entraîne un manque de réactivité dans la phase initiale des crises. Cette lacune qui illustre le manque de stratégie est aggravée par le fait que l'UE ne s'est pas donné la compétence d'associer ses intérêts de sécurité engagés dans les opérations de crises externes avec les intérêts de défense de ses États membres.

Le déficit stratégique de l'UE est évidemment la cause de ses hésitations et de son absence dans la plupart des situations de crise qui pourtant affectent sa sécurité (cf la récente crise libyenne). Une amélioration pourrait cependant résulter de quelques mesures possibles à mettre en œuvre à court terme :

- une analyse des *Livres blancs* ou concepts stratégiques en vigueur dans les pays de l'UE visant à préciser ce qui pourrait être transposé dans

une stratégie commune au niveau européen et ce qui devrait être coordonné entre les stratégies nationales permettrait de progresser à la fois par un renforcement de l'intégration et de la coordination entre les États membres.

- une étude de ce qui devrait être conçu selon une approche stratégique dans le cadre du traité de Lisbonne permettrait également d'accroître l'intérêt des États à l'égard des dispositions relatives à la défense et à la sécurité.

- la mise en cohérence de l'action extérieure de l'UE avec la PESC et la PSDC (principalement par le SEAE) devrait s'appuyer sur une approche stratégique partagée avec les États membres.

- l'émergence d'une identité européenne allant de pair avec l'élaboration d'une stratégie de l'UE, il serait utile que la référence aux intérêts communs de l'UE soit faite systématiquement dans les stratégies de défense et de sécurité nationales afin que graduellement, les citoyens des États membres acquièrent une sensibilité et une identité européenne.

Identification des domaines d'interaction possible entre les compétences de la Commission européenne et les questions touchant à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE.

Laura Mestre

« Par la sécurité, la Commission devient un acteur primordial du secteur de la Défense ⁹⁰ »

1) Questions de défense

- DG Entreprises et industrie

L'industrie de défense européenne contribue dans une large mesure à la défense et à la sécurité des citoyens européens. L'objectif principal de la politique industrielle de défense de la Commission européenne est la création d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) novatrice et concurrentielle. Une telle BITDE représente un important préalable à une Politique européenne de sécurité et de défense efficace, conçue pour fournir à l'Union la capacité nécessaire pour mener des actions autonomes dans le cadre de crises internationales, sans porter atteinte aux actions de l'Otan. Une BITDE concurrentielle est également requise pour permettre à l'Europe de pouvoir coopérer au niveau international au développement et à la production d'équipements de défense.

⁹⁰ Cédric Paulin, in Fondation pour la Recherche Stratégique, *Annuaire stratégique et militaire 2005*, Paris, Odile Jacob, 2005, pp. 233-263, disponible sur <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/asm02.pdf>

Actuellement, l'évolution vers des technologies multidisciplinaires et à double usage est un nouveau défi très important qui présente des opportunités, mais aussi des difficultés.

La Commission a créé le 5 décembre 2007 un « Paquet défense » conçu pour établir une nouvelle politique européenne et un nouveau cadre législatif afin d'améliorer la compétitivité du secteur européen de la défense. Dans ce contexte, deux directives ont été adoptées en 2009 afin de faciliter le développement d'un marché européen des équipements de défense : la directive 2009/43/CE simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté et la directive [2009/81/CE](#) sur les marchés publics de la défense et de la sécurité pour la coordination des procédures de passation de certains marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité avec des autorités ou des entités. Le paquet défense contient également la communication « *Stratégie pour une industrie européenne de défense plus forte et plus compétitive* »⁹¹.

À noter également que la Commission est membre sans droit de vote du comité directeur de l'Agence européenne de défense et est pleinement associée à ses travaux. La Commission peut aussi participer, au nom de l'Union, à des projets ou programmes de l'Agence.

- Affaires maritimes et pêche

La Commission européenne a énoncé dans une communication de 2009⁹² des principes directeurs pour mettre en place une surveillance maritime intégrée. Ces principes directeurs aideront les États membres à établir un environnement commun de partage d'information pour le domaine maritime entre les différentes communautés d'utilisateurs telles que les autorités chargées de la sûreté et de la sécurité maritimes, du contrôle des pêches, de la

⁹¹ [COM\(2007\) 764](#)

⁹² Communication de la Commission du 15 octobre 2009, intitulée « Sur la voie de l'intégration de la surveillance maritime: Un environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE » ([COM\(2009\) 538](#))

pollution marine, de l'environnement marin, des douanes, du contrôle des frontières, de l'application de la législation et de la défense.

Le partage de données et l'interopérabilité des systèmes de surveillance maritime posant certains problèmes sur les plans technique et juridique, ainsi que du point de vue de la sécurité, la Commission a recensé ces problèmes et avancé des solutions.

Ainsi, les principaux obstacles à la création d'un environnement commun de partage d'informations sont les suivants :

- *la multiplicité des communautés d'utilisateurs et d'opérateurs*
- *la diversité des cadres juridiques*
- *les menaces transfrontalières*
- *les dispositions juridiques particulières*

Selon la Commission, la création d'un environnement commun de partage d'informations repose sur le respect de quatre principes directeurs:

- *optimiser l'échange d'informations entre les différentes communautés d'utilisateurs civils et militaires.* L'Union européenne doit adopter des règles et des normes au niveau communautaire pour relier entre elles les différentes communautés d'utilisateurs. Ces communautés doivent être en mesure de partager au niveau national des informations provenant de systèmes internationaux, communautaires, régionaux et internes. L'environnement commun de partage d'informations doit être sécurisé et flexible pour s'adapter aux besoins des nouveaux utilisateurs ;
- *élaborer un cadre technique non hiérarchique* applicable aux systèmes de contrôle et de surveillance maritimes. Le cadre technique doit faciliter la collecte, la diffusion, l'analyse et la gestion des données. Il doit intégrer les exigences de sécurité et respecter les dispositions sur la protection des données, les règles internationales et les exigences de fonctionnement ;
- *échanger des informations entre les autorités civiles et militaires.* Les autorités responsables de la surveillance maritime doivent être en mesure de partager des informations les unes avec les

autres. Des normes et des procédures communes relatives à l'accès et à l'exploitation des informations seront arrêtées pour garantir un échange de données dans les deux sens ;

- *lever les obstacles aux échanges de données imposés par des dispositions juridiques particulières.* Certaines dispositions de la législation communautaire et nationale peuvent empêcher l'échange d'informations relatives au contrôle et à la surveillance maritimes. Ces dispositions doivent être recensées et adaptées en prévoyant les garanties nécessaires en matière de confidentialité et de sécurité des données et la protection des données à caractère personnel.

Dans ses conclusions du 17 novembre 2009, le Conseil « Relations extérieures » a approuvé la communication de la Commission et invité celle-ci à présenter, pour la fin de 2010, une feuille de route en vue de la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE, étape par étape. En réponse à cette demande, la Commission a présenté dans une communication du 20 octobre 2010 ⁹³, un projet de feuille de route définissant une stratégie en six grandes étapes.

Le Conseil de l'Union européenne, dans un document du 18 avril 2011⁹⁴, a insisté sur la nécessité de tenir compte des résultats des projets pilotes en cours comme " BlueMassMed ⁹⁵" et " Marsuno ⁹⁶", ainsi que d'autres projets intersectoriels pertinents, tels que PT MARSUR⁹⁷ et EUROSUR⁹⁸, qui contribuent au développement de la

⁹³ [COM\(2010\) 584](#)

⁹⁴ [Projet de conclusions](#) du Conseil sur la surveillance maritime intégrée.

⁹⁵ Le projet pilote "BlueMassMed " vise à renforcer la coopération dans le domaine de la surveillance maritime entre acteurs riverains de la Méditerranée et de ses approches atlantiques.

⁹⁶ Le projet pilote " Marsuno " vise à améliorer l'interopérabilité des systèmes de surveillance et de contrôle actuels de la région Mer du Nord.

⁹⁷ " Marsur " est un nouveau système de surveillance maritime présenté à Bruxelles fin juin 2011 par l'Agence européenne de la défense. Il s'agit de relier les différents centres de surveillance maritime, qu'ils soient militaires ou civils, pour leur permettre de dialoguer en direct et d'échanger des informations.

collaboration dans tous les bassins maritimes. La Commission devrait donc publier, d'ici la fin de l'année 2011, une feuille de route plus approfondie conformément à ces recommandations.

2) Questions de sécurité

- DG Affaires intérieures

En décembre 2003, l'Union européenne a adopté la Stratégie européenne de sécurité, qui traite de la dimension extérieure de la sécurité de l'Europe.

En février 2010, le Conseil de l'Union européenne l'a complétée en adoptant la Stratégie de sécurité intérieure⁹⁹, exposant les défis à relever ainsi que les principes et les lignes directrices de l'action à mener dans l'Union. Le document invitait la Commission à présenter des propositions concrètes aux fins de sa mise en œuvre.

La Commission a alors adopté une communication le 22 novembre 2010¹⁰⁰ qui recense les défis les plus urgents pour la sécurité de l'Union européenne qui devront être relevés dans les années à venir. Elle propose cinq objectifs stratégiques et des actions spécifiques pour 2011-2014 qui, parallèlement aux efforts et initiatives en cours, contribueront à rendre l'Union plus sûre. Par exemple, la Commission souhaite une plus grande efficacité dans la prévention de la grande criminalité et de la criminalité organisée, du terrorisme et de la cybercriminalité et dans la lutte contre ces phénomènes, ainsi que dans le renforcement de la gestion des frontières extérieures de l'Union et de sa résilience aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine.

⁹⁸ Eurosur est un projet en cours qui vise à mettre en place un système européen de surveillance des frontières. La Commission envisage sa création depuis 2008. [COM\(2008\) 68](#)

⁹⁹ [Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : Vers un modèle européen de sécurité](#)

¹⁰⁰ « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre » ([COM\(2010\) 673](#))

Répondant à l'une des actions spécifiques qui était envisagée dans la communication de la Commission, un réseau européen de sensibilisation à la radicalisation a été officiellement lancé le 9 septembre 2011.

- DG Relations extérieures

L'Union européenne entretient des relations diplomatiques avec la plupart des pays du monde. Elle a non seulement noué des partenariats stratégiques avec les principaux acteurs internationaux, mais elle s'engage aussi pleinement dans la coopération avec les puissances émergentes dans le monde et elle a signé des accords d'association bilatéraux avec un certain nombre d'États voisins.

Représentation

En dehors de ses frontières, l'Union est représentée par un réseau de 136 délégations, qui remplissent une fonction analogue à celle d'une ambassade.

Le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) institué par le Traité de Lisbonne est au service de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec du personnel issu des départements correspondants de la Commission européenne, du Secrétariat Général du Conseil et des services diplomatiques des États-Membres.

Politique européenne de voisinage

Dès 2004, l'Union européenne a mis en place une politique européenne de voisinage (PEV) qui établit des relations privilégiées avec les pays voisins de l'Est et du Sud (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie et Ukraine). Un partenariat stratégique basé sur quatre espaces communs a spécifiquement été établi avec la Russie qui ne fait pas partie de la PEV.

Le but de ces rapprochements est d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union européenne élargie et ses voisins, et de

renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Dans ce sens, la PEV aborde également les objectifs stratégiques présentés dans la Stratégie de sécurité européenne de décembre 2003.

Le cadre général de la PEV a été développé en premier lieu dans une communication de la Commission sur l'Europe élargie¹⁰¹ en mars 2003, qui a été suivie par un document de stratégie plus développé sur la politique européenne de voisinage¹⁰² publié en mai 2004. Ce document définit en termes concrets la façon dont l'Union européenne propose de travailler plus étroitement avec ces pays.

La PEV s'appuie sur des valeurs et intérêts communs, dont le besoin d'une réponse collective aux défis communs tels que les écarts de prospérité, la migration, le crime, les questions environnementales, la santé publique, l'extrémisme et le terrorisme. La PEV contribue ainsi à la stabilité et à la sécurité mondiale et régionale.

La coopération avec les pays de la zone Voisinage-Est et avec la Russie concerne les domaines suivants : transport ; énergie ; gestion durable des ressources naturelles ; immigration et contrôles frontaliers ; relations socioculturelles ; traitement des munitions abandonnées et des champs de mines.

La coopération avec les pays méditerranéens de la zone Voisinage-Sud concerne de façon prioritaire les domaines suivants : justice ; sécurité et flux migratoires ; développement économique durable et échanges socioculturels.

L'élément central de la politique européenne de voisinage repose sur les plans d'action PEV bilatéraux approuvés mutuellement par l'Union européenne et chaque partenaire. Ceux-ci définissent un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme. La PEV est en outre portée par plusieurs formes de coopération régionale, comme le partenariat oriental, l'Union pour la Méditerranée et la synergie de la mer Noire.

La Commission a réalisé en 2010 le « Paquet voisinage », un rapport¹⁰³ dressant le bilan de cinq années d'application de la PEV. On y

¹⁰¹ [COM\(2003\) 104](#)

¹⁰² [COM\(2004\) 373](#)

¹⁰³ [COM\(2010\) 207](#)

constate par exemple que des accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie sur l'assouplissement des procédures de délivrance de visas ont conduit à la réduction ou à la suppression des frais de visa pour plus d'un tiers des demandeurs, tandis que des accords de réadmission ont aidé à lutter contre l'immigration irrégulière et garantissent pleinement la sécurité de l'UE et de ses partenaires.

On peut noter également que des accords aériens ont été signés entre l'Union européenne et le Maroc, entre l'Union et la Géorgie, ainsi qu'entre l'Union et la Jordanie. Non seulement de tels accords ont une incidence positive sur le trafic aérien et sur la croissance économique, mais ils sont également des outils essentiels pour promouvoir les normes extrêmement élevées qui sont celles de l'Union européenne en matière de sûreté, de sécurité et de gestion du trafic aérien.

- DG Aide Humanitaire (ECHO)

Au travers de la Direction Générale de l'Aide Humanitaire - ECHO, la Commission européenne porte assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne ¹⁰⁴.

Parmi les politiques mises en œuvre dans ce cadre on peut citer :

Le Consensus européen sur l'aide humanitaire

Ces dernières années, le cadre opérationnel de l'aide humanitaire a été sensiblement modifié, reflétant notamment le caractère changeant des conflits.

Dans cet environnement humanitaire plus complexe et difficile, un effort de réforme international mené par les Nations unies est en cours pour rendre l'effort humanitaire global plus efficace. En tant que plus grand donateur d'aide humanitaire au niveau mondial, l'Union européenne (les États membres et la Commission européenne) a une responsabilité particulière pour mener cet effort international.

¹⁰⁴ Mandat confié à ECHO par l'Union européenne par le Règlement (CE) n° 1257/96.

En décembre 2006, la Commission a lancé une consultation étendue aux États membres et aux organisations humanitaires visant à dégager un consensus sur l'aide humanitaire qui traiterait des questions principales rencontrées tant par les donateurs que par les organisations spécialisées. L'objectif était de fournir un travail concret pour une communication au Conseil et au Parlement européen¹⁰⁵. Cette consultation a révélé un large consensus face aux défis auxquels les humanitaires sont confrontés et sur les nécessités d'une position claire de l'Union européenne à ce sujet.

Le résultat de ce processus s'est concrétisé sous la forme d'une déclaration intitulée «Le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire»¹⁰⁶, signée en décembre 2007 par les trois institutions européennes (Conseil, Parlement et Commission). Cette déclaration politique globale et commune de l'Union européenne affirme les valeurs, les principes de base et l'étendue politique de l'aide humanitaire européenne, et renforce la capacité de l'Union à aider les gens qui souffrent dans les zones de crise à travers le globe. Parmi les engagements communs devant être mis en pratique par la Commission européenne et par les États membres dans leurs politiques de développement, on note :

- *la réduction de la pauvreté* - engagement principalement axé sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. La réalisation de cet objectif permettra de faire face à d'autres défis tels que le développement durable, le VIH/sida, la sécurité, la prévention des conflits, la migration forcée, etc., afin de mettre en place une mondialisation équitable ;
- *le développement fondé sur les valeurs démocratiques de l'Europe* - le respect des Droits de l'homme, la démocratie, les libertés fondamentales et l'État de droit, la bonne gouvernance, l'égalité hommes-femmes, la solidarité, la justice sociale et l'action multilatérale effective (particulièrement par l'intermédiaire des Nations unies) ;

¹⁰⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 juin 2007- Vers un consensus européen sur l'aide humanitaire ([COM\(2007\) 317](#))

¹⁰⁶ Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:FR:PDF>

- *les pays en développement sont les premiers responsables de leur développement* - principe dont la mise en pratique se fonde sur des stratégies nationales élaborées en collaboration avec des organismes non gouvernementaux et qui mobilisent des ressources nationales. L'aide de l'Union européenne s'alignera sur ces stratégies et ces procédures nationales.

Les services de la Commission ont élaboré en mai 2008 un document de travail¹⁰⁷ établissant un plan d'action comprenant des mesures concrètes pour la mise en œuvre du consensus.

Dans un rapport publié en décembre 2010¹⁰⁸, le Parlement européen dresse un bilan à mi-parcours de ce plan d'action. À ce titre, il regrette que le consensus reste encore trop méconnu au-delà des partenaires humanitaires et demande qu'il fasse l'objet de formations spécifiques, notamment auprès du service européen pour l'action extérieure (SEAE), des diplomates des États membres et des acteurs militaires. D'autre part, le Parlement invite le Conseil et la Commission à mettre en place des règles précises et transparentes pour la coopération et la coordination entre le SEAE et la Commission concernant la gestion de crises de grande ampleur en dehors du territoire de l'Union européenne. De plus, le Parlement tient à réaffirmer que la distinction entre les mandats des acteurs militaires et humanitaires, en particulier dans les zones touchées par des catastrophes naturelles et en proie à des conflits armés, doit rester bien claire. À cet effet, il demande à la Commission d'entreprendre des actions de sensibilisation à la spécificité de l'aide humanitaire au sein de la politique extérieure de l'Union européenne.

¹⁰⁷ [SEC\(2008\)1991](#)

¹⁰⁸ Rapport du Parlement sur la mise en œuvre du consensus européen sur l'aide humanitaire: bilan à mi-parcours de son plan d'action et perspectives d'avenir ([2010/2101\(INI\)](#))

Le mécanisme de coopération pour la protection civile.

Ce mécanisme a été instauré¹⁰⁹ afin d'améliorer la coordination de l'intervention des services de secours de la protection civile dans les cas d'urgence majeure, en définissant les obligations des États membres et de la Commission, et en instituant certains organes et procédures. La Commission accomplit notamment les tâches suivantes :

- 1) établissement et gestion du centre de suivi et d'information (MIC) : le MIC est l'organe opérationnel du mécanisme, disponible 24 heures sur 24. Par son intermédiaire, la Commission peut faciliter la mobilisation des moyens de protection civile des États membres en cas d'urgence.
- 2) établissement et gestion du système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS) ;
- 3) contribution à l'élaboration de systèmes de détection et d'alerte précoce en cas de catastrophes ;
- 4) mise en place des moyens permettant de mobiliser et d'envoyer, dans les meilleurs délais, de petites équipes d'experts ;
- 5) élaboration d'un programme de formation destiné à améliorer la coordination des interventions de secours dans le domaine de la protection civile ;
- 6) collecte et centralisation en cas d'alerte majeure, d'informations sur la capacité des États membres d'assurer la production de sérums et de vaccins ou de toute autre ressource médicale nécessaire ;
- 8) stimulation et encouragement, pour les besoins du mécanisme, de l'introduction et de l'emploi de nouvelles technologies.

Les cas d'urgence visés peuvent être le résultat d'une catastrophe naturelle, technologique, radiologique ou environnementale (y compris la pollution marine accidentelle), ou d'un acte terroriste survenant ou menaçant de survenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Récemment, en février 2011, l'Union européenne a activé le mécanisme de coopération pour la protection

¹⁰⁹ Décision [2007/779/CE, Euratom](#) du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile.

civile afin d'évacuer des Européens de Libye, alors en proie à de violents affrontements entre pro- et anti-Kadhafi.

- DG Développement et Coopération - EuropeAid

Parmi ses activités on peut noter le domaine Sécurité et conflits qui comprend diverses mesures telles que :

La prévention des conflits

Plusieurs facteurs sont à la base des conflits : la pauvreté, la faiblesse des structures sociales, les antagonismes ethniques, l'intolérance religieuse et culturelle, l'injustice sociale, la prolifération des armes de destruction massive et de petit calibre, etc. Pour contrôler ces facteurs et empêcher qu'ils ne débouchent sur un conflit, la Commission européenne a préparé dans une communication ¹¹⁰ une liste des causes potentielles de conflit à surveiller.

Les trois priorités envisagées sont la prévention à long terme (intégration régionale, commerce, traitement de questions transversales telles que les drogues, les armes de petit calibre, les mouvements migratoires massifs...), à court terme (capacité d'alerte et d'action rapides, aide économique d'urgence, dialogue politique, représentants spéciaux, usage de sanctions...), et le renforcement de la coopération internationale (avec les organisations internationales, les ONG, le G8...).

Avec son approche de la prévention des conflits, la Commission veut s'attaquer aux causes profondes des conflits et construire une paix durable grâce à la médiation et aux opérations de soutien à la paix. Pour illustration, le 8 avril 2011, la Commission a adopté une décision de financement¹¹¹ d'un montant de 19,5 millions d'euros pour l'année 2011 en faveur de l'opération de consolidation de la paix de la Force multinationale de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale MICOPAX, en République Centrafricaine.

¹¹⁰ Communication de la Commission, du 11 avril 2001, sur la Prévention des conflits ([COM\(2001\) 211](#))

¹¹¹ [COM \(2011\) 2353](#)

L'Instrument de stabilité

L'Instrument de stabilité est un instrument stratégique conçu par la Commission européenne pour aborder un certain nombre de défis en matière de sécurité mondiale et de développement en complément des instruments géographiques. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007¹¹², il remplace plusieurs instruments en faveur de la lutte contre les drogues, du déminage, des populations déracinées, de la gestion des crises, de la réhabilitation et de la reconstruction.

Les mesures financées par l'instrument de stabilité doivent contribuer à la prévention et à la réaction aux crises d'origine naturelle ou humaine, ainsi qu'à la réhabilitation des pays suite à une crise ou une situation d'instabilité.

Depuis 2007, 350 millions d'euros ont été mobilisés pour soutenir 100 mesures différentes prises dans 48 pays du monde entier. Concernant la répartition géographique des interventions menées en réponse aux crises au cours des dernières années, une part non négligeable de l'aide est accordée à l'Afrique (environ 25 % de l'aide), suivie par l'Asie (environ 20 %), le Moyen-Orient (environ 18 %), les Balkans occidentaux et l'Europe de l'Est (environ 15 %), l'Amérique latine et les Caraïbes (près de 11 %), l'Asie centrale et le Caucase du Sud (11 %).

Sur le plan thématique, les mesures adoptées couvrent un large éventail de questions axées sur les besoins spécifiques de chaque situation de conflit émergent ou d'après-conflit. On peut citer par exemple des mesures de mise en œuvre ou de soutien dans les régions où des missions de la PSDC sont déployées (Afghanistan, Tchad, République démocratique du Congo, Géorgie, Corne de l'Afrique/piraterie, Kosovo, Territoires palestiniens occupés), des programmes de relèvement après un conflit et après une catastrophe (Bangladesh, Cuba, partie orientale de la République démocratique du Congo, Bande de Gaza, Haïti, Liban, Myanmar/Birmanie, Nicaragua, Pérou)...

¹¹² Règlement (CE) n° [1717/2006](#) du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité.

À noter également le rôle important des délégations de l'Union européenne dans la réaction aux crises, puisqu'elles présentent souvent des propositions de projets à la Commission et sont directement responsables de la gestion des mesures d'aide exceptionnelles adoptées.

L'aide économique

L'Union européenne fournit une aide économique directe aux pays partenaires, à l'échelle macro et microéconomique, dont une aide budgétaire par pays, le financement des activités d'intégration régionale et des initiatives de micro-financement.

La Commission européenne évalue les problèmes de gestion des finances publiques des pays bénéficiaires. Elle est intimement convaincue que l'intégration régionale est un moyen efficace pour garantir la paix, la sécurité et la prospérité. La Commission mène ses activités dans ce domaine sur la base de documents de programmation régionale, élaborés en concertation avec les organismes régionaux concernés.

Récemment, en août 2011, la Commission a annoncé¹¹³ que l'Union européenne avait approuvé deux nouveaux programmes d'assistance financière pour la Tunisie, d'un montant total de 110 millions d'euros, afin de soutenir le processus de transition politique et économique.

La reconstruction

En fonction des circonstances, la réponse de la Commission européenne aux crises se concentre sur un soutien à court et moyen terme pour rétablir les institutions étatiques critiques et consolider la paix à travers la justice transitoire et la réconciliation.

Ainsi, suite au séisme ayant ravagé Haïti en 2010, la Commission a contribué au financement des travaux de reconstruction du pays à hauteur de 620 millions de dollars.

¹¹³ [Communiqué de presse](#) de la Commission européenne du 23 août 2011.

Le désarmement et déminage

- Dans les États sortant d'un conflit, l'Union européenne apporte son soutien aux mesures de désarmement et de contrôle des armes dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le désarmement. À ce propos, il faut rappeler que s'agissant de la lutte contre les mines et les débris de guerre explosifs, la Commission européenne a joué un rôle particulièrement actif dans les pays en développement, menant des actions : 1- d'éducation aux risques ; 2 - de relevé et de marquage des zones à risque ; 3 - de détection et de déminage ; 4 - d'aide aux victimes ; 5 - de gestion/destruction des stocks ; 6 - de renforcement des capacités dans tous les domaines, notamment dans celui de la formation.

Selon les rapports publiés par l'Observatoire des mines et des armes à sous-munitions, le nombre estimé de victimes de mines anti-personnelles et d'autres restes explosifs de guerre était de 18 000 en 1999 et est passé à environ 4 000 en 2009. Plus précisément, concernant la lutte contre les mines en Afghanistan, le Parlement constate¹¹⁴ que depuis 2002 l'assistance financière et technique de l'Union européenne, qui s'élève à 89 millions d'euros, a aidé à déminer approximativement 240 km² de terrains contenant des mines anti-personnelles dans le pays, rendant ainsi les terres accessibles d'un point de vue économique et permettant aux propriétés d'être reconstruites et aux familles de rentrer chez elles.

- Pour ce qui est de la lutte contre les armes à feu dans les pays en développement, notamment les armes légères et de petit calibre (ALPC), la Commission européenne a mis l'accent sur : 1 - les aspects législatifs et réglementaires ; 2 - les initiatives en matière de contrôle des exportations d'armes à feu et de lutte contre les trafics, notamment transfrontaliers, d'armes légères et de petit calibre ; 3 - la collecte et la destruction des armes à feu ; 4 - la gestion des stocks ; 5 - la

¹¹⁴ Rapport du Parlement du 8 juin 2011 sur l'état d'avancement de la lutte contre les mines ([2011/2007\(INI\)](#))

sensibilisation/l'éducation aux risques ; 6 - les enquêtes ; 7 - la participation de la société civile ; 8 - la gestion de l'information et les échanges de systèmes et protocoles ; 9 - le désarmement, la démobilisation et la réinsertion ; 10 - l'aide aux victimes.

Parmi les actions et projets soutenus par l'Union européenne dans le domaine des ALPC au sein des pays tiers, on peut noter qu'en vertu de la décision 2005/852/PESC du Conseil ¹¹⁵, l'Union s'est engagée à mettre un million d'euros à la disposition de l'Agence Otan d'entretien et d'approvisionnement (NAMSA) pour la destruction d'ALPC en Ukraine. À la fin de l'année 2010, 130 000 ALPC avaient ainsi été détruites, sur les 400 000 prévues. La destruction a été ralentie du fait que les 400 000 ALPC destinées à être détruites n'ont pas toutes été mises à disposition par les autorités ukrainiennes concernées.

Le soutien à la réforme du secteur de la sécurité

Parallèlement, la Commission suit un nouveau concept d'aide extérieure imaginé par l'OCDE et connu sous le nom de « réforme du secteur de la sécurité ¹¹⁶ » (RSS). Prenant en compte la relation qui existe entre les diverses composantes du système de sécurité, la RSS adopte une approche générale de la sécurité et fait du contrôle démocratique un moyen de garantir la stabilité nécessaire à l'acheminement de l'aide. Le soutien apporté à la RSS par la politique européenne de sécurité et de défense (en 2005)¹¹⁷ et par la communication de la Commission sur l'appui à la RSS (en 2006)¹¹⁸ permet de définir le cadre de l'implication future de l'Union européenne en faveur de la RSS ainsi que le champ d'application du

¹¹⁵ [Décision](#) du 29 novembre 2005 concernant la destruction des armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions en Ukraine.

¹¹⁶ Synthèse disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/31671832.pdf>

¹¹⁷ Le concept PESD traitant de l'appui à la RSS a été adopté sous la Présidence britannique (conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures des 21 et 22 novembre 2005)

¹¹⁸ [COM\(2006\) 253](#)

renforcement de la coordination entre l'aide extérieure accordée par l'Union européenne et les politiques de sécurité et de défense.

La cohérence des politiques au service du développement

Il faut noter par ailleurs que la paix et la sécurité forment l'un des domaines où la Commission européenne s'est engagée à viser « la cohérence des politiques au service du développement ». L'idée de ce concept est qu'une meilleure coopération au développement ne suffit pas pour permettre aux pays en développement d'atteindre les OMD. La Commission a ainsi démontré dans une communication ¹¹⁹ de 2005 qu'il fallait une amélioration effective de la cohérence des politiques des pays développés. Elle a alors identifié douze domaines politiques¹²⁰ prioritaires autres que l'aide, dans lesquels il semblait particulièrement intéressant de réaliser des synergies avec les objectifs de la politique de développement. Pour chacun de ces domaines prioritaires, la Commission a défini des orientations générales ainsi qu'une série d'actions spécifiques devant contribuer à accélérer les progrès vers les OMD. La mise en cohérence des politiques au service du développement est également assurée par le « Consensus européen pour le développement ¹²¹ » et les conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures du 20 novembre 2007.

¹¹⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social du 12 avril 2005 - Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ([COM\(2005\) 134](#))

¹²⁰ À l'origine il n'y avait que onze domaines relevés par la Commission, mais le Conseil a ajouté celui du changement climatique dans ses conclusions de mai 2005. Désormais, les douze domaines politiques abordés sont le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, les migrations, la recherche, l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie.

¹²¹ Disponible sur : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf

Se basant sur ce cadre politique existant, la Commission a récemment proposé une nouvelle approche ¹²² visant à engager « toute l'Union européenne ¹²³ » dans cet effort global de cohérence.

L'évaluation des progrès accomplis en matière de cohérence des politiques pour le développement (CPD) est réalisée de façon continue, notamment par des rapports biennaux produits par la Commission européenne, le prochain étant prévu à l'automne 2011, ainsi que par des questionnaires envoyés aux États membres.

Pour illustration, selon la dernière auto-évaluation effectuée en 2009, environ 73 % des États membres estimait « satisfaisants » les progrès globaux en matière de respect des engagements CPD dans le domaine de la sécurité, tandis que 27 % les jugeait « moyens ¹²⁴ ».

- DG Justice

En 2009, le Conseil européen a adopté le « Programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », qui définit les priorités à prendre en compte aux fins de la mise en place de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice au cours des cinq prochaines années.

Pour relever les défis futurs et renforcer davantage l'espace de justice, la Commission a adopté en 2010 un ambitieux plan d'action¹²⁵ visant à mettre en œuvre le programme de Stockholm qui présente les priorités de l'Union européenne dans ce domaine pour la période 2010-2014. Par exemple, afin de mieux protéger les citoyens et lutter contre la criminalité transfrontalière, la Commission entend améliorer

¹²² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 septembre 2009 portant sur «La cohérence des politiques pour le développement: établissement du cadre politique pour une approche de "toute l'Union"» ([COM\(2009\) 458](#))

¹²³ C'est-à-dire tenant compte de l'ensemble des instruments et processus.

¹²⁴ Il faut préciser que seulement 15 États membres avaient fourni une réponse à la question posée pour le domaine de la sécurité. Pour consulter les résultats concernant l'ensemble des domaines thématiques, voir le rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement ([COM\(2009\)461](#)).

¹²⁵ [COM\(2010\) 171](#)

les instruments de sécurité existants, en particulier dans le domaine de la gestion de flux d'information, et propose la mobilisation des outils technologiques nécessaires, notamment un registre européen des ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une condamnation. Le plan d'action prévoit par ailleurs une amélioration des politiques de lutte contre la criminalité transfrontalière, principalement une meilleure coopération européenne en matière répressive, y compris entre Europol, Eurojust et Frontex (agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne).

- DG Politique régionale

On peut noter que cette direction générale de la Commission soutient le programme PEACE III (2007-2013) qui vise à consolider le processus de paix et de stabilité et à promouvoir la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes d'Irlande.

- DG Élargissement

L'Union européenne fournit une assistance financière aux pays candidats et candidats potentiels et les aide à réformer et adapter leurs institutions et législations. L'assistance financière se matérialise par des projets sur le terrain mis en œuvre après programmation et contractualisation. Parmi les projets menés dans ces pays, on peut citer la réforme de la police et de l'appareil judiciaire, l'enjeu étant de soutenir les politiques de lutte contre la corruption et le crime organisé, les politiques migratoires ainsi que les politiques de contrôle des visas ou des frontières.

Par exemple, au titre de l'instrument d'aide de préadhésion, la Croatie a bénéficié ces dernières années d'un soutien à la réforme du système judiciaire, en vue d'aider l'école de la magistrature à dispenser à des juges et procureurs une formation continue axée sur les modifications de la législation croate liées à l'adhésion à l'Union européenne. Cela a permis de créer 5 bureaux de formation régionaux et quelque 3000 juges et procureurs ont pu suivre le programme de formation. La

Serbie a quant à elle bénéficié d'une aide destinée à moderniser son poste frontière le plus méridional, notamment à travers la construction de nouvelles infrastructures pour le terminal des passagers.

- DG Énergie

L'énergie constitue aujourd'hui l'un des plus grands enjeux auxquels l'Europe est confrontée. Dans un contexte de vulnérabilité à l'égard de ses importations, d'éventuelles crises énergétiques et de l'incertitude qui pèse sur l'approvisionnement futur, l'Union européenne doit veiller à mettre en place des mesures et des partenariats pour garantir la sécurité de son approvisionnement énergétique. Elle doit pour cela impliquer et coopérer avec les pays développés et les pays en développement, qu'ils soient producteurs, de transit ou consommateurs.

La Commission européenne a proposé en 2008 un plan d'action ¹²⁶ dans le domaine de la sécurité et de la solidarité énergétiques, articulé autour de cinq axes principaux, parmi lesquels figurent les relations extérieures dans le secteur de l'énergie. À ce propos, la Commission a mis l'accent sur la nécessité de diversifier les voies d'approvisionnement en énergie, une telle diversification étant recherchée notamment par le déploiement d'une « diplomatie des tuyaux », active et particulièrement complexe, dans laquelle la Russie occupe une place ambivalente, à la fois acteur incontournable et partenaire difficile.

Afin de renforcer la dimension externe de la politique énergétique de l'Union européenne, la Commission, dans une communication récente intitulée « S'engager avec les partenaires au-delà de nos frontières ¹²⁷ », demande un partage d'information sur les accords

¹²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique : plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques » ([COM\(2008\) 781](#))

¹²⁷ [COM\(2011\) 539](#), 7 septembre 2011.

bilatéraux entre pays dans le domaine de l'énergie, et cherche à nouer des partenariats entre d'anciens et de nouveaux grands pays fournisseurs et d'importants pays consommateurs. Sont ainsi à l'étude la coopération avec des pays engagés dans le processus d'adhésion à l'Union, une extension du traité instituant la Communauté de l'énergie, un partenariat régional UE-Méditerranée dans le domaine de l'énergie et un nouvel accord de coopération UE-Russie.

- Centre commun de recherche (JRC)

Le Centre commun de recherche est un réseau reliant sept instituts de recherche de l'Union européenne. En tant que service de la Commission, il joue pour l'Union le rôle de centre de référence en matière de science et de technologie.

Le programme de recherche du JRC, conformément au 7^{ème} programme-cadre de la Commission (2007-2013), s'inscrit dans les domaines suivants:

- Chaîne alimentaire, biotechnologie, sécurité des produits chimiques et contributions à la santé
- Environnement, changement climatique, énergie et transport
- Sécurité et sûreté nucléaire
- Agenda de Lisbonne, société de l'information, développement rural
- Sécurité interne/externe, lutte anti-fraude et aide au développement

La contribution du JRC à la sûreté et la liberté reposera sur la recherche afin de livrer les moyens technologiques adéquats pour la détection et l'analyse de menaces potentielles et la diffusion d'outils permettant d'améliorer les capacités de l'Union européenne en termes de prévention, de suivi et de gestion du risque. Les domaines prioritaires englobent la sûreté intérieure, les réactions face aux catastrophes et leur gestion, ainsi que la sécurité de l'alimentation humaine.

Par ailleurs, le Centre apportera son soutien aux instruments de relations extérieures de l'Union, en incluant des instruments pour la stabilité et l'aide humanitaire. Il soutiendra ainsi les efforts politiques

de l'Union pour l'amélioration de la situation en termes de sécurité mondiale et aidera la politique européenne de coopération au développement à se munir d'outils tels que l'observatoire pour le développement durable et l'environnement dans les pays ACP. Les domaines prioritaires comprennent les questions de sécurité mondiale et la coopération au développement.

- DG Recherche et innovation

Le septième programme-cadre pour la période 2007-2013, qui est doté d'un budget de 50,5 milliards d'euros, constitue l'expression la plus concrète de la politique de l'Union en matière de recherche et d'innovation. Il comporte un volet *coopération* qui suppose une recherche conjointe dans différents secteurs, en particulier celui de la sécurité :

- Sécurité des citoyens : production de solutions technologiques pour la protection civile, y compris la biosécurité et la protection contre les risques découlant de la criminalité et du terrorisme.
- Sécurité des infrastructures et des services d'utilité publique : analyse et sécurisation des infrastructures (par exemple, dans le domaine des transports, de l'énergie, des TIC), des systèmes et des services (y compris les services financiers et administratifs) essentiels et/ou constitués en réseau, publics et privés, existants et futurs.
- Surveillance intelligente et sécurité des frontières : recherche axée sur les technologies et les capacités permettant d'améliorer l'efficacité et les performances de tous les systèmes, équipements, outils, processus et méthodes d'identification rapide nécessaires pour renforcer la sécurité des frontières terrestres et côtières de l'Europe, notamment en matière de contrôle et de surveillance des frontières.
- Rétablissement de la sécurité et de la sûreté en cas de crise : recherche axée sur les technologies permettant la supervision et l'appui de diverses opérations de gestion de situations d'urgence (protection civile, tâches humanitaires et sauvetage)

et sur les problématiques telles que la préparation, la coordination et la communication inter-organisations, les architectures distribuées et les facteurs humains.

Il est précisé dans la [décision n° 1982/2006/CE](#) du Parlement et du Conseil que la recherche européenne dans le domaine de la sécurité encouragera également le développement de technologies polyvalentes afin d'élargir au maximum la palette d'applications.

D'autre part, on peut souligner que pour la première fois dans le 7^{ème} programme-cadre, l'espace dispose de son propre budget de recherche. Cette évolution prouve que l'Union entend jouer un rôle à part entière dans ce secteur. Le projet de Surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES¹²⁸) facilitera le recours aux observations effectuées à partir de l'espace en vue d'anticiper ou de gérer les crises environnementales et de sécurité.

- DG Action pour le climat

En 2009, la Commission a publié un Livre blanc¹²⁹ établissant un cadre visant à réduire la vulnérabilité de l'Union européenne aux effets du changement climatique. La Commission y démontre qu'il est indispensable de faire de l'adaptation au changement climatique une priorité d'action au niveau européen, en coordination avec les politiques menées sur le plan national et international. En effet, un échec en matière d'adaptation pourrait avoir des conséquences au niveau de la sécurité. L'Union procède donc au renforcement de ses systèmes d'analyse et d'alerte rapide et à l'intégration du changement climatique dans les instruments existants comme les mécanismes de prévention des conflits et la réforme du secteur de la sécurité. Les répercussions du changement climatique sur les flux migratoires devraient également être pris en compte dans les réflexions menées

¹²⁸ *Global Monitoring for Environment and Security.*

¹²⁹ *Livre blanc : Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen (COM(2009) 147).*

d'une manière plus générale au niveau communautaire en ce qui concerne les politiques de sécurité, de développement et migratoires. Dans une résolution du 6 mai 2010 ¹³⁰, le Parlement européen a salué ce Livre blanc et invité la Commission à lui faire un rapport, d'ici 2012, sur les progrès réalisés dans sa mise en œuvre.

- DG Fiscalité et union douanière

Douane 2013¹³¹ est un programme de coopération européen qui donne aux administrations douanières nationales la possibilité d'échanger des informations et du savoir-faire. Il permet d'élaborer et de gérer en partenariat de grands systèmes informatisés transeuropéens et de créer des réseaux mettant en relation des fonctionnaires nationaux de toute l'Europe.

Les objectifs de ce programme sont les suivants :

- faire en sorte que les administrations douanières nationales agissent comme si elles ne constituaient qu'une seule administration ;
- renforcer la sécurité et la sûreté dans l'UE et aux frontières extérieures ;
- intensifier la lutte contre la fraude et protéger les intérêts financiers et économiques de l'UE et des États membres ;
- améliorer la compétitivité des entreprises européennes en modernisant et en accélérant les procédures douanières.

La Commission est responsable de la mise en œuvre du programme. Elle est assistée dans cette tâche par le comité Douane 2013, qui se compose de délégués issus de chaque État membre de l'Union.

¹³⁰ Résolution du Parlement européen du 6 mai 2010 sur le Livre blanc de la Commission intitulé « Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen» ([2009/2152\(INI\)](#)).

¹³¹ Décision n° [624/2007/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté.

La Commission a réalisé un rapport d'évaluation¹³² à mi-parcours du programme Douane 2013, portant sur l'incidence des activités menées entre 2008 et mars 2011.

L'évaluation montre que le programme a produit les effets désirés et qu'il répond étroitement aux besoins et aux problèmes des bénéficiaires.

- DG Mobilité et transports

Une Agence européenne pour la sécurité maritime a été créée en 2002¹³³. Elle est chargée de fournir une aide technique et scientifique aux États membres et à la Commission en vue d'une application correcte de la législation communautaire dans le domaine de la sécurité maritime, du contrôle de sa mise en œuvre et de l'évaluation de son efficacité. En effet, il importe de prendre des mesures appropriées en vue de garantir la sécurité des transports maritimes communautaires et des ports de l'Union européenne, ainsi que la sécurité des passagers, des équipages et du personnel des ports, face aux menaces d'actes illicites intentionnels.

Par ailleurs, une Agence européenne de la sécurité aérienne a été instituée en 2008¹³⁴. Cette Agence est la clé de voûte de la stratégie de sécurité aérienne de l'Union européenne. Sa mission est de promouvoir le plus haut niveau possible de sécurité et de protection environnementale de l'aviation civile. Elle travaille en étroite collaboration avec la Commission.

¹³² [COM\(2011\) 537](#)

¹³³ Règlement (CE) [n° 1406/2002](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime

¹³⁴ Règlement (CE) [n° 216/2008](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne.

D'autre part, il existe depuis 2004 une Agence ferroviaire européenne¹³⁵ chargée notamment de renforcer la sécurité du système ferroviaire européen, en apportant le support technique nécessaire à la mise en œuvre de la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer européens.

- DG Informatique

Ces dernières années, les secteurs privé et public ont commencé à recourir aux CERT¹³⁶, de petites équipes de cyberexperts connectés à l'internet et capables de répondre rapidement et efficacement aux problèmes et aux menaces de sécurité en ligne (les cyberattaques).

Dans sa stratégie numérique pour l'Europe¹³⁷ adoptée en mai 2010, la Commission s'est engagée à établir une CERT pour les institutions européennes, dans le cadre de sa politique renforcée et de haut niveau en matière de sécurité des réseaux et de l'information en Europe.

La stratégie numérique invite aussi les États membres à créer leurs propres CERT en vue d'établir, d'ici à 2012, un réseau européen des équipes d'intervention des administrations.

L'équipe CERT mise en place travaillera en coopération étroite avec les équipes de sécurité informatique des différentes institutions européennes et en liaison avec les CERT des États membres et d'autres pays, échangeant des informations sur les menaces et sur les réponses à y apporter.

- DG Ressources humaines et sécurité

Concernant la sécurité, l'activité de cette direction générale consiste essentiellement à :

- prévenir et gérer les crises, en mettant à disposition un point de contact unique en dehors des heures de services et en assurant une surveillance de la situation de sécurité en étroite collaboration avec les autorités nationales ;

¹³⁵ Règlement (CE) [n° 881/2004](#) du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, instituant une Agence ferroviaire européenne.

¹³⁶ *Computer Emergency Response Team*.

¹³⁷ [COM\(2010\) 245](#).

- favoriser la diffusion d'une nouvelle culture de sécurité auprès du personnel ;
- enquêter sur tout acte illégal commis à l'intérieur des bâtiments de la Commission ;
- définir et mettre en œuvre les mesures de sécurité technique, informatique et des télécommunications pour l'échange d'informations classifiées à l'intérieur et à l'extérieur de l'Institution.

Annexe : Les cellules de crise de l'Union européenne

- La salle d'opération d'ECHO (Commission européenne)
- Le MIC (Commission européenne)
- Les plateformes de crises pour les délégations de l'UE (Commission européenne)
- Le centre d'opération de Frontex (Commission européenne)
- Le service de soutien à l'Agence européenne pour la sécurité maritime (Commission européenne)
- La cellule d'urgence à la DG Sanco (Commission européenne)
- La structure de veille radiologique à la DG Énergie (Commission européenne)
- La « *Secure Room* » de la DG Affaires intérieures, mobilisable en cas de terrorisme (Commission européenne)
- Le bureau Permanence de la DG HR (anciennement DG Admin.) (Commission européenne)
- Le dispositif de surveillance du Conseil de l'UE (situé au Justus Lipsius)
- Le SitCen (SEAE)
- La cellule " Watchkeeping " (EMUE)

Analyse des conséquences possibles de la directive Marchés publics du « paquet défense »

Dr. Jean-Yves Clairy

Selon la Commission européenne, l'industrie de défense européenne réalise un chiffre d'affaire de 55 milliards d'euros, et emploie plus de 300.000 personnes. Plusieurs restructurations (en particulier dans le secteur aéronautique) ont été réalisées, mais elles ne sont pas suffisantes. Il est fondamental de renforcer la dimension industrielle de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) pour doter l'UE des capacités nécessaires pour mener de manière autonome les opérations extérieures.

Le paquet défense encadre juridiquement la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Il est composé de trois éléments. Il s'agit d'abord de la communication (COM(2007)) 764 du 5 décembre 2007 intitulée « stratégie pour une industrie européenne de la défense plus forte et plus compétitive ». Puis, de la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices – dite marchés publics de défense (MPDS). Et enfin, de la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté – dite transferts intracommunautaires (TIC).

La directive TIC complète la directive Marchés publics. Son objet est de faciliter la libre circulation des équipements de défense à l'intérieur du marché par l'attribution de licences. En d'autres termes, il s'agit de fluidifier le marché de défense en créant un régime facilitant les exportations intracommunautaires d'armement. En l'espèce, nos propos concerneront plus la directive MPDS car c'est le pilier de la mise en œuvre d'un marché européen des équipements de défense

(MEED). La directive MPDS est l'épine dorsale de l'édifice. Son objectif est de renforcer les capacités industrielles en harmonisant les régimes juridiques des marchés publics des différents États membres. Elle a été transposée en droit interne par le décret n° 2011-1104 du 14 septembre 2011 relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics de défense ou de sécurité.

Le présent article propose une analyse juridique de l'impact possible de la directive Marchés publics sur la BITDE en trois parties. Il sera analysé tour à tour la fragmentation du marché des équipements de défense (1), les conséquences de la directive MPDS sur la BITDE (2), les limites et les perspectives d'avenir (3).

1 – Le constat : la fragmentation du marché des équipements de défense en Europe

1.1) la notion de « fragmentation de marché »

Le marché est dit fragmenté lorsqu'il est divisé en multiple segments de taille réduite ou/et lorsqu'il y a de nombreux industriels concurrents ayant chacun des parts de marché réduites. La fragmentation du marché de la défense a trois facettes. Elle se traduit d'abord par une hétérogénéité des régimes juridiques (chaque État applique son droit national). Ensuite, il existe une fragmentation de la demande (les besoins opérationnels des États ne sont pas suffisamment harmonisés donc il est difficile d'acquérir des capacités communes). Enfin, du côté de l'offre (les industriels de défense) il y a trop de PME/PMI liées à la défense, et trop peu de grands groupes industriels.

La Commission européenne a rédigé un premier état des lieux dans la Communication n° 96 du 24 janvier 1996. Elle y précise les défis auxquels sont confrontées les industries européennes de défense. Elle constate une fragmentation du marché des équipements de défense qui handicape l'industrie. Dès lors, elle propose de « défragmenter » le marché des équipements de défense en harmonisant les codes

nationaux de marchés publics, et la réglementation relative aux transferts intracommunautaires d'équipements.

1.2) les causes de la fragmentation de marché

L'utilisation fréquente (voire abusive dans certains cas) de l'article 346 du TFUE est la cause principale de la fragmentation de marché des équipements de défense. En invoquant l'article 346, les États étaient exonérés de l'application de la directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. La législation nationale autorisait de passer des marchés publics sans mise en concurrence européenne. Par exemple, en France, le décret 2004/15 du 7 janvier 2004 permettait de faire abstraction des règles européennes en passant des marchés négociés sans mise en concurrence européenne dès lors que les intérêts essentiels de sécurité nationale étaient menacés. Or, l'interprétation de la notion d'intérêts essentiels étant plutôt extensive, les industriels nationaux étaient sélectionnés en priorité par le pouvoir adjudicateur.

1.3) les conséquences de la fragmentation de marché sur la BITDE

La fragmentation de marché a entraîné un désavantage concurrentiel pour l'industrie européenne. Elle entraîne des pertes de marchés car les industries de défense ne sont pas suffisamment innovantes, et compétitives. De plus, il est difficile d'atteindre une économie d'échelle car l'intégration européenne de l'industrie de la défense est insuffisante. Dans ces conditions, la Commission européenne propose d'utiliser la méthode appliquée au marché unique pour défragmenter le marché de défense. Le marché unique peut être défini comme le marché intérieur des 27 États membres de l'Union européenne où circulent librement les personnes, les marchandises, les services et les capitaux (les quatre libertés). Il s'agit d'un marché « défragmenté » puisqu'il existe « un » seul marché soumis à une législation harmonisée dont le contrôle juridictionnel relève de la Cour de justice de l'Union

européenne (CJUE). Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993, il est l'une des réussites de l'Union européenne qui aujourd'hui est une puissance économique mondiale.

En s'inspirant du cadre législatif relatif au marché unique, la Commission entend utiliser la méthode supranationale pour rationaliser le marché des équipements de défense. L'objet de la directive 2009/81/CE sur la passation des marchés publics est justement de rationaliser l'industrie de défense en utilisant la méthode supranationale. En d'autres termes, le paquet défense est la réponse apportée par la Commission européenne pour défragmenter le marché des équipements de défense.

2 – Les remèdes : la directive marchés publics du paquet défense

2.1) le régime juridique de la directive

➤ Le domaine d'application et les exemptions possibles

Le domaine d'application de la directive Marchés publics est précisé à l'article 2. Cet article dispose que, sous réserve de l'application de l'article 346 du TFUE, la directive s'applique dans les domaines de la défense et de la sécurité aux marchés ayant pour objet la fourniture d'équipements militaires, et la fourniture d'équipements sensibles. Sont également compris dans le champ d'application les travaux, les fournitures et les services directement liés à ces deux types d'équipements. Aux termes de l'article 3 les contrats mixtes sont également soumis à la directive. Les contrats mixtes sont ceux qui entrent dans le champ d'application du paquet défense, et dans celui des directives de 2004. Pour résumer, la directive s'applique non seulement aux équipements militaires (article 2) mais aussi aux équipements à double usage (article 3).

Les hypothèses d'exonération sont limitativement énumérées aux articles 12 et 13. Il s'agit du régime d'exemption qui permet aux États

de déroger à la directive. L'article 12 dispose que la directive ne s'applique pas aux marchés passés en vertu de règles internationales. Concernant les exclusions spécifiques de l'article 13, la directive ne s'applique pas si elle porte atteinte à la sécurité publique, ou aux intérêts essentiels d'un État membre. La charge de la preuve incombe à l'État. Plus concrètement, les États membres peuvent déroger aux règles de la directive sur le fondement de l'article 13 :

- lorsque le marché obligerait un État membre à fournir des informations dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,
- pour les marchés destinés aux activités de renseignement,
- pour les marchés passés dans le cadre de programme en coopération internationale (en matière de R&D) par au moins deux États membres.

➤ *Les procédures applicables aux marchés publics de défense*

Le chapitre V de la directive traite des procédures applicables aux marchés. La mise en œuvre des procédures est nationale. Cependant, la directive donne un cadre commun de référence. Il existe trois procédures : la procédure négociée avec publication d'un avis de marché (article 26), le dialogue compétitif (article 27), et la procédure négociée sans publication d'un avis de marché (article 28).

D'abord, la procédure négociée avec publicité (dite procédure restreinte) est la procédure de droit commun. La publicité est obligatoire dès lors que le montant du marché est supérieur à 412 000 €. Ensuite, le dialogue compétitif est utilisé pour les marchés « particulièrement complexes » si la procédure négociée avec mise en concurrence ne permet pas d'attribuer le marché à un soumissionnaire. L'attribution du marché est faite sur la seule base de l'offre économiquement la plus avantageuse. Enfin, la procédure négociée sans publication est utilisée si aucune offre, ou aucune offre

appropriée, n'a été déposée en réponse à une procédure restreinte. Les États peuvent également y avoir recours lorsque les offres des industriels sont inacceptables, ou en cas d'urgence résultant d'une situation de crise.

➤ *Les voies de recours offertes aux industriels*

L'article 55 alinéa 2 dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs puissent faire l'objet d'un recours contentieux. L'alinéa 4 leur permet aussi de mettre en place un recours préalable auprès du pouvoir adjudicateur. Il s'agit d'un recours précontentieux dont le but est de permettre au soumissionnaire de mieux comprendre le choix du pouvoir adjudicateur. Le recours a deux objectifs. Il a pour but d'empêcher la réalisation d'un préjudice, ou de juger l'affaire au fond (article 56). En France, les marchés publics sont de la compétence du juge administratif. Par conséquent, le Conseil d'État est compétent en dernier ressort.

2.2) les conséquences de la directive Marchés publics sur la BITDE

➤ *La directive Marchés publics permet d'ouvrir les marchés à la concurrence européenne, ce qui va stimuler la compétitivité de la BITDE*

La directive Marchés publics va ouvrir le marché des équipements de défense à la concurrence européenne, et assurer une plus grande égalité de traitement entre les fournisseurs. Les États membres ne pourront plus choisir leurs industriels nationaux pour des motifs purement économiques (protection de l'emploi notamment). Le principe d'égalité de traitement est posé par l'article 4 de la directive aux termes duquel « *les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence* ». Il est décliné au niveau procédural pour le marché négocié avec mise en concurrence (article 26), et le dialogue compétitif (article 27). Dans l'un et l'autre de ces

cas les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices assurent l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires.

- *Avec la directive Marchés publics, la Commission devient « l'architecte » de la rationalisation de la base industrielle et technologique de défense*

Le principe fondamental d'application de la directive est précisé au considérant 1^{er} aux termes duquel « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre, tant dans le domaine de la sécurité que dans celui de la défense* ». Donc le paquet défense n'entraîne pas de transfert de compétence des États membres vers la Commission en matière de sécurité nationale.

La sécurité reste de la seule responsabilité des États. Cependant la directive MPDS permet à la Commission (institution supranationale) d'intervenir dans ce secteur. Elle détient désormais une part non négligeable dans le domaine de la défense et de la sécurité. D'aucuns ont pu, à juste titre, affirmer que « *par la sécurité, la Commission devient un acteur primordial du secteur de la défense* ¹³⁸ ». Dorénavant, avec le paquet défense, la Commission européenne devient un acteur du secteur de la défense par la défense. Il y a une avancée du régime supranational dans un domaine réservé jusqu'alors aux États. La Commission européenne devient compétente pour traiter des questions d'industrie de défense dès lors que la directive MPDS est applicable. Par conséquent, même si la sécurité nationale reste de la compétence des États, pour les marchés publics de défense, la Commission devient incontournable.

- *La directive Marchés publics devrait permettre de mieux protéger la sécurité de l'information et la sécurité d'approvisionnement*

Les États membres devraient se montrer moins réticents à accepter la dépendance mutuelle. Les industriels doivent désormais prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité de l'information (article

¹³⁸ Cédric Paulin, FRS, Annuaire stratégique et militaire 2005, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 233-263.

22). Cette obligation de confidentialité incombe aux soumissionnaires et aux sous-traitants. Ils doivent démontrer dans les documents du marché (avis de marché, cahier des charges, documents descriptifs ou documents complémentaires) par quels moyens sera protégée l'information. Pour ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement (article 23), le soumissionnaire est tenu de démontrer que l'organisation de la chaîne d'approvisionnement peut faire face à une éventuelle augmentation des besoins en cas de crise. De plus, il doit informer l'État des changements survenus dans l'organisation de sa chaîne d'approvisionnement susceptibles d'affecter ses obligations.

3 – Limites et perspectives

3.1) les limites de la directive Marché publics

➤ *La directive ouvre le marché à la concurrence sans en organiser l'exercice*

Dans le cadre du marché unique, la rationalisation industrielle a été soutenue par une politique de concurrence. Le paquet défense ouvre les marchés publics à la concurrence mais – contrairement au marché unique – il ne comporte pas un corpus de règles organisant la concurrence. La politique de concurrence a pour objet de contrôler la structure de l'entreprise, et son comportement dans le marché. Le premier type de contrôle se situe en amont. Il s'agit de surveiller les fusions entre entreprises. Le second type de contrôle se situe en aval. Il s'agit d'identifier et de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles : ententes illicites, ou abus de position dominante.

La politique de concurrence pour l'industrie civile est mise en œuvre par la Commission européenne. L'idée sous-jacente est la suivante : la concurrence apporte une plus-value en termes de croissance, d'innovation et d'emploi à long terme. Le bénéficiaire final est le consommateur qui dispose dès lors de produits de meilleure qualité et à prix plus faibles. Ce dispositif juridique repose sur quatre piliers : prohibition des ententes illicites entre industriels (article 101 du TFUE), prohibition de l'abus de position dominante (article 102 du

TFUE), interdiction des aides d'État (articles 107 et 108 du TFUE), et enfin le contrôle des concentrations d'entreprises (règlement 139/2004 du 1^{er} mai 2004).

La mise en œuvre du paquet défense (et en particulier la directive MPDS) est réalisée par trois directions générales (DG) de la Commission européenne. Il s'agit de la DG entreprise et industrie, de la DG marché intérieur, et de la DG concurrence. Deux lignes distinctes se dégagent. La première consiste à appliquer le droit communautaire de la concurrence à l'industrie de défense (DG concurrence). Elle aboutirait par exemple à l'application du règlement 139/2004 à l'industrie de défense. Il s'agit d'une extension de la législation applicable à l'industrie civile. La seconde consiste à élaborer un corpus de règles spécifiques à l'industrie de défense (DG entreprise et DG marché intérieur). La controverse n'est pas encore tranchée. Cependant, la seconde solution paraît plus adaptée car elle permet de maintenir la spécificité de l'industrie de défense.

- *L'absence de préférence européenne aboutit à une dissymétrie avec les États-Unis qui sont protégés par le "Buy American Act"*

La directive n'impose pas la préférence européenne. Chaque État est libre d'en faire un principe juridiquement contraignant (ou pas) lors de sa transposition en droit interne. La préférence européenne implique l'acquisition de matériels européens par les Européens. En d'autres termes, en cas de concurrence entre un équipement européen et un autre non-européen le choix des États devrait plutôt porter sur le premier.

Lors des négociations, la France a souhaité en faire un principe juridiquement contraignant. Elle n'a pas obtenu gain de cause car ses partenaires (le Royaume-Uni notamment) y ont vu une clause anti-américaine. À défaut d'unanimité sur la clause de préférence européenne, un accord *a minima* a été trouvé dans l'exposé des motifs de la directive. Le considérant 18 dispose que « *dans le contexte spécifique des marchés de la défense et de la sécurité, les États membres conservent le pouvoir*

de décider si oui ou non leurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices peuvent autoriser des agents économiques de pays tiers à participer aux procédures de passation des marchés ». Ce considérant a une valeur politique. Il invite simplement les États à ouvrir en priorité leurs marchés publics à des opérateurs économiques situés dans l'espace européen.

Il existe donc une dissymétrie avec le système américain. En effet, le « *Buy American Act* » est juridiquement contraignant, et bien qu'il comporte quelques dérogations, permet aux acheteurs publics d'écarter les équipements de défense non-américains.

- *Les limites relatives au régime d'exemption de l'article 12 : coopérer en bilatéral pour échapper aux dispositions de la directive Marchés publics*

Le domaine d'application de la directive Marchés publics est limité par l'article 13. Cet article dispose que la directive ne s'applique pas aux marchés passés en vertu des règles internationales. Donc la conclusion d'accords internationaux (entre États membres) portant sur la sécurité et la défense permet d'échapper aux dispositions de la directive. Le traité franco-britannique du 2 novembre 2010 entre dans le cadre de l'exemption de l'article 12. En effet, il s'agit d'un traité bilatéral signé en vertu des règles de droit international. Donc la directive ne s'applique pas pour les marchés publics de défense passés sur les bases de ce traité.

Une utilisation trop fréquente de l'article 12 pourrait aboutir à une hétérogénéité du régime juridique de passation des marchés publics. Les uns passés en vertu de la directive, les autres sur le fondement du traité international. Dans ce dernier cas, la Commission n'est plus compétente. Les États signataires du traité appliqueront la législation choisie d'un commun accord.

3.2) les perspectives d'avenir

- *renforcer la politique de partenariat entre les États clients et les industriels*

Les industriels de défense ont besoin de plus de visibilité sur les besoins des États clients à court, moyen, et long termes. Il est proposé de renforcer le partenariat entre la BITDE et les États, notamment à travers la constitution d'un plan prospective à 5, 10, voire 30 ans. Le plan rassemblerait l'ensemble des besoins opérationnels des États sur cette période. Il contiendrait des indications quantitatives sur les futures acquisitions envisagées par les forces armées. Pour y parvenir, les États doivent au préalable harmoniser leurs besoins opérationnels. Les industries bénéficieront d'une économie d'échelle (effet de série) car les quantités commandées seront plus importantes. Ce processus d'harmonisation du besoin opérationnel est confié à l'Agence européenne de défense. S'agissant d'un processus basé sur le volontariat (contrairement à l'Otan), les engagements restent trop souvent des déclarations politiques. Dans ces conditions, il est proposé de mettre en place une procédure plus contraignante obligeant les États à s'engager juridiquement.

Ensuite, il peut être proposé de mettre en place des partenariats public-privés (PPP). Les équipements de défense sont de plus en plus onéreux. Dans le même temps les budgets nationaux consacrés à la défense se contractent. Dans ces conditions, il est nécessaire de trouver de nouveaux modes de financement. L'objectif est de réduire la dépense publique tout en permettant à la BITDE de maintenir un haut niveau technologique. Le PPP permet aux États d'utiliser les équipements de défense en réduisant les coûts d'acquisition afférents. Par exemple, un opérateur (industrie) pourrait acquérir les équipements, puis les louer aux clients (les États). Le contrat entre les deux parties organiserait leurs rapports juridiques. En contrepartie d'un montant forfaitaire payé par l'État à l'industriel, l'équipement devrait être disponible pour exécuter les missions. L'État ne

supporterait pas le prix d'acquisition du matériel, et il serait à l'abri des variations du coût de maintien en condition opérationnelle (MCO).

➤ *favoriser la constitution de " clusters " européens*

Les *clusters* (ou pôles de compétitivité) « associent des entreprises, des centres de recherche et des organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale, afin de dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun ». Il s'agit du regroupement d'industriels, d'universitaires, de chercheurs, de scientifiques dont l'objectif est de créer un effet de synergie. Les *clusters* peuvent être « duaux ». Dans ce cas, ils associent la BITDE aux acteurs du secteur civil.

La proposition consiste à favoriser la constitution de pôles de compétitivité en Europe pour permettre à la BITDE de bénéficier des connaissances de ces autres acteurs. Les *clusters* pourraient créer des « *joint-ventures* » pour candidater lors des appels d'offre dans le cadre des PCRD (Programme cadre de recherche et développement).

Par exemple, le 7^{ème} PCRD (2007-2013) permet un financement européen des activités de recherche, de développement et de technologie dans le domaine civil. La BITDE pourrait bénéficier des fonds européens pour les programmes à double usage.

Les gouvernements européens ont longtemps privilégié leurs industries nationales de défense pour préserver l'emploi, stimuler l'investissement national, et garantir leur sécurité d'approvisionnement. En protégeant leurs intérêts nationaux, les États ont fragmenté le marché des équipements de défense.

En ouvrant le marché à la concurrence, la directive MPDS devrait permettre d'améliorer la compétitivité des industries de défense. La base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) devrait en sortir renforcée. La mise en œuvre se fera au niveau

européen (avec la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne), mais aussi au niveau national. En France, le Conseil d'État sera amené à se prononcer sur la conformité des marchés publics à la législation européenne transposée par le décret 2011-1104 du 14 septembre 2011.

Cependant, certaines limites handicapent l'effectivité de la directive. Il s'agit notamment de l'absence de politique de concurrence pour accompagner l'ouverture des marchés. La Commission réfléchit actuellement à la rédaction d'un corpus de règles visant à compléter la directive Marchés publics.

En définitive, la règle de droit, catalyseur du changement, devrait faire évoluer les cultures et les mentalités nationales.

Comment rendre les démarches capacitaires de l'UE et de l'Otan complémentaires ?

Jean Fournet

1 - Il existe une très grande similitude entre les objectifs, les démarches et les calendriers des deux organisations.

Ceci n'est guère étonnant puisque ce sont, pour une grande part, les mêmes nations qui les composent et qu'il est difficile d'imaginer que les politiques et leurs états-majors et organismes d'acquisition ne cherchent pas à utiliser toutes les instances et canaux disponibles pour faire progresser leurs idées et chercher à combler leurs lacunes capacitaires.

Si l'initiative de l'Otan découle du sommet des chefs d'États de Lisbonne en novembre 2010 (dans la filiation des sommets précédents) celle de l'UE, portée surtout par les ministres de la défense, peut également se raccrocher aux décisions du conseil de 2008 sous présidence française.

Et l'argument de la crise économique et financière et de ses conséquences budgétaires est fortement mis en exergue dans les deux cas pour tenter de transformer cette fois en actions concrètes des décisions politiques qui restent trop souvent lettre morte. Et il est clair que la devise commune semble être « *faire plus avec moins en faisant mieux !* »

Les mêmes concepts sont proposés avec le même vocabulaire dont l'expression "*pooling and sharing*" est l'expression emblématique. On trouvera en annexe GE 01 une liste de mots fréquemment utilisés dans les déclarations ou documents officiels récents de l'une ou l'autre instance. Il est impossible de leur attribuer une plus grande fréquence d'occurrence ici ou là. Notons en passant qu'il n'y a rien de vraiment

nouveau dans cette liste et que ces mots font partie du vocabulaire historique de la coopération multilatérale

Les mêmes domaines capacitaires pouvant faire l'objet de coopérations ou de modes d'acquisition nouveaux sont évoqués.

Sur le plan de la méthode, quand un responsable de l'Otan présente son rôle comme étant de définir les orientations stratégiques, d'identifier les domaines de coopération, d'être un centre d'expertise et de partage des meilleures pratiques ; de faire l'intermédiation entre des pays ayant des besoins similaires ; et de susciter la volonté politique nécessaire pour des activités multinationales (on croirait aussi bien lire les objectifs de l'Agence européenne de défense).

Les nations étant souveraines et décidant en dernier ressort d'acquiescer ou non, rien de sérieux ne peut se faire sans leur participation et leur consentement. Tant à l'UE qu'à l'Otan on doit donc s'attacher à travailler en bonne harmonie avec les mêmes services nationaux civils et militaires dans une démarche concertée et itérative : pour recueillir leurs idées ou projets, pour mettre de la coordination ou proposer des priorités, pour disposer d'expertise technique, etc. Il est significatif que du côté de l'UE on ait décidé de faire appel à quelques experts reconnus (anciens CEMAs ou DGAs) pour aider l'AED dans sa démarche et que l'Otan ait annoncé une intention voisine avec son « groupe de haut niveau ».

Des deux côtés (et ceci doit être remarqué) on insiste fortement pour que les initiatives nouvelles soient suivies d'effet et ne soient pas, une fois de plus, de belles déclarations d'intention. Les projets proposés devront être concrets, utilisables, et finançables.

La volonté de travailler ensemble et dans la transparence est déclarée aux plus hauts niveaux de l'Otan et de l'UE ainsi qu'à tous les niveaux subordonnés.

Enfin les calendriers convergent tous vers l'automne 2012 quand auront lieu la réunion des ministres de la défense de l'Otan et le Conseil européen sous présidence polonaise.

- *Cependant quelques différences existent tant sur la forme que sur le fond*

Du côté de l'Otan, le Secrétaire Général possède un rôle d'initiative et d'impulsion qui tient à la fois à sa fonction de président du Conseil de l'Atlantique Nord et de chef des services de l'organisation. Il dispose en outre d'un appareil administratif, civil et militaire, complet et expérimenté s'appuyant sur une tradition (et une mémoire) plus que soixantenaire qui lui permet de proposer rapidement des documents à l'examen des nations. Le travail de recherche du consensus qui s'ensuit en est facilité.

Du côté de l'UE les structures de défense sont encore trop récentes pour avoir acquis ce niveau de maturité et de réactivité et les effectifs sont moins importants. D'ailleurs comme on l'aura vu dans les chapitres précédents ce sont bien souvent les EM qui lancent des initiatives lors de leur présidence, seuls ou avec quelques autres. Au risque de caricaturer on peut avancer que les nations sont plus en « force motrice » à l'UE et plus en « organe de contrôle » à l'Otan ; ici on approuve le contenu d'une lettre conjointe que l'on transforme en décision du Conseil puis on confie un mandat d'exécution à l'Agence quand là on approuvait en Conseil les recommandations d'un document du Secrétariat international.

À l'Otan, on se restreint à une liste de projets d'envergure limitée et on souhaite un nombre de partenaires réduit pour des raisons d'efficacité.

À l'UE on semble davantage s'inquiéter de lancer des projets d'envergure sans doute parce qu'ils pourraient être structurants pour la construction de l'Europe de la défense et on ouvre largement le champ des possibles. Par exemple la France a déjà annoncé qu'elle proposerait bientôt à ses partenaires, à travers l'AED, de mettre en commun l'élaboration d'un « avion de transport école du futur », et elle souhaite que ses partenaires fassent de même avec des projets spécifiques. On encourage les projets régionaux ou multinationaux mais on prône en même temps l'élargissement.

À l'UE on s'intéresse davantage à la création d'un véritable marché européen des équipements de défense et à l'émergence d'une base industrielle et technologique, bien que les nations aient à cet égard des visions différentes selon le poids de leur industrie de défense dans l'économie et leurs intérêts géostratégiques nationaux. Alors qu'à l'Otan c'est plutôt la coopération industrielle transatlantique (TADIC) qui retient l'attention, soit qu'on recherche les moyens de la promouvoir, soit qu'on s'inquiète de la prééminence de l'industrie américaine et des avantages qu'elle pourrait retirer d'une politique d'achats sur étagères par exemple.

- *Ces similitudes de démarches doivent être vues comme un enrichissement*

Les deux organisations ont tout avantage à travailler ensemble puisqu'elles utilisent en grande partie le même potentiel matériel et humain. La concurrence des idées est une bonne chose car c'est un excellent stimulant pour l'innovation et chaque organisme apporte une valeur ajoutée liée à son passé, à ses structures, à ses missions, et à son environnement politico-institutionnel.

Mais ce peut-être aussi un facteur de redondances et de gaspillages de ressources. Remédier aux insuffisances communes en recherchant la complémentarité et en évitant les doubles-emplois est un impératif tant pour les nations que pour les institutions. Dans la mesure où ce sont les nations qui acquièrent, *in fine*, les capacités on devrait leur faire confiance pour que la crainte de duplications ne soit que théorique.

2 - Opinions sur les initiatives de l'UE et de l'Otan

On pourrait croire, en lisant certaines déclarations, qu'il a fallu attendre 2010-2011 pour lancer une concertation entre les nations

pour des projets de coopération multilatérales et des nouvelles méthodes d'acquisition, de mise en commun ou de partage. Ce serait une bien mauvaise justice rendue à tous ceux qui, depuis les années 50 ont œuvré pour le développement de toutes formes de coopérations, bilatérales, trilatérales, multilatérales ou institutionnelles. Car les exemples sont nombreux de succès technologiques et industriels qui n'ont été rendu possibles que par la mise en commun des connaissances, des ressources techniques et financières, et des investissements matériels et humains, mais surtout grâce à une volonté politique forte et soutenue dans la durée des gouvernements et des administrations concernées, malgré les aléas et les multiples déceptions rencontrés en chemin. Car la coopération, bien loin d'être un long fleuve tranquille est un parcours d'obstacles que l'on ne peut entreprendre que si l'on est intimement convaincu que le but est aussi dans le chemin.

En ce sens, vouloir relancer des initiatives de type coopératif ne saurait se justifier par des raisons exclusivement financières. Car le risque serait de parvenir aux mêmes conclusions maintes et maintes fois exposées : surcoûts des développements dus à la multiplicité des variantes, répartition des charges de travail incohérentes voire contre-performantes, duplication des chaînes de production, etc., et en finale déception généralisée et risque d'inefficacité globale. Les raisons des faibles réussites ou des échecs du passé doivent être connues de tous pour éviter de s'engager dans les mêmes ornières ; d'où l'intérêt des séminaires sur les recueils de bonnes pratiques et les retours d'expérience.

- Des ambitions limitées mais politiquement soutenues dans la durée peuvent démarrer un cercle vertueux

Les raisons principales d'une bonne coopération doivent être politiques et opérationnelles : volonté politique forte inscrite dans la durée de travailler avec d'autres nations ; dépendance opérationnelle partagée et concertée.

Lancer de nouveaux grands projets, au-delà de ceux qui ont déjà été agréés, est certainement hors de saison. L'Otan me semble avoir

raison de souligner qu'une approche pragmatique et modeste sera gage de succès. Et le succès engendrant la confiance et le succès il sera alors possible quand les temps seront favorables de passer à une dimension supérieure.

Décider à deux, à trois, en configurations régionales, ou tous ensemble, de partager quelques projets concrets et de les mener à bien avec détermination et sous la conduite de leaders reconnus et acceptés est une idée à encourager. Une bonne communication peut être organisée autour de projets performants et emblématiques même s'ils sont de petite taille.

Enfin il faudra un jour prendre le taureau par les cornes et reconnaître qu'on ne fera rien de bon collectivement (quel que soit le format) tant qu'on n'aura pas décidé d'une véritable politique d'harmonisation des besoins et des calendriers en Europe. Peut-on encore croire que des forces qui opèrent de plus en plus côte à côte sur les mêmes théâtres d'intervention ne peuvent pas avoir les mêmes besoins ? D'autant que lorsqu'il s'agit d'acheter dans l'urgence elles iront s'approvisionner sur les étagères du même producteur ! Pourquoi ne pas faciliter l'harmonisation des calendriers de remplacement en avançant les commandes dans certains pays et en les retardant dans d'autres, quitte à trouver des formules financières compensatrices ? Le chantier est vaste mais il n'est pas impensable.

- Le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne offre des solutions potentielles (coopérations structurées permanentes ; géométrie variable) pour développer des capacités de défense et de sécurité au niveau européen. Mais pour qu'il prenne tout son sens il faut que les États soient capables de faire des choses significativement différentes sur la substance et qu'ils viennent avec des projets concrets et réalistes.

Ils disposent désormais d'une structure spécifique, l'Agence européenne de défense, qui peut les guider dans le labyrinthe institutionnel européen (politique de marché ; utilisation de l'article 346 ; lien recherche de défense et PCRD ; ...), les soutenir dans l'élaboration de nouvelles initiatives, les réunir pour envisager le futur, etc. S'appuyer sur l'AED est d'ailleurs la seule solution pratique à ce jour au niveau de la collectivité européenne. L'OCCAR a certes été conçu dans une optique et avec des responsabilités plus larges que celles qu'il exerce aujourd'hui et il pourrait un jour être une solution de complément ; mais pour l'instant son rôle se limite, à juste titre, à la gestion des programmes qui lui sont confiés par ses membres. Le risque pour l'Agence est de crouler sous les tâches et les missions nouvelles ; la chance est d'être incontournable dans le paysage européen ; ses opportunités sont de pouvoir s'appuyer sur les instances nationales comme autant de piliers pour créer des ponts et ouvrir de nouvelles routes.

3 - Approches multinationales

- pooling and sharing

La pertinence des approches multinationales, non limitées au seul volet « équipements » des capacités, est désormais soulignée par tous les Alliés pour faire face à la conjoncture économique : *pooling and sharing*, spécialisation de rôle, large ouverture à la concurrence, relâchement des contraintes à l'exportation, achats sur étagères, fin du juste retour, coopération Otan-UE, etc. On a vu qu'il en est de même du côté de l'UE.

La mise en commun et le partage (et les autres idées dites « innovantes ») ne sont pas des idées neuves. Depuis des décennies les États ont mis en commun des capacités dans le cadre d'arrangements bi ou multilatéraux et certains ont déjà pratiqué la spécialisation de rôle. Mais cela n'a jamais dépassé le niveau de la coopération projet par projet. Car les réticences étaient grandes tant aux niveaux

politiques qu'aux niveaux administratifs ou opérationnels : prévalence pour certains de logiques nationales d'autonomie de décision en matière de politique étrangère et de défense ; craintes de limitations opérationnelles ; contraintes du partage même partiel de capacités ; risques de surcoûts et de délais ; inquiétudes pour l'emploi et la préservation des capacités nationales ; manque de confiance mutuelle entre partenaires ; etc.

Mais ce n'est pas une raison pour ne pas les explorer de nouveau. Le nouvel environnement peut leur donner une nouvelle jeunesse. Pour que ce soit viable il faut qu'il y ait des convergences entre les participants et notamment sur les trois points essentiels suivants : volonté commune d'utiliser le matériel sur le terrain ; mêmes « équations » budgétaires ; désir de maintenir les compétences industrielles dans les domaines critiques. C'est plus facile en groupe restreint et homogènes ; ceci explique le développement des coopérations régionales dont les périmètres de mutualisation-partage-spécialisation varient en fonction de la plus ou moins grande similitude des ambitions politico-stratégiques et des potentiels militaires de leurs membres.

Les nouvelles initiatives si elles sont menées avec détermination et dans la durée peuvent avoir des chances de succès car elles s'appuient désormais sur un état d'esprit différent chez tous ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre. Notamment parce que les opérations et missions (décisions politiques et engagements opérationnels) de ces dix dernières années, par l'UE et par l'Otan, ont bien montré les insuffisances de la situation actuelle (défaut d'interopérabilité, etc.) et les avantages de la mise en commun.

Les 46 projets d'ACT, les pistes de travail de l'AED, la collaboration des états-majors et des organismes d'acquisition pour faire émerger des projets concrets, correspondant à des besoins réels, et menés par des regroupements de nations sur des bases volontaires, vont dans le bon sens. Les risques de ces initiatives sont :

- Que les décisions politiques ne soient que de circonstance
- Qu'il n'y ait pas ensuite de budgets nationaux pour les projets retenus.
- Que trop de tendances centrifuges se développent : traité franco-britannique ; coopération nordique ; Visegrad ; autres regroupements ; etc, qui soient sans lien entre elles, ni au niveau opérationnel, ni au niveau technologique, ni au niveau capacitaire.
- Que la communication l'emporte sur l'action.

- *Financements communs*

Tandis que certaines nations préfèrent des projets de coopération en groupe restreint, notamment sur le modèle du récent traité franco-britannique d'autres militent pour un recours plus étendu aux financements communs.

Cette technique présente des avantages indéniables lorsqu'il s'agit de financer de grands équipements collectifs, comme l'ACCS ou la Défense Anti missile, qu'aucune nation en dehors des États-Unis ne pourrait raisonnablement acquérir et dont il faut pourtant se doter. Pour les autres, tels que des avions de transport stratégique, des équipements qui sont déjà dans l'inventaire de certaines nations, il y a débat.

Certains pensent que c'est une incitation pour certaines nations à réduire encore un peu plus leurs efforts nationaux de défense car cette solution pourrait accentuer la part du financement utilisée pour compenser le non-respect de leurs engagements lors de la génération de forces.

Rappelons que la France s'est toujours opposée dans les instances Otan (mais pas à l'UE !) au financement commun, arguant que cela revenait à faire payer deux fois les bons élèves de l'Otan : parce qu'ils se dotent nationalement des équipements ; parce qu'ils cotisent collectivement à l'Otan.

- *Achats sur étagères*

L'incitation à acheter sur étagères est très forte pour ceux qui veulent se doter rapidement de matériels existants au moindre coût. L'interopérabilité entre les acquéreurs est assurée de facto.

Mais acheter sur étagères signifie, dans la plupart des cas, acheter à l'industrie américaine, qui dispose de toute la gamme de produits de défense. Et cela signifie de moindres financements pour l'industrie européenne ; une réduction de ses efforts de R&D et une augmentation du gap technologique ; et de moindres investissements de défense nationaux en Europe. Au total ce n'est pas bon pour l'Europe et ce n'est pas forcément bon pour le partage du fardeau transatlantique.

Conclusion

Toutes ces approches, qui ont un goût de « déjà vu » pour ceux qui sont des vétérans de la coopération, méritent cependant d'être revues et amendées dans le nouveau contexte budgétaire, en profitant de la dynamique du traité et du sommet de Lisbonne et de la prise de conscience de l'urgence face aux nouveaux défis de politique étrangère. Mais il serait illusoire d'en attendre des miracles.

Incidences de la relation franco-allemande sur la relation UE/Otan ?

Guillaume Hofmann,
avec la collaboration du Général Jean-Paul PERRUCHE

Depuis la fin des années 40, la France et l'Allemagne n'ont eu de cesse de s'asseoir autour de la même table pour aplanir leurs différends. Refermer les plaies de la seconde guerre mondiale et établir un dialogue constant apparaissaient alors les voies privilégiées pour mettre fin à la rivalité séculaire entre les deux grandes puissances d'Europe continentale. Une certaine communauté de destin entre Français et Allemands s'est ainsi forgée au fil des années, dont la génération Erasmus ¹³⁹ est une illustration. La connivence franco-allemande atteignit un point inégalé lors de la crise irakienne de 2003. Alors que les populations des deux pays se déclaraient massivement contre l'intervention militaire en Irak, les deux gouvernements adoptaient une position commune qui sortait notablement des dispositions habituellement suivies par l'Allemagne. À titre d'exemple, le discours de l'ancien ministre des Affaires Etrangères, M. de Villepin, à l'assemblée générale de l'Onu fut unanimement salué outre-Rhin. Il semble cependant que cette proximité ait aujourd'hui disparu. Le dossier nucléaire a vu les deux partenaires s'opposer lors du dernier sommet de l'Otan à Lisbonne. La récente crise libyenne, où l'Allemagne n'a pas suivi ses alliés au conseil de sécurité, n'a fait que creuser le fossé entre deux États qui semblent s'éloigner l'un de l'autre. La réalité est cependant plus complexe.

Bien qu'initiée dès le début des années 50, la nouvelle relation franco-allemande n'a pris vie institutionnellement qu'à partir du traité de

¹³⁹ Génération dont nous faisons pleinement partie.

l'Élysée, signé par le chancelier Adenauer et le président de Gaulle en janvier 1963. Constamment renforcées depuis cette date, les relations s'enrichirent de nombreuses procédures de concertation et de coopération bilatérales, telles que le conseil des ministres franco-allemand et le Conseil Franco-allemand de Défense et de Sécurité. L'ensemble de ces organes a transformé une simple relation diplomatique en couple institutionnellement soudé, qui n'a pas d'équivalent dans le monde. Cette relation bilatérale très structurée, probablement la seule de ce niveau, ne va cependant pas de soi¹⁴⁰, les obstacles aussi bien historiques que culturels sont nombreux. Ce n'est qu'en s'appuyant sur une volonté politique forte pendant plus de 40 ans que ces difficultés ont pu être dépassées.

Aujourd'hui, au-delà des effets déclaratoires, la capacité d'entraînement du couple franco-allemand, qui avait été si importante au tournant du siècle, semble bien essoufflée, à la fois parce qu'aucun projet stratégique d'envergure n'émerge au niveau européen mais aussi parce que le couple franco-allemand, lui-même, donne l'impression de se dissoudre. Il n'est pas dans notre intention de retracer ici tout l'historique de l'Alliance atlantique et de l'UE, mais d'essayer d'appréhender l'incidence qu'a eu la relation franco-allemande sur le fonctionnement des institutions de défense européennes et transatlantiques.

Au regard des évolutions de l'Otan et de la PSDC au cours des 60 dernières années, il ne semble pas que le couple franco-allemand ait en tant que tel, joué le rôle d'un acteur déterminant. Il n'en demeure pas moins que les positions des deux pays ont toujours pesé sur les décisions prises et que leur convergence a été un facteur décisif de la position finale adoptée en de nombreuses circonstances. Cette convergence a permis selon les cas, de rallier d'autres pays, ou au contraire de s'opposer à des positions prises par d'autres. Inversement, il est à noter que lorsque les deux pays s'opposaient, ils

¹⁴⁰ Entretien avec un officier supérieur français.

ont su utiliser ces organisations pour amoindrir leurs différends et parvenir à un consensus.

Cet article se propose de mettre en perspective la relation franco-allemande des années 50 à nos jours et d'apprécier l'importance et le rôle de cette relation sur le fonctionnement de ces organisations. Il évoque successivement les périodes 1949-1989, puis 1990 à nos jours et conclut en dépeignant quelques perspectives d'avenir.

I. Du traité de Washington à la sortie de la France de la structure intégrée (1949-1966)

Au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale, les deux anciens ennemis sont dans des situations très différentes, mais solidaires face à la menace soviétique. Ils ont construit leur partenariat bilatéral sous le parapluie de l'Otan tout en ayant des attentes assez éloignées à l'égard de cette organisation. Ces différences leur ont peu permis d'unir leurs voix et donc d'en tirer parti au sein de l'Alliance.

La situation géostratégique de l'Europe et la sécurité de leur propre sol occupaient toutes les chancelleries occidentales à la fin de la guerre. Les Alliés, et en particulier la France, entendaient que l'Allemagne reste impuissante et divisée de manière à ne plus constituer de menace. Toutefois même si les premiers traités¹⁴¹ sont tournés contre elle et contre les éventuels autres États pouvant constituer une menace potentielle pour les signataires, une nouvelle menace vitale s'impose aux occidentaux à cette époque, celle de l'URSS. Loin d'avoir démobilisé leurs armées à l'instar des États-Unis, les soviétiques utilisèrent cet outil pour imposer leur volonté dans toute l'Europe de l'Est. Au nom de cette exigence urgente de sécurité, la France dut reconnaître le principe de création d'un État ouest-allemand comme condition d'une alliance euro-américaine; une décision politiquement dure à accepter pour l'opinion française. Après d'âpres négociations qui virent la France renoncer à un certain

¹⁴¹ Traité de Dunkerque 1947, traité de Bruxelles 1948.

nombre de ses exigences¹⁴², les futurs pays membres s'accordèrent sur les termes du traité de Washington (1949), qui avait pour but, selon la célèbre formule du premier secrétaire général de l'Otan, Lord Ismay, "to keep the US in, the Soviets out and the Germans down"¹⁴³.

Du point de vue de la France comme de l'Allemagne, le développement des institutions de défense en Europe offrait un cadre multinational permettant aux deux pays de surmonter leurs traumatismes dus aux deux conflits mondiaux. Ces toutes jeunes institutions étaient devenues le lieu de la réconciliation franco-allemande. La situation respective des deux pays n'était cependant pas similaire. L'attention de la France était tournée vers la restauration de sa puissance et de son prestige. La reconstruction de ses forces armées et leurs engagements dans la défense des colonies, où les difficultés s'avéraient de plus en plus nombreuses, mobilisaient beaucoup de moyens. Loin de pouvoir prétendre à une quelconque puissance, la RFA, ruinée et occupée, ne cherchait qu'à être réhabilitée. Sous la tutelle des États-Unis, la création de la nouvelle armée allemande devait répondre à deux impératifs contradictoires, à savoir être suffisamment forte pour participer avec ses alliés à la défense de l'Europe de l'Ouest mais ne pas être trop puissante pour empêcher la crainte d'un militarisme allemand chez ses voisins, notamment français. Cette crainte avait poussé la France à se prononcer contre toute participation militaire de la RFA à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de défense de l'Otan¹⁴⁴. Compte tenu de sa position stratégique face aux Soviétiques, la participation allemande était inévitable, alors que le déclenchement de la guerre de Corée accentuait encore le niveau de la menace sur les pays d'Europe

¹⁴² Un rôle de direction pour la France au sein de l'Alliance comme le « pilier européen » ont été sacrifiés au profit d'une domination américaine.

¹⁴³ LIST, Martin : *Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration*, édition Leske-Budrich Opladen, 1999, p 54.

¹⁴⁴ BURIN DES ROZIERS, Étienne, Les premiers pas de l'Otan : de Londres à Paris, automne 1950 – printemps 1951, dans Pascallon, Pierre [dir] : *L'Alliance atlantique et l'Otan : un demi-siècle de succès*, édition des établissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 35-39, ici p 37.

de l'ouest. L'alternative d'une Communauté Européenne de Défense¹⁴⁵, proposée par la France, rencontrait de fortes résistances, notamment à cause des clauses concernant le nucléaire ¹⁴⁶. Alors que l'Allemagne ratifiait la CED en mars 1953, les gouvernements français successifs continuaient à faire traîner le débat. Finalement présenté à l'Assemblée le 30 août 1954, le texte fut rejeté. Les besoins militaires et les demandes américaines toujours présentes, la RFA intégra donc l'Otan peu après. Une nouvelle armée allemande, la *Bundeswehr*, fut créée et ses effectifs totalement intégrés dans les structures de l'Otan¹⁴⁷. Le cadre contraint de la reconstruction des forces armées allemandes, exclusivement multinational et déconnecté des intérêts de puissance du pays, consacre l'effacement militaire de la RFA, condition à son rétablissement politique et économique. La France et l'Allemagne plaçaient leur partenariat bilatéral dans une logique d'intégration, économiquement avec la CEEA et militairement sous l'égide de l'Otan. La construction européenne, avec au cœur la réconciliation franco-allemande, créait une dynamique de paix entre Européens. Tandis que l'Otan tout en assumant cette nouvelle dynamique européenne, garantissait sa sécurité face à l'URSS.

Essayant tant bien que mal de surmonter les traumatismes de la guerre, Français et Allemands utilisèrent les organisations multinationales pour se rapprocher. Le traité de l'Élysée donna une impulsion beaucoup plus profonde à cette volonté de réconciliation. Il représentait un signal unique de coopération et de rapprochement entre les deux anciennes nations ennemies, dépassant largement ceux réalisés dans des cadres multilatéraux. Pour que d'éventuelles

¹⁴⁵ Le projet, qui prévoyait la constitution d'une armée européenne intégrée à tous les échelons, reprenait les idées de R. Schuman, présentée quelques mois plus tôt dans le plan de CEEA, pour les appliquer au domaine de la défense.

¹⁴⁶ DUVAL, Marcel, La crise de la CED (1950-1954), dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaïsse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, 1996, p.189-216.

¹⁴⁷ FRAUND, Philipp, *Die Anfänge der Bundeswehr vor dem Hintergrund der internationalen Lage, 1949 – 1953*, Magisterarbeit, sous la direction des professeurs Lothar Burchardt et Wolfgang Schuller, Universität Konstanz, 2007, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-opus-24261>.

divergences ne puissent plus dégénérer en confrontation, le traité prévoyait notamment la mise en place d'une collaboration renforcée dans les domaines culturel, économique et sécuritaire. Bien qu'approuvant la clause de coopération en matière de sécurité et de diplomatie, qu'il contenait, le *Bundestag* lui ajouta cependant un préambule insistant sur l'intégration militaire dans l'Alliance, la coopération avec les États-Unis et le respect des Communautés européennes, ce qui en réduisait la portée. Ce préambule illustrait les divergences existantes entre les deux pays concernant l'Otan. L'Alliance semblait alors la seule instance capable d'assurer la défense des pays de l'Europe de l'Ouest, Français et Allemands se retrouvaient sur ce point. Toutefois, leurs attentes étaient assez éloignées.

La France mesura les limites de la solidarité américaine, avec l'affaire de Suez. Outre l'humiliation politique que comportait la défection américaine, il jetait un doute sur la garantie nucléaire des États-Unis, qui s'étaient bien gardés de soutenir leurs alliés face à l'ultimatum soviétique. La domination de l'Otan par les Américains et la coopération privilégiée que les Britanniques entretenirent avec eux après Suez, ne permettaient pas à la France d'avoir un rôle à sa mesure dans l'Alliance ¹⁴⁸ notamment dans le domaine nucléaire, jugé « essentiel à la défense commune ¹⁴⁹ ». La volonté américaine de garder le contrôle des armes nucléaires qui allaient être déployées en Europe était inacceptable pour le gouvernement français. Le divorce franco-américain était consommé¹⁵⁰. Cherchant une solution alternative, la France se tourna vers ses partenaires d'Europe continentale pour essayer d'équilibrer la domination du géant outre-Atlantique. De Gaulle rechercha le soutien du chancelier Adenauer

¹⁴⁸ VARWICK, Johannes, *Die NATO vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei ?*, édition Beck, Munich, 2008, p. 36.

¹⁴⁹ Citation du Général de Gaulle, cité par Lellouche, Pierre, *L'Allié indocile. La France et l'Otan, de la Guerre froide à l'Afghanistan*, édition du Moment, Paris, 2009, p. 41.

¹⁵⁰ VAÏSSE, Maurice, Indépendance et solidarité 1958-1963, dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaïsse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, 1996, p.219-246.

pour « *mettre sur pied une organisation européenne [...] dans laquelle les Européens se sentent responsables de leur défense* ¹⁵¹ ». La RFA en pleine reconstruction de ses forces militaires lui opposa une fin de non recevoir. Les deux plans Fouchet ne devaient pas satisfaire davantage les Allemands que les autres partenaires européens. Alors que l'Hexagone entendait participer étroitement à la direction de l'Alliance, l'Allemagne n'avait pas droit au chapitre. Suite à l'effacement militaire du pays, toutes ces forces militaires étaient intégrées dans l'Otan et tout développement du nucléaire proscrit. La grande majorité de la classe politique allemande ne voyait pas d'autre salut que l'intégration à l'Otan et la présence massive de forces américaines sur le sol européen. Ainsi, consciente de sa position stratégique de première ligne, la RFA refusait tout ce qui pouvait affaiblir la garantie et la crédibilité militaire de l'Alliance. Malgré les doutes des gouvernements allemands successifs concernant la fiabilité du parapluie nucléaire américain, l'Allemagne ne voulut jamais se résoudre à choisir entre Paris et Washington¹⁵². Tant dans la structure de commandement qu'au niveau nucléaire, la France poursuivait au sein de l'Otan des buts prioritairement nationaux¹⁵³. L'impossibilité de véritablement peser face au *leadership* américano-britannique finit par décider le gouvernement français de franchir le pas et de sortir de la structure intégrée. L'Allemagne ne pouvait en aucun cas se permettre de suivre une telle politique d'indépendance nationale. La recherche d'une certaine indépendance n'empêcha toutefois pas la France, alors qu'elle s'éloignait de plus en plus de l'Otan ¹⁵⁴, d'apporter son soutien aux États-Unis lors de la crise des fusées de Cuba (1962), tandis que

¹⁵¹ Citation du Général de Gaulle, cité par SOUTOU, Georges-Henri: *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paris, 1996, p. 159-160.

¹⁵² Varwick, Johannes, 2008, p.86. Cette ligne de conduite devint d'ailleurs un des axes de la diplomatie allemande.

¹⁵³ Le général de Gaulle fixa la stratégie française, dont certains points n'étaient pas négociables : l'autonomie nucléaire de la France, le respect de la souveraineté territoriale du pays et la liberté d'emploi des forces françaises en cas de conflits.

¹⁵⁴ La marine nationale avait été désengagée des structures organisant la sécurité en Méditerranée depuis 1959.

les Allemands, alliés dociles dans l'Otan, se montraient beaucoup plus discrets.

Les différences de situation des deux pays entraînaient l'adoption de postures sensiblement divergentes au sein de l'Alliance qui leur permettaient peu de faire converger leurs efforts et d'accroître leur influence.

II. De la sortie française à la chute du mur de Berlin (1966-1989)

Le retrait français des structures intégrées eut d'importantes conséquences pour la France comme pour l'Alliance. En effet, le territoire français était le cœur du dispositif de sécurité de l'Otan, de nombreux états-majors alliés se trouvaient sur son sol¹⁵⁵. De plus, l'Otan ne pouvait plus disposer des capacités logistiques et stratégiques de l'armée française. Une discontinuité du dispositif de défense émergeait, obligeant les Alliés à un profond bouleversement de leur stratégie. Toutes les forces militaires ne se trouvant pas sous commandement national devant quitter la France, près de 50 000 hommes se retirèrent du pays. Dans le domaine institutionnel, la vision française de l'Alliance et de l'Otan instaurait une démarcation claire entre le traité de Washington (1949) et l'intégration militaire multilatérale (1951). Toutefois, les autres membres de l'Otan considérèrent unanimement que le traité établissant l'Alliance par sa substance et par sa mission était lié aux structures intégrées. La France se trouvait donc a priori exclue des débats de l'Otan à l'exception du Conseil de l'Atlantique Nord et des enceintes politiques. Les questions militaires furent confiées au comité des plans de défense, nouvellement créé, où la France ne siégeait pas. De même, elle cessait sa participation aux travaux du groupe des plans nucléaires, puisqu'elle rejetait catégoriquement la stratégie de la riposte graduée.

¹⁵⁵ On retrouvait en France le siège des institutions politico-militaire, le Conseil de l'Atlantique Nord, l'Association du traité de l'Atlantique, le SHAPE, le commandement des forces américaines en Europe, le commandement de la logistique de l'US-Army en Europe et le collège de défense de l'Otan.

La France restait néanmoins solidaire de ses alliés, leur accordant des facilités logistiques et militaires (survol du territoire national, partage d'informations, ravitaillement des forces). Dans ce contexte les accords Ailleret-Letmitzner encadrait la nouvelle relation puisqu'ils « définissaient les conditions d'une coopération qui se substitua à l'intégration¹⁵⁶ ». Ces accords possédaient également une teneur politique puisqu'ils confirmaient une situation déjà existante ; les forces françaises n'étaient plus présentes sur le terrain depuis plusieurs années.

À la suite du retrait français et des accords qui suivirent, la France changea de rôle au sein des plans de défense de l'Alliance. Elle ne participait plus à la défense « en avant » du territoire de l'Otan, alors qu'elle avait initié cette stratégie au début des années 50. Sa position stratégique la rendait pourtant incontournable. Il lui fut peu à peu attribué un rôle de réserve stratégique. Les forces françaises stationnées dans le sud de la RFA et le Nord-est de la France se porteraient au soutien de celles de l'Alliance, si Paris décidait de leur engagement. Ce nouveau rôle atténuait également le vif débat doctrinal sur l'emploi des armes de destructions massives. L'Alliance, consciente des avantages que les capacités françaises lui octroyaient, reconnaît la position nucléaire française en 1974. L'incertitude, induite par la position française, renforçait en fait la dissuasion nucléaire de l'Otan. Même si l'Hexagone ne faisait plus partie de la structure militaire intégrée, sa qualité de réserve lui accordait en fait une place importante au sein des débats stratégiques. En effet, un accord préalable de la France était nécessaire au développement des plans de défense de l'Otan, lui donnant ainsi un droit de regard implicite sur les affaires militaires. Malgré sa sortie de la structure de commandement de l'Otan, l'influence qu'exerçait la France, continuait pleinement à se manifester. En outre, être alliée de l'Otan et non dans l'Otan, lui laissait l'entière maîtrise de ses actions. La France était donc partie intégrante du bloc de l'ouest sans pour autant être alignée sur les

¹⁵⁶ BOZO, Frédéric, Chroniques d'une décision annoncée : le retrait de l'organisation militaire, dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaïsse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, 1996, p.347-351.

États-Unis. Cette position lui permettait d'avoir une marge de manœuvre beaucoup plus grande dans sa politique étrangère, lui conférant ainsi prestige et stature internationale.

Les répercussions de la décision française de 1966 furent également très importantes pour l'Allemagne. Le retrait français renforçait considérablement sa position au sein de l'Otan. Ne pouvant prétendre à un rôle de direction, ni contrebalancer la relation spéciale entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, elle cherchait à se voir confier plus d'attributions. Ses forces militaires intégrées à tous les niveaux dans la structure militaire¹⁵⁷ ainsi que son soutien politique aux États-Unis sur les grandes orientations stratégiques de l'Alliance firent de la RFA un « exemple » au sein de l'Alliance. Si certains membres avaient été retissant à lui confier de grandes responsabilités lors de son intégration dans l'Otan, ces appréhensions s'étaient estompées depuis longtemps. Au contraire, le retrait français a été l'occasion pour l'Allemagne d'accroître son niveau de responsabilités, comme son influence au sein de la structure militaire intégrée. Le sol allemand étant la première ligne du champ de bataille d'un hypothétique affrontement entre les deux blocs, il assurait à la république fédérale un poids décisionnel important dans les débats, puisque les mesures adoptées devaient être mises en œuvre sur son territoire. Corollaire de la décision française, une partie du personnel affecté en France fut redéployé en Allemagne de l'ouest. La position stratégique de son territoire et sa nouvelle posture au sein de l'Otan conféraient à la RFA une plus grande flexibilité dans le domaine international. Tandis que l'avenir politique de l'Europe continuait à diviser Paris et Washington, et que projets et contre-projets se succédaient, Berlin pouvait se permettre, à la fois de ne pas s'aligner sur les demandes américaines et d'opposer une fin de non-recevoir aux propositions françaises¹⁵⁸.

¹⁵⁷ BAUMANN, Rainer, German Security Policy within NATO, dans Rittberger, Volker [dir] : *German Foreign Policy since Unification. Theories and case Studies*, Manchester, 2001, p.141-184, ici p.179.

¹⁵⁸ À titre d'exemple, dans un discours prononcé le 19 juin 1973 devant l'Assemblée nationale, Michel Jobert, ministre français des Affaires Étrangères, avait soulevé le problème d'une défense européenne autonome, et cinq mois plus tard, il suggérait

L'Allemagne, ayant compris que la réunification ne passerait que par un accord avec l'URSS, cherchait à établir et conserver de bonnes relations avec l'Est. Si les premiers chanceliers avaient refusé tous types de relations diplomatiques avec la RDA¹⁵⁹, le mouvement s'inversa sensiblement avec l'*Ostpolitik*¹⁶⁰, à tel point que la crainte d'une possible neutralisation de l'Allemagne commençait à voir le jour chez ses alliés. Paradoxalement, cette position rapprochait les deux riverains du Rhin. La France, attachée à une politique de balance entre les blocs, retrouvait ainsi l'Allemagne, résolue à ne pas s'aliéner l'URSS.

Cette certaine convergence de vues dans leurs relations avec l'URSS fut loin d'être le seul sujet rapprochant Français et Allemands. La coopération, dont le traité de l'Élysée avait posé les bases, progressait dans de nombreux domaines (hausse des échanges économiques, échanges scolaires, jumelage...). Grâce à cette connivence, le couple franco-allemand s'imposait peu à peu comme le moteur du projet européen, alors en plein développement¹⁶¹. Même si les divergences entre les deux partenaires étaient parfois très importantes lors des débats stratégiques de l'Alliance, cela n'interrompait ni leurs discussions et ni leurs échanges. Au contraire, ils s'intensifiaient et permettaient de parvenir à un compromis entre les deux pays, qui parfois débloquent la situation au sein de l'Alliance. L'intensification des échanges concernant les questions de défense approfondissait la compréhension des positions de chaque partenaire ; condition

que l'UEO pourrait constituer un cadre utile de dialogue et de réflexion sur le sujet. Cf. Klein, Jean (1983) : Mythes et réalités de la défense européenne, *Politique étrangère*, vol 48, numéro 2, p.315-340, ici, p.321.

¹⁵⁹ La reconnaissance de la RDA était indispensable d'une bonne entente avec l'URSS.

¹⁶⁰ Initiée par le chancelier Brandt et poursuivie par ses successeurs.

¹⁶¹ Chacun des trois tandems (Pompidou/Brandt, Giscard/Schmidt, Mitterrand/Kohl) s'engagea dans un certain nombre d'avancées institutionnelles au sein de l'Europe, (Politique Agricole Commune... ; Conseil européen, élection des députés du Parlement européen au suffrage universel... ; Schengen, Acte Unique, majorité qualifiée au sein du Conseil européen, renforcement des compétences du Parlement européen...)

indispensable à la préservation d'une bonne entente et nécessaire pour trouver un compromis. Dès l'annonce du retrait français se posa la question de la présence de forces françaises sur le territoire de la RFA. Cette présence dépendait juridiquement de traités antérieurs¹⁶², que la sortie française de l'Otan ne remettait pas en cause¹⁶³. La France souhaitait toutefois avoir l'assentiment des allemands, dans le cas contraire, elle rapatriait ses soldats. Le chancelier Erhard écrivit personnellement au Général de Gaulle pour prolonger le stationnement des FFA sur le sol allemand et un accord fut signé peu après. Les français n'étant plus dans la structure militaire intégrée, l'ensemble des problèmes qui relevaient de l'existence des FFA (installation militaire, approvisionnement, mouvement de troupes...) étaient désormais gérés au sein de la relation bilatérale. L'importante présence française en Allemagne, qui représentait entre 40 000 et 50 000 militaires suivant les périodes¹⁶⁴, avait donc pour effet d'accroître la coopération à tous les échelons entre français et allemands. La grande quantité de matériels lourds attribués au FFA reflétait également l'importance de ses missions (protection du territoire français et participation à la défense commune au sein de l'Alliance et de l'UEO). La nouvelle réflexion géostratégique française au début des années 80, qui aboutit à la création des Forces d'Action Rapide, s'intégrait dans une stratégie d'action avec les Alliés et en particulier avec la RFA. L'année 1983 marquait clairement la volonté de la France d'accroître la crédibilité de sa participation à la défense de l'Allemagne. Le développement des exercices militaires franco-

¹⁶² Dont les deux principaux sont : *la convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces*, signée à Londres le 19 juin 1951 et *l'Accord complétant la Convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République Fédérale d'Allemagne*, signé à Bonn le 3 Août 1959.

¹⁶³ Article de l'Annuaire français de droit international (1966) : *Le retrait de la France des structures militaires de l'Otan et les forces françaises d'Allemagne*, volume 12, n°12, p. 784-798, ici p.796.

¹⁶⁴ Il convient également de prendre en compte le personnel civil et leurs familles. Le nombre de français stationnés en Allemagne approchait les 90 000 personnes, voir GUTH, Suzie, *Les FFA : la citadelle utopique*, Harmattan, Paris, 2000, p.39. L'auteur développe également une étude sociologique approfondie concernant les FFA.

allemands (*Frankischer Schild, Kecker Spatz*) à partir de 1986 illustre cette volonté. La présence française sur le sol fédéral ainsi que la coopération militaire grandissante entre les deux pays allaient peu à peu entraîner l'émergence d'une certaine culture militaire commune.

L'accélération de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense durant les années 80 fut une conséquence indirecte de la crise des euromissiles, qui secouait l'Europe depuis la fin des années 70. La modernisation des divisions de choc soviétiques et le déploiement de missiles SS20 par l'URSS généra de fortes craintes en Europe¹⁶⁵. La décision de répondre à cette menace par l'installation de missiles sur le sol européen créa un malaise au sein des opinions publiques et des dirigeants, notamment allemands¹⁶⁶. Les gouvernements fédéraux, conscients des avantages que leur procurait la position stratégique de l'Allemagne, se permettaient une certaine marge de manœuvre dans leur politique à l'égard de l'URSS. Dans la ligne directe de l'*Ostpolitik*, les allemands ne souhaitaient pas voir une course aux armements se développer sur le sol européen, dont ils auraient été les premières victimes. Se démarquant de son prédécesseur, le président Mitterrand lançait la France dans le débat sur les Euromissiles par un vibrant plaidoyer devant le *Bundestag*, en faveur du déploiement des *Pershing* : « *Les pacifiques sont à l'ouest mais les fusées sont à l'est*¹⁶⁷ ». La France, pourtant hors-Otan, participait au débat, non par angélisme pour l'Alliance, mais parce qu'elle avait bien compris où était ses intérêts stratégiques. Au nom de la politique de balance des blocs, « l'avantage » de l'URSS devait être contrebalancé. Effrayé par les suites du sommet de Reykjavik d'octobre 1986, qui clôtura la crise des euromissiles, Kohl pensait se trouver devant la perspective d'un désengagement nucléaire américain en Europe. Il chercha alors à renforcer la coopération avec la France (Création du

¹⁶⁵ À titre d'exemple, le chancelier allemand, Helmut Schmidt, fit écho de ces craintes et des interrogations pesant sur la crédibilité des garanties de sécurité américaine. Cf. Fischer, Georges (1987) : *Élaboration et aperçu de l'accord américano-soviétique sur les euromissiles*, *Annuaire français de droit international*, vol 33, p. 33-68, ici p.35-36.

¹⁶⁶ SOUTOU, Georges-Henri, 1996, p. 367.

¹⁶⁷ Discours de François Mitterrand devant le *Bundestag*, le 20 janvier 1983.

conseil franco-allemand de défense et de sécurité, de la Brigade franco-allemande...). Même si d'autres décidèrent du règlement final de la crise, la France et l'Allemagne firent preuve d'une large influence dans les débats.

Malgré l'option singulière prise par la France à l'égard de l'Otan, le partenariat franco-allemand se renforce en jouant de la complémentarité des postures : la France en tire profit pour sa politique nationale (allié de l'Otan plutôt qu'allié dans l'Otan) et l'Allemagne gagne en influence après le départ français (espace à prendre grâce à sa position stratégique). Les deux pays deviennent plus influents et plus maîtres de leur destin.

III. 1989-2011 de la chute du mur à la réintégration française

A.) Le couple franco-allemand se lézarde dans le domaine de la défense

Face aux événements qui suivirent la chute du mur, Paris et Bonn, n'adoptèrent pas vraiment la même ligne politique. Le chancelier Kohl ne se contenta pas des premières propositions soviétiques d'une réunion des deux Allemagnes en une vague confédération mais visait une réunification sans perte de souveraineté et partie intégrante de l'Europe occidentale. Fort du soutien décisif des Américains et de la grande majorité de la classe politique comme du peuple allemand, il amena Gorbatchev à accepter le principe de la réunification. L'attitude du président français fut très critiquée durant les négociations qui ont précédé la réunification des deux États allemands, puisque dans un premier temps il avait semblé vouloir la freiner, notamment en s'accordant avec l'URSS pour ralentir le processus¹⁶⁸. Comprenant qu'une réunification pure et simple serait à la fois incontournable et rapide, il chercha à l'encadrer dans un mouvement d'intégration

¹⁶⁸ LAMBLIN-GOURDIN, Anne-Sophie, La fragilité du couple franco-allemand, dans, Pirotte, Olivier [dir] : *Les politiques de Défense Franco-allemande*, Fondation pour les études de la défense, Paris, 1997, p.13-39, ici p.35.

européenne. Kohl, qui espérait ainsi faciliter le processus en rassurant ses partenaires, proposa une relance de la coopération, incluant la politique extérieure et la sécurité ¹⁶⁹. De ces événements, les allemands gardèrent une profonde reconnaissance envers les États-Unis pour leur soutien et une certaine rancœur de l'ambiguïté de la France.

Les bouleversements géostratégiques qu'induisait la chute de l'URSS, modifiaient considérablement le contexte sécuritaire international et plus particulièrement européen. La principale menace militaire directe en Europe avait disparu, alors qu'elle était jusqu'ici une véritable épée de Damoclès pour les européens. Un certain nombre de risques et de menaces, bien que plus diffus, continuait de peser sur les États européens. Un certain « continuum » s'installa entre sécurité et défense et sur fond de globalisation, la zone d'intérêt de la sécurité des États s'étendit progressivement à la planète. Depuis vingt ans, ces changements amènent l'Allemagne comme la France à définir toute une série de risques et de menaces, affectant leur sécurité. Toutefois, si leur définition est relativement proche, leur mise en œuvre diverge ¹⁷⁰. Dans la lignée de sa "vernetzte Sicherheit", l'Allemagne privilégie la diplomatie et le développement pour circonscrire les crises, les moyens militaires n'étant considérés que comme *ultima ratio*. À l'inverse, la France, sans méconnaître l'importance de cette *comprehensive approach*, accorde une plus large place à l'outil militaire, notamment durant la première phase d'un engagement pour sécuriser et stabiliser un théâtre d'opération. Ces différences de conception stratégique s'expriment également de manière géopolitique. Alors que la France définit un arc de crise allant du Maghreb au Caucase, conférant ainsi à la Méditerranée et plus largement à l'Afrique une place considérable, l'Allemagne, pour sa défense territoriale comme ses approvisionnements énergétiques, se concentre sur l'Europe de l'Est et plus particulièrement sur sa relation avec la Russie.

¹⁶⁹ TELTSCHIK, Horst, 1994, p. 329. *Tage, Innenansichten der Einigung*. Siedler, Berlin.

¹⁷⁰ Entretien avec un officier supérieur allemand.

Le contexte stratégique a d'importantes influences sur la politique de défense. Dans un premier temps, les deux pays semblent essayer de rapprocher leur position. La décision de la cour constitutionnelle de Karlsruhe autorise en 1994 le déploiement des forces armées allemandes en dehors du territoire national, à condition que le *Bundestag* donne son aval. Bien que traditionnellement très réticente sur les questions militaires, l'Allemagne militarise d'une certaine manière sa politique étrangère, notamment en s'engageant au Kosovo et en Afghanistan. Alors que Volker Rühle (ministre de la défense de 1992 à 1998) illustre les appréhensions allemandes en déclarant que « *l'Eurocorps n'est pas l'Afrikakorps* ¹⁷¹ », Peter Struck (ministre de la défense de 2002 à 2005) justifie l'engagement en Afghanistan en affirmant que « *la défense de l'Allemagne dépend aussi de [la présence allemande] sur les hauteurs de l'Hindukush* ¹⁷² ». De son côté, la France cherche à se reprocher de l'Otan et essaye de négocier sa réintégration dans l'Alliance (1995-1996). L'idée sous-jacente est double. La réintégration pourrait permettre de lever les appréhensions des principaux pays européens concernant les intentions françaises en matière de défense européenne mais également d'améliorer l'organisation des européens à l'intérieur de l'Alliance. Les négociations ne débouchent sur aucun compromis, les positions étant apparemment incompatibles.

Malgré ces rapprochements, les divergences d'objectifs et de priorités de leur politique de défense restent importantes entre français et allemands. Participant aux opérations militaires dans le Golfe en 1991, la France prend conscience des déficiences de son appareil militaire, peu adapté pour ce type d'engagement. Ce constat pousse l'Hexagone

¹⁷¹ Propos tenu en 1996 suite à une proposition française de créer « des forces centrées sur la projection vers des théâtres extérieurs ». Cf. Mellion-Bescond, Valérie (1997) : Le couple franco-allemand dans le cadre est-européen et dans un contexte multipolaire, dans PIROTTE, Olivier [dir] : *Les politiques de Défense Franco-allemande*, Fondation pour les études de la défense, Paris, p.196-214, ici p.205.

¹⁷² Phrase désormais célèbre outre-Rhin, illustrant l'évolution des mentalités en Allemagne sur ce sujet. Citée d'après MARCHETTI, Andreas, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Politikformulierung im Beziehungsdreieck Deutschland – Frankreich – Grossbritannien*, édition Nomos, Baden-Baden, 2009.

à entamer une professionnalisation de ses forces armées. Prise sans consultation, cette décision annoncée en 1996 provoque certains remous outre-Rhin, puisqu'elle pose indirectement le problème du maintien du service militaire en Allemagne, politiquement très délicat. L'armée allemande reste une armée conçue pour la défense territoriale¹⁷³. L'effacement militaire, qui a suivi la reconstruction de l'Allemagne, se retrouve encore largement dans sa politique de défense aujourd'hui. Cela se manifeste par de grandes appréhensions à l'égard des engagements extérieurs et par un contrôle démocratique renforcé, qui exclut toute initiative militaire du gouvernement sans l'aval du *Bundestag*. Cette situation explique les atermoiements du gouvernement fédéral à s'impliquer dans des opérations, s'il n'existe pas un fort soutien de la population allemande. À l'inverse, la France considère que l'armée est un instrument de puissance nationale et de rayonnement international. Elle a donc beaucoup moins d'hésitations à s'engager dans des opérations militaires pour défendre ses intérêts. C'est à l'aune de ces différences que doivent être perçues les difficultés des deux pays à coopérer dans ce domaine¹⁷⁴.

B.) Une volonté commune de refonder le partenariat franco-allemand

Ces difficultés de coopération associées à une certaine absence de concertation entre partenaires semblent distendre les liens entre la France et l'Allemagne. Toutefois, le couple prend garde de ne pas

¹⁷³ La réforme de la *Bundeswehr*, engagée depuis mars 2010, annonce un certain nombre de changements, dont la suspension de la conscription (effective depuis juillet 2011) et une augmentation du contingent mobilisable en opération. Toutefois, beaucoup de questions restent encore sujet à discussion. À ce sujet, voir PERRUCHÉ, Jean-Paul/FLORANT, Aude/EULRIET, Irène/HOFMANN, Guillaume : *La réforme de la Bundeswehr : état d'avancement et perspectives*, lettre de l'Irsem, juillet 2011, consultable sur : www.irsem.defense.gouv.fr

¹⁷⁴ PERRUCHÉ, Jean-Paul: *Regard français sur la politique de défense de l'Allemagne et la coopération franco-allemande*, lettre de l'Irsem, juillet 2011, consultable sur : www.irsem.defense.gouv.fr

afficher d'oppositions trop marquées et s'appuie sur des symboles forts pour raviver son partenariat. De cette volonté politique de convergence émerge un compromis entre les deux pays qui exercent ainsi une certaine influence au sein de l'UE et de l'Otan.

Le renouveau de la coopération bilatérale entre la France et l'Allemagne à la fin des années 80 renforce les liens entre les deux pays. Le conseil franco-allemand de défense et sécurité institutionnalise pour la coopération, tandis que la création de la Brigade franco-allemande (BFA) illustre son côté opérationnel et capacitaire. Malgré ses restrictions d'emploi, la BFA devient le symbole de la relation franco-allemande et crée une certaine culture militaire commune entre les soldats des deux pays. Ce rapprochement s'appuie également sur les symboles liés à la mémoire des deux pays, dont la présence du président Mitterrand et du chancelier Kohl main dans la main à Verdun et l'invitation du chancelier Schröder aux commémorations du 9 mai marquent les sommets. Cette volonté de refonder leur partenariat au sein de l'UE engendre une convergence de vue politique entre français et allemands, qui contribue à l'approfondissement européen en matière économique et politique (de Maastricht à Lisbonne), malgré certains désaccords inévitables.

En dépit d'une certaine concurrence, la volonté politique des dirigeants franco-allemands permet de dépasser les différends et de trouver un compromis. Grâce à cette position commune, les deux États parviennent alors à exercer une certaine influence au sein des instances européennes et transatlantiques de sécurité. Même s'ils ne sont pas à l'initiative du projet, les allemands ont participé au développement de la PESD. Ce soutien allemand au processus franco-britannique de St-Malo a permis l'émergence du dispositif institutionnel de la PESD (COPS, CMUE, EMUE) et son intégration dans les traités communautaires (Nice 2000). Dans l'Alliance, la redéfinition du concept stratégique donne lieu à de nombreux débats, où le couple franco-allemand parvient à faire entendre sa voix. Le texte présenté en 1999 marque l'apparition d'un pilier européen dans

l'Otan, ce que les américains avaient vivement combattu durant les années 90.

Outre un éloignement franco-britannique ¹⁷⁵, l'affrontement politique autour du programme nucléaire irakien a eu pour effet de créer une véritable communauté de destin entre la France et l'Allemagne, dont les populations se sont mobilisées en masse pour protester contre toute intervention militaire. Au sein de l'Alliance, le franco-allemand s'est ainsi opposé à toute initiative militaire de l'Otan en Irak. Les États-Unis, qui espéraient un soutien sous forme de moyens militaires, ont vu leurs demandes se limiter à un apport logistique de l'Otan (utilisation des ports et aéroports, accord de survol du territoire). La France, résolue à utiliser le dossier irakien pour faire avancer l'autonomie européenne en matière de défense, reçoit le soutien du gouvernement allemand¹⁷⁶. Lors du sommet de Tervuren en avril 2003, où les chefs d'État français, belge, luxembourgeois et allemand, reprenant la célèbre formule de la « géométrie variable », proposent de créer un OHQ européen pour les missions qui ne feraient pas appel aux moyens de l'Otan. Le changement envisagé est important puisque si un OHQ européen avait déjà été considéré, ce fut uniquement dans le cadre des structures militaires occidentales déjà existantes. Une telle proposition constitue une évolution considérable pour l'Allemagne ¹⁷⁷, qui s'affranchit d'un des principes fondamentaux de sa politique extérieure, à savoir ne pas choisir entre les États-Unis et la France. Au-delà des questions des capacités militaires, cette affaire illustre une volonté politique forte comme d'une prise de distance par rapport à Washington.

¹⁷⁵ Les deux pays étaient depuis St-Malo au centre des débats sur la PESD

¹⁷⁶ Les propositions avancées de transformation de la PESD en Union européenne de sécurité et de défense allaient dans ce sens Cf. Sommet franco-allemand / 40^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée, 22 Janvier 2003, Paris, dans Missiroli, Antonio [...] (2003) : *From Copenhagen to Brussels, European defense: core documents*, Volume IV (Chaillot paper 67), Paris p.22.

¹⁷⁷ Le gouvernement fédéral refusait jusqu'ici tout découplage des structures européennes de sécurité et de défense de l'Otan ainsi que toute duplication de structures déjà existantes dans l'Alliance.

Ainsi le partenariat franco-allemand apparaît s'appuyer sur une solide volonté politique et sur des symboles visibles. Cette convergence de vues permet selon les cas, de rallier d'autres pays, ou au contraire de s'opposer à des positions prises par d'autres. Leur influence dans les débats s'en trouve renforcée.

C.) Une profonde incompréhension ?

Cette position particulière de l'Allemagne n'a cependant été qu'un court intermède dans sa politique extérieure. La décision du chancelier Schröder a sensiblement divisé l'administration fédérale allemande, militaires comme diplomates, et la classe politique. Pour cette raison, le désaccord germano-américain est resté un épisode ; le gouvernement fédéral, sur cette ligne dure envers les États-Unis, ne pouvait s'appuyer sur un large soutien parlementaire. À peine élue, la chancelière A. Merkel s'attache à réaffirmer l'importance et la priorité de l'Otan pour la sécurité européenne¹⁷⁸. Cette ligne politique est toutefois quelque peu tempérée dès l'année d'après ; l'Otan n'étant alors qu'un des éléments d'une approche globale civilo-militaire des crises, exposée dans le Weissbuch¹⁷⁹.

Ces retournements illustrent la situation dans laquelle l'Allemagne semble se trouver. Presque vingt ans après la réunification, la République fédérale cherche encore sa place dans l'arène internationale. Son effacement militaire l'a conduite à emprunter un autre chemin pour affirmer sa puissance, celui de l'économie. Son succès économique a contribué à créer les conditions favorables à la réunification, puis a permis à l'Allemagne d'exercer un *leadership* de plus en plus prégnant sur le développement et le fonctionnement de l'UE. Sa position géographique la place au cœur de l'Europe, lui permettant d'accroître son influence politique sur tous les pays de l'Est, nouvellement intégrés à l'espace commun européen. Ne

¹⁷⁸ Discours d'Angela Merkel lors de la 42e conférence sur la sécurité de Munich, le 4 février 2006, consultable sur www.bundeskanzlerin.de

¹⁷⁹ Bundesministerium der Verteidigung (2006) : Weißbuch 2006, zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

partageant pas l'idée d'une primauté de l'action militaire dans la gestion des crises, la république fédérale axe son intervention sur des moyens civils. La priorité est ainsi donnée au développement aussi bien économique qu'institutionnel des États en crise. Malgré une certaine militarisation de sa politique extérieure depuis 1994, elle confirme son attachement aux garanties de sécurité américaines. Cette posture s'exprime en termes budgétaires, l'Allemagne n'investissant qu'une faible portion de son PIB dans la Défense (environ 1,4 %).

À l'inverse, la France s'implique dans l'édification d'une défense européenne autonome des États-Unis et milite pour donner des ailes à la PSDC. Le manque d'appétence allemand à s'investir dans le domaine de la Défense provoque incompréhensions et frustrations à Paris. Pour répondre à l'appel lancé par le secrétaire général de l'Onu¹⁸⁰, la France se déclare prête à prendre la tête d'une opération militaire européenne en RDC. Alors que la mission recueille le soutien de la Grande-Bretagne et de l'Espagne, l'Allemagne s'y montre très réservée et ne s'engage pas dans le processus. Néanmoins, l'opération *Artémis* en 2003 a été une première pour la PESD, puisqu'il s'agit d'une mission militaire coercitive, hors d'Europe¹⁸¹. Sollicitée une nouvelle fois en 2006, pour accompagner le bon déroulement des élections en RDC, une mission est engagée sur place. L'Allemagne, malgré ses réticences, décide d'en prendre le commandement comme nation-cadre. La coopération opérationnelle franco-allemande durant la mission a reçu de nombreux retours d'expériences très positifs. Cette expérience aurait pu constituer le déclic d'une coopération opérationnelle plus approfondie, toutefois rien de tel ne se réalisa. Au contraire, le comble de l'effarement est atteint en mars 2010 lors de

¹⁸⁰ Devant la rapide dégradation sécuritaire en RDC, qui menace à la fois la population civile mais aussi la mission de l'Onu sur place depuis 1999, le secrétaire général de l'Onu demande une intervention militaire de la communauté internationale pour éviter une escalade de la violence.

¹⁸¹ Elle représente la première opération autonome de l'UE, qui devient ainsi un acteur de la sécurité internationale. Même si les procédures ont été celles de l'Otan, la mission n'a eu recours ni aux ressources et ni aux capacités de l'Organisation. HOWORTH, Jolyon (2007): *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills/New York p.324.

l'abstention allemande à l'occasion du vote de la résolution 1973 sur la Libye. Non contente de se montrer très hostile à l'engagement d'éléments de la *Bundeswehr* en Libye (quel que soit le cadre), l'Allemagne affiche clairement ses divergences de position par rapport à son partenaire français aussi bien qu'à ses alliés dans l'Otan. Le constat de mésentente est le même dans le domaine capacitaire, la France appuie fortement l'initiative de "*pooling and sharing*", alors que Berlin, qui en est pourtant à l'origine, n'a jamais envisagé d'y inclure des capacités stratégiques¹⁸².

Au sein de l'Alliance, les désaccords sont tous aussi importants. Alors que le retour de la France dans les structures intégrées de l'Otan aurait dû lever les appréhensions de ses partenaires, soulignant son intention de renforcer l'Europe de la défense, l'Allemagne a vu le retour français d'un tout autre œil. N'ayant pas pu négocier avec Paris les modalités de cette réintégration, Berlin, tenu à l'écart par son partenaire, en conçut un certain ressentiment. Ce ressentiment est d'autant plus fort que le retour de la France ainsi que la réforme de l'Otan (structures, financement...), qu'elle défend ardemment, touchent de près aux intérêts allemands. À cause du nombre et de l'importance des structures présentes sur le territoire fédéral comme de son intégration dans tous les niveaux de l'organisation, l'Allemagne craint un possible déclassement, qui compromettrait sa position au sein de l'Alliance¹⁸³. De son côté, la République fédérale s'est employée au nom de la lutte contre la prolifération des armes de destructions massives à remettre en question la doctrine de dissuasion nucléaire de l'Otan. Elle promeut le projet de défense anti-missile comme une substitution possible. La France, dont la puissance nucléaire est une des pierres angulaires de sa sécurité, ne souscrit pas à ce désarmement unilatéral. Face aux craintes concernant l'efficacité réelle du bouclier anti-missile, elle accentue au contraire sa fonction complémentaire à la doctrine nucléaire. Apparemment antagonistes, les positions des deux États se sont rapprochées sous l'égide de

¹⁸² KEMPIN, Ronja: *France-Allemagne : Dialogue de sourd 2.0 ?*, lettre de l'Irsem, juillet 2011, consultable sur : www.irsem.defense.gouv.fr

¹⁸³ Entretien avec un officier supérieur français.

l'Alliance et un compromis a pu être dégagé lors du dernier sommet de Lisbonne.

La confiance s'est rapidement dégradée des deux côtés du Rhin. Un dialogue de sourd semble s'être substitué à la relation privilégiée entre les deux membres du couple franco-allemand, s'accompagnant d'un délitement de leur partenariat. Une perte d'influence dans les deux organisations (Otan, PSDC) apparaît alors comme inévitable.

Conclusion

Après les destructions mutuelles du second conflit mondial, les deux anciens ennemis qu'étaient la France et l'Allemagne se sont retrouvés, dans des situations sensiblement différentes, mais unis face à la nouvelle menace émanant de l'URSS. Ils ont bâti leur partenariat bilatéral sous la protection de l'Otan, malgré des attentes assez éloignées à l'égard de cette organisation. Ces positions divergentes ont empêché initialement les deux États d'unir leurs efforts et d'en tirer parti au sein de l'Alliance. À l'inverse, la situation a évolué au lendemain de la sortie française des structures militaires intégrées de l'Otan. En effet, s'appuyant sur la complémentarité des postures, le partenariat franco-allemand se renforce: la France tire profit de sa position extérieure à l'Otan dans sa politique étrangère et l'Allemagne gagne en influence dans l'Otan après le départ français. Les deux pays accroissent alors leur influence et leur maîtrise des événements. Toutefois, au début des années 90, le partenariat se lézarde, sous l'effet de la réunification, de la disparition de la menace fédératrice et de la divergence des politiques de défense. Une volonté commune de le refonder dans le projet de construction européenne émerge mais après des débuts encourageants et si l'on excepte l'intermède de 2003 et la guerre en Irak, la tendance semble de nouveau au délitement avec comme corollaire une perte d'influence au sein des deux organisations.

Néfaste pour les deux pays mais également pour la PSDC et l'Otan, cette situation ne doit pas rester en l'état. Son évolution est cependant sujette à caution, tant les questions qu'elle soulève, sont sensibles. La signature des deux traités franco-britanniques s'est rajoutée à la liste des incompréhensions. L'engagement de la France dans un nouveau partenariat de coopération a fait naître un certain ressentiment à Berlin, qui nuit à la bonne communication entre les deux pays. Le rétablissement de la confiance, préalable de tout renforcement du partenariat franco-allemand, ne peut résulter que d'une forte volonté politique dans le but d'être plus influent face aux défis du 21^e siècle. La relance du dialogue qui surviendrait alors, aurait un effet certain sur l'Otan comme la PSDC. Il y a fort à parier qu'une initiative opérationnelle franco-allemande, acceptable pour Paris et Berlin, donnerait un nouvel élan à la PSDC. Une position commune des deux côtés du Rhin permettrait également de faire avancer certains dossiers épineux au sein de l'Alliance. À l'inverse, il est possible de redouter qu'un désaccord prolongé entre la France et l'Allemagne ne sonne le glas de la défense européenne et conduise l'Alliance dans une impasse. Personne n'a intérêt à un tel scénario.

Bibliographie

- Article de l'Annuaire français de droit international (1966) : *Le retrait de la France des structures militaires de l'Otan et les forces françaises d'Allemagne*, volume 12, n°12, p. 784-798.
- BAUMANN, Rainer (2001) : German Security Policy within NATO, dans Rittberger, Volker [dir] : *German Foreign Policy since Unification. Theories and case Studies*, Manchester, p.141-184.
- BOZO, Frédéric (1996) : Chroniques d'une décision annoncée : le retrait de l'organisation militaire, dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaïsse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, p.347-351.
- BURIN DES ROZIERS, Etienne (1999) : Les premiers pas de l'Otan : de Londres à Paris, automne 1950 – printemps 1951, dans

- Pascallon, Pierre [dir] : *L'Alliance atlantique et l'Otan : un demi-siècle de succès*, édition des établissements Emile Bruylant, Bruxelles, p. 35-39.
- DUVAL, Marcel (1996) : La crise de la CED (1950-1954), dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaisse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, p.189-216.
 - FISCHER, Georges (1987) : Elaboration et aperçu de l'accord américano-soviétique sur les euromissiles, *Annuaire français de droit international*, vol 33, p. 33-68.
 - FRAUND, Philipp (2007) : Die Anfänge der Bundeswehr vor dem Hintergrund der internationalen Lage, 1949 – 1953, Magisterarbeit, sous la direction des professeurs Lothar Burchardt et Wolfgang Schuller, Universität Konstanz.
 - GUTH, Suzie (2000) : *Les FFA : la citadelle utopique*, Harmattan, Paris.
 - HOWORTH, Jolyon (2007) : *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills/New York.
 - KEMPIN, Ronja (2011) : *France-Allemagne : Dialogue de sourd 2.0 ?*, lettre de l'Irsem, juillet.
 - Klein, Jean (1983) : Mythes et réalités de la défense européenne, *Politique étrangère*, vol 48, numéro 2, p.315-340.
 - LAMBLIN-GOURDIN, Anne-Sophie (1997) : La fragilité du couple franco-allemand, dans, Pirotte, Olivier [dir] : *Les politiques de Défense Franco-allemande*, Fondation pour les études de la défense, Paris, p.13-39.
 - LIST, Martin (1999): *Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration*, édition Leske-Budrich Opladen.
 - LELLOUCHE, Pierre (2009) : *L'Allié indocile. La France et l'Otan, de la Guerre froide à l'Afghanistan*, édition du Moment, Paris.
 - MARCETTI, Andreas (2009) : *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Politikformulierung im Beziehungsdreieck Deutschland – Frankreich – Grossbritannien*, édition Nomos, Baden-Baden.
 - MELLION-BESCOND, Valérie (1997) : Le couple franco-allemand dans le cadre est-européen et dans un contexte multipolaire, dans, Pirotte, Olivier [dir] : *Les politiques de Défense Franco-allemande*, Fondation pour les études de la défense, Paris, p.196-214.

- PERRUCHE, Jean-Paul (2011) : *Regard français sur la politique de défense de l'Allemagne et la coopération franco-allemande*, lettre de l'Irsem, juillet.
- PERRUCHE, Jean-Paul/FLORANT, Aude/EULRIET, Irène/HOFMANN, Guillaume (2011) : *La réforme de la Bundeswehr : état d'avancement et perspectives*, lettre de l'Irsem, juillet.
- SOUTOU, Georges-Henri (1996) : *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paris.
- TELTSCHIK, Horst (1994) : *329 Tage, Innenansichten der Einigung*. Siedler, Berlin.
- VARWICK, Johannes (2008) : *Die NATO vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei ?*, édition Beck, München.
- VAÏSSE, Maurice (1996) : Indépendance et solidarité 1958-1963, dans Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric/Vaïsse, Maurice : *La France et l'Otan 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles, p.219-246.

Documents officiels :

- Discours de François Mitterrand devant le *Bundestag*, le 20 janvier 1983.
- Discours d'Angela Merkel lors de la 42e conférence sur la sécurité de Munich, le 4 février 2006
- Bundesministerium der Verteidigung (2006) : *Weißbuch 2006, zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin.
- MISSIROLI, Antonio [...] (2003) : *From Copenhagen to Brussels, European defense: core documents*, Volume IV (Chaillot paper 67), Paris.

Entretien :

- Direction des Affaires Stratégiques du ministère de la défense.
- État-major des Armées.
- Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.
- Ministère des Affaires Etrangères.

Le traité franco-britannique et l'amélioration des capacités européennes ?

Peter Skopec

Charles de Gaulle cite, dans ses *Mémoires de Guerre*, un échange avec Winston Churchill, juste avant le débarquement allié en Europe de juin 1944, échange très instructif sur la relation franco-britannique : « *Et vous ! s'écrie Churchill, comment voulez-vous que nous, Britanniques, prenions une position séparée de celle des États-Unis ? [...] Car, sachez-le ! Chaque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous serons toujours pour le grand large. Chaque fois qu'il me faudra choisir entre vous et Roosevelt, je choisirai toujours Roosevelt* ¹⁸⁴ ».

En fait, beaucoup de choses ont changé depuis 1944. La Seconde Guerre mondiale terminée, le Royaume-Uni et la France perdirent progressivement leurs empires. Au cours de la Guerre froide, les États-Unis prirent progressivement l'ascendant (notamment économique sur l'URSS et devinrent la superpuissance prééminente du monde et les différentes approches française et britannique des relations transatlantiques divisèrent les deux voisins – la France, avec un partenaire allemand de plus en plus fort, poussant le projet d'une construction européenne à son image, tandis que le Royaume-Uni prenait une position privilégiée au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) dominée par les États-Unis, en établissant une *special relationship* américano-britannique et en tenant la France à l'écart. La fin de la Guerre froide entraîna le détournement progressif des États-Unis de l'Europe vers le Moyen Orient et l'Asie du Sud et de l'Est, et les crises prolongées dans les Balkans pointèrent le résultat de la dépendance européenne vis-à-vis des États-Unis en matière de

¹⁸⁴ De GAULLE, Charles, *Mémoires de guerre II : L'unité, 1942-1944*. Paris : Plon, 1956, p. 224.

défense : l'incapacité des Européens de sécuriser leur voisinage de manière autonome. Confrontés à la vision d'un monde où les États-Unis ne seraient plus prêts à assurer la sécurité européenne en toute circonstance, la France et le Royaume-Uni entreprirent, en 1998 à St-Malo, une relance du partenariat franco-britannique pour faire avancer l'idée d'une capacité autonome mais limitée, de défense européenne. (plus d'une dizaine d'opérations extérieures sont actuellement en cours dans le cadre de la PSDC – la Politique de sécurité et de défense commune – de l'Union européenne). Après que la politique étrangère du président américain George W. Bush a contribué à creuser de nouveau un fossé entre le Royaume-Uni et la France, la crise financière et économique déclenchée en 2007/8 et le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Otan en 2009 ont été des éléments moteurs dans le sens d'un nouveau rapprochement.

C'est ainsi que fut signé à Londres le 2 novembre 2010 un traité de défense franco-britannique entre la France et le Royaume-Uni, accord qui vise à renforcer la coopération franco-britannique en matières d'arsenaux nucléaires (deux installations communes sont prévues pour modéliser la performance des têtes nucléaires et pour avancer la recherche technologique dans ce domaine) ; en matières de forces armées (une force expéditionnaire commune interarmées sera mise en place à partir de 2011) ; en matière d'interopérabilité des équipements en place et des futures capacités (notamment des porte-avions et de l'avion de transport A 400 M) ; et en matière d'industrie militaire et de recherche et développement (notamment concernant le développement de drones de surveillance et de combat, de satellites, et de la prochaine génération de sous-marins nucléaires)¹⁸⁵.

¹⁸⁵ GROS-VERHEYDE, Nicolas, « Les 13 points de l'accord franco-britannique sur la défense », *Bruxelles2.eu*, 2 novembre 2010. Consulté le 23 août 2011 sur <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-franco-britannique-sur-la-defense.html>. Gros-Verheyde note bien que l'accord recouvre plusieurs textes : un traité de coopération, un traité sur les installations nucléaires communes, un *package* d'initiatives communes, et une lettre d'intention.

Ce récent accord est le produit d'un contexte financier, économique et géostratégique qui favorise la mutualisation des capacités militaires des États européens. Sachant que la France ne cache pas ses ambitions de promouvoir une politique de défense européenne et que le Royaume-Uni s'oppose traditionnellement aux projets d'intégration politique en Europe et préfère le cadre otanien au cadre européen en matière de sécurité et défense. Néanmoins, l'ambition du projet de défense autonome européenne dépendra sans doute malgré tout de la volonté politique de Londres : c'est pourquoi nous examinerons les enjeux actuels qui poussent le Royaume-Uni et la France à se rapprocher. L'accord franco-britannique est-il représentatif d'une dynamique plus large pouvant faire avancer l'établissement d'une véritable capacité autonome de défense européenne – i.e. un outil militaire qui poursuivrait une politique de défense européenne plutôt qu'otanienne voire américaine ?

1 - Trouver un équilibre entre impératifs économiques et sécuritaires – une préoccupation de premier rang pour le gouvernement Cameron

À l'heure où des regards scrutateurs se portent sur le budget de l'État (au Royaume-Uni comme ailleurs en Europe), il est plus clair que jamais que les dépenses militaires et sécuritaires du Royaume-Uni sont en question. Alors que le budget militaire dépasse, depuis une décennie au moins, les moyens financiers qui lui sont alloués, un rapport indépendant de 2009 commandité par le ministère britannique de la défense (*Ministry of Defence* – MoD) établit que le déficit entre les sommes prévues au budget défense et les dépenses réelles planifiées pourrait s'élever à 36£ milliards en 2020¹⁸⁶. Sauf augmentation importante du budget de la défense (peu probable, car elle devrait se faire aux dépens des prestations sociales du *welfare state*), l'instrument britannique de défense est donc appelé à réduire sa voilure. Cet écart

¹⁸⁶ GRAY, Bernard, *Review of acquisition for the Secretary of State for Defence: An independent report by Bernard Gray*, 2009, p. 6. *Cit. in* Cornish, Paul, *Strategy in austerity: The security and defence of the United Kingdom*, Londres: Chatham House, 2010, p. 19.

croissant entre moyens et dépenses résulte en fait d'une politique prodigue d'acquisitions capacitaires sur plusieurs années, de la part des derniers gouvernements travaillistes qui la jugeaient nécessaire pour préserver l'interopérabilité des forces britanniques et américaines. Les énormes exigences financières et capacitaires liées aux multiples missions militaires prolongées, simultanées et de grande échelle engagées par le Royaume-Uni – dans les Balkans dans les années 1990, puis lors des missions en Afghanistan (à partir de 2001), en Irak (2003-2009) et en Libye (à partir de 2011) – ont contribué aux déficits, tout comme l'inflation des dépenses de personnel et d'acquisitions au sein du ministère britannique. Enfin, le déficit fut aggravé par la récession globale¹⁸⁷.

Plusieurs politologues et *leaders* politiques ¹⁸⁸ suggèrent qu'une réduction des ambitions géostratégiques britanniques – c'est-à-dire une diminution de la présence diplomatique et militaire (plus ou moins) globale du Royaume-Uni – serait nécessaire pour parvenir à un budget de défense équilibré, compte tenu des pressions grandissantes résultant des contraintes budgétaires et de la dette croissante du pays, aggravées par des difficultés économiques récurrentes. « *Sans doute que des aspirations stratégiques de grande envergure [a wide-ranging global outlook] exigeront encore plus des forces armées qui sont déjà sur-employées et qu'elles seront confrontées à un budget de défense qui risque de diminuer plutôt que de s'accroître* », écrit Paul Cornish de Chatham House ; « *le Royaume-Uni aspire au rôle de grand acteur en affaires internationales et se voit confronté à des engagements politiques, stratégiques et opérationnels qui correspondent à cette ambition, sans disposer ni du poids économique ni du budget ni des ressources qu'elle exige* ¹⁸⁹ » (rappelons que ce sont les très coûteuses opérations

¹⁸⁷ CORNISH, *op. cit.* ; CORNISH, Paul, & DORMAN, Andrew, « Blair's wars and Brown's budgets », *International Affairs* 85, n° 2, 2009, pp. 247-261 ; GOMIS, Benoît, & GOUSSOT, Christophe, « Quelles perspectives pour la politique de défense britannique ? », *Politique étrangère* 75, n° 2, 2010, pp. 309-321.

¹⁸⁸ STELZER, Irwin, "Britain will be missed on the world stage", *Daily Telegraph online* 5 mai 2009; CAMPBELL, Menzies, "No choice but change for Britain's Armed Forces", *The RUSI Journal* 154, n° 2 (2009), pp. 42-48. *Cit. in* CORNISH & DORMAN, *op. cit.*, p. 734.

¹⁸⁹ CORNISH, *op. cit.*, pp. vii, 26.

d'Afghanistan et d'Irak qui ont creusé le déficit du budget de défense britannique¹⁹⁰). Une diminution volontaire des aspirations géostratégiques du Royaume-Uni paraît néanmoins improbable, surtout si on prête foi aux actions, aux discours et aux publications officiels des derniers mois ; David Cameron – Premier ministre à la tête d'une coalition de conservateurs et libéraux-démocrates sortie des urnes en mai 2010¹⁹¹ – réaffirma ainsi, en novembre 2010, « la volonté et la capacité de jouer notre rôle sur la scène mondiale »¹⁹².

En même temps, il faut garder à l'esprit qu'il reste des zones de turbulences y compris dans le voisinage européen d'après-Guerre froide. Les guerres dans les Balkans dans les années 1990, la crise géorgienne de 2008, et les révoltes populaires en Afrique du Nord et au Proche Orient en 2011 (ainsi que l'interminable conflit israélo-palestinien) nous ont rappelé la proximité de menaces potentielles et la nécessité de pouvoir y répondre efficacement afin d'assurer la sécurité européenne. La fin de la Guerre froide a changé la donne à cet égard : la chute de l'URSS a entraîné une nette réduction de l'intérêt stratégique américain pour la sécurité de l'Europe et un détournement progressif des Américains du théâtre européen vers

¹⁹⁰ GOMIS & GOUSSOT, *op. cit.*, pp. 310-11.

¹⁹¹ Il importe de noter que le parti conservateur britannique (les *Tories* ; 36,1 % des voix lors des législatives de 2010) de David Cameron est traditionnellement eurosceptique et atlantiste, tandis que les libéraux-démocrates (*Lib-Dems* ; 23 % des voix), sous le *leadership* de Nick Clegg, sont plutôt europhiles et défendent une position critique envers la politique transatlantique du Royaume-Uni. Clegg se plaignit ainsi que « depuis la crise de Suez, la Grande-Bretagne s'était fait l'écho de la petite musique jouée à la Maison-Blanche et au Pentagone. » Cf. Considère-Charon, Marie-Claire, « Élections britanniques de 2010 : Accord d'opportunité ou mutation durable ? » *Politique étrangère* 75, n° 3 (2010), pp. 623, 628 *et seq.* ; « Britain's European problem : David Cameron's splendid isolation », *The Economist*, 31 mars 2010. Consulté le 6 juillet 2011 sur http://www.economist.com/node/15816736?story_id=E1_TVRTGSPG.

¹⁹² Présidence de la République, « Conférence de presse conjointe – M. David CAMERON », 2 novembre 2010. Consulté le 23 août 2011 sur <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/conferences-de-presse/2010/conference-de-presse-conjointe-m-david-cameron.9956.html?search=CAMERON&xtmc=&xcr=>. Cf. également CORNISH, *op. cit.*, p. vii ; GOMIS & GOUSSOT, *op. cit.*, p. 316.

l'Asie. Un monde où les États-Unis ne sont plus prêts à assurer la sécurité européenne en toute circonstance devenait dès lors concevable, et l'impuissance militaire patente des Européens face aux crises dans les Balkans laissait percevoir le risque d'une telle situation en l'absence d'une capacité militaire européenne autonome.

Malgré les progrès faits depuis le sommet de St.-Malo en 1998, l'Europe se voit, en 2011, confrontée au même problème qu'au tournant du millénaire : « *l'ensemble des États européens ont un niveau de dépenses militaires insuffisant* » note Guillaume Lagane, spécialiste des questions de défense au sein de la *fondapol*¹⁹³. La crise en Libye a de nouveau mis en lumière les conséquences dommageables du sous-financement chronique des capacités opérationnelles des Européens et leur incapacité à agir sans le soutien américain, les principales lacunes se situant notamment en matière de surveillance et de reconnaissance, de ciblage, de ravitaillement en vol, et de fourniture de munitions¹⁹⁴.

La guerre en Libye devrait servir (à l'instar des guerres dans le Balkans des années 1990) de « *sonnette d'alarme pour la sécurité européenne* » selon Anders Fogh Rasmussen¹⁹⁵, Secrétaire général de l'Otan ; « [...] *l'intervention en Libye a prouvé que Washington ne prendra pas toujours une position de chef de file en matières de power projection* ». L'ancien ministre américain de la

¹⁹³ LAGANE, Guillaume, *Défense : Surmonter l'impasse budgétaire*. Paris : Fondation pour l'innovation politique (*fondapol*), 2010, p. 13.

¹⁹⁴ « Always waiting for the US cavalry », *The Economist*, 10 juin 2011. Consulté le 13 juin 2011 sur <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/06/libya-europe-and-future-nato> ; " Editorial : Leaderless in Europe ", *The New York Times*, 28 juin 2011. Consulté le 4 juillet 2011 sur http://www.nytimes.com/2011/06/29/opinion/29wed1.html?_r=3&nl=todaysheadlines&emc=th211 ; Myers, Steven Lee, & Schmitt, Eric, « Surveillance and coordination with NATO aided rebels », *The New York Times*, 21 août 2011. Consulté le 23 août 2011 sur http://www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html?_r=1&sq=Libya%20NATO&st=cse&scp=1&pagewanted=print.

¹⁹⁵ RASMUSSEN, Fogh, Anders, « Libya is a wake-up call for Europe's security », *The Times of London*, 15 juin 2011. Consulté le 16 juin 2011 sur <http://www.thetimes.co.uk/tto/opinion/columnists/article3062116.ece>.

Défense Robert Gates a décrit comme « inacceptable » le fait que les États-Unis fournissent, selon lui, 75 % des dépenses militaires de l'Otan (contre 50 % à l'ère de la Guerre froide) et a laissé entrevoir, le 10 juin 2011 avant de quitter son poste, un désengagement important des États-Unis du théâtre européen¹⁹⁶. Les États-Unis – confrontés eux-mêmes à une grave crise politique avec la dette américaine croissante, une récession prolongée, la surchauffe (*overstretch*) militaire résultant des multiples engagements de longue durée et des énormes coûts qu'ils entraînent – sont en train de repenser leurs priorités géostratégiques, aux dépens de la garantie américaine accordée jusque là à la sécurité européenne. Que la doctrine américaine devienne essentialiste, de soutien compté ou de pilotage à distance, « *leading from behind* »¹⁹⁷, les États-Unis chercheront, dans les décennies à venir, à faire d'un monde de plus en plus multipolaire un monde « multipartenaire » (dans les termes de la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton). Ceci devrait entraîner une réduction sensible de la présence américaine dans les régions et crises non-vitales à l'intérêt national des États-Unis, telles que dans les Balkans ou en Libye¹⁹⁸. Le partage du fardeau (*burden-sharing*) à l'échelle globale souhaité par les Américains nécessitera sans doute un plus grand engagement des États du monde – et notamment des États européens – en matière de défense.

¹⁹⁶ " 'Die Nato hat eine trübe Zukunft' ", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 juin 2011. Consulté le 13 juin 2011 sur <http://www.faz.net/artikel/S31325/verteidigungsminister-robert-gates-die-nato-hat-eine-truebe-zukunft-30437010.html>.

¹⁹⁷ Ces titres furent attribués à la doctrine américaine de politique étrangère post-G.W. Bush respectivement par Ryan Lizza (" The consequentialist : How the Arab Spring remade Obama's foreign policy ", *The New Yorker*, 2 mai 2011.), Richard HASS (" Brining our foreign policy home ", *TIME*, 8 août 2011, pp. 42-3), et Daniel DREZNER (" Does Obama have a grand strategy ? ", *Foreign Affairs* 90, n° 4, pp. 57-68.)

¹⁹⁸ HAASS, *op. cit.*; et LIZZA, *op. cit.* Ce dernier cite notamment les anciens hauts officiaux américains Robert Gates et Brent Scowcroft à l'égard de l'intervention en Libye, où « nos intérêts réels sont minimaux. »

Ses moyens militaires étant fortement sous tension sur de nombreux théâtres opérationnels (lointains et dans le voisinage européen), ses coffres étant vides à la suite d'une politique de défense déficitaire et de la crise économique mondiale, et face au désengagement américain du continent européen, le Royaume-Uni se voit confronté à un défi politique majeur quant à sa politique de défense : comment trouver, dans ces circonstances difficiles, un équilibre plus durable et plus viable entre impératifs économiques et sécuritaires, tout en conservant une capacité de jouer un rôle central dans les affaires mondiales ?

2 - La *Strategic Defence and Security Review* : "Adaptable posture" et la quadrature du cercle

La dernière *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) présentée en octobre 2010 en même temps que l'annonce des mesures d'austérité fiscale introduites par le gouvernement Cameron est fortement influencée par le déséquilibre dans le budget de défense britannique. La *Review* annonce ainsi un train de mesures d'économie importantes. – Le gouvernement programme une diminution progressive du budget de défense de 7,5 % en volume d'ici 2015, soit un budget de défense annuel de £37 milliards (contre £39,3 milliards en 2010) – ce qui entraîne le report du renouvellement de certains équipements et le déclassement de certains autres jugés « dépassés »¹⁹⁹. Le renouvellement des sous-marins lanceurs d'engins de classe *Vanguard* est repoussé jusqu'en 2016. Le seul porte-avions britannique sera retiré du service, privant le Royaume-Uni d'un groupe aérien embarqué jusqu'en 2020 ; le nombre d'avions *Tornado* sera réduit et le parc des avions *Harrier* sera déclassé dans son ensemble, l'avion de patrouille *Nimrod* sera démantelé, et le nombre de blindés, de frégates

¹⁹⁹ Her Majesty's Government, *Securing Britain in an age of uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Londres: TSO, 2010 ; et PINTAT, Xavier, « Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes ». Sénat de la République française : *Session ordinaire 2010-2011*, n° 386 (enregistré le 30 mars 2011), p. 9.

et de destroyers sera également diminué. En outre, la SDSR laisse entrevoir une révision de la composante marine de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni dans le cadre de laquelle le nombre d'ogives sera réduit de 225 à 180²⁰⁰. Le Royaume-Uni a déjà abandonné les composantes terrestre et aérienne de sa force nucléaire.

La SDSR définit, en même temps, une doctrine sécuritaire de grande envergure dite "*adaptable posture*" qui cherche à « *concentrer et intégrer, entre autres, des moyens diplomatiques et défensifs ainsi que de renseignement pour prévenir l'éclatement de crises militaires internationales, tout en préservant la capacité d'intervenir en cas d'escalade* ²⁰¹ ». Étant données les économies importantes en matière de défense programmées par la *Review* (cf. ci-dessus), la crédibilité de cette doctrine de défense est déjà mise en doute par de nombreux experts. La réactivité militaire britannique se trouvera sensiblement réduite, en face de crises naissantes, à cause du calendrier des déclassements et des renouvellements envisagé par le gouvernement. C'est encore Paul Cornish qui démontre que des interventions comme le récent engagement otanien en Libye – une mission visant à sécuriser le voisinage de l'Europe et qui s'inscrit assurément dans la nouvelle *adaptable posture* – deviendront impossibles dès que les modifications exigées par la SDSR seront apportées aux forces armées britanniques : la frégate *HMS Cumberland*, de nombreux avions de combat du type *Tornado*, et l'avion de reconnaissance *Nimrod R1* qui ont joué un rôle tout à fait central dans l'engagement britannique en Libye, auraient dû être déclassés au printemps 2011²⁰² ». Il est clair qu'un régime d'économies ambitieuses en matière de dépenses militaires ne peut aboutir en maintenant les ambitions géostratégiques du Royaume-Uni de présence dans les crises internationales ; par ailleurs, une doctrine d'*adaptable posture* ne rend guère possibles des économies importantes dans le domaine de la défense. Comment la SDSR résoudra-t-elle concrètement la

²⁰⁰ HM Government, *op. cit.*, p. 38.

²⁰¹ HM Government, *op. cit.*, pp. 9-10.

²⁰² CORNISH, Paul, "A test case", *The World Today* 67, n° 5, 2011), pp. 4-6.

quadrature du cercle des économies et du maintien du niveau d'ambition ? La question reste ouverte.

3 - La mutualisation de capacités militaires nationales : une approche plus sobre de la défense nationale, susceptible de satisfaire les besoins et les aspirations britanniques

En proposant une coopération intensifiée – voire la mutualisation de quelques capacités militaires – avec ses partenaires surtout européens, la *Review* laisse entrevoir une piste plus en ligne avec les impératifs économiques du Royaume-Uni et ses ambitions de présence globale : « Nous nous appliquerons à créer des nouvelles approches de la coopération pratique bilatérale, notamment avec les États qui partagent notre posture de défense et de sécurité [...] Des relations bilatérales approfondies nous permettront le partage de capacités, de technologies et de programmes, et nous assureront un emploi efficace de nos ressources partagées ». Vue la discordance de sa doctrine stratégique et des moyens mis au service de l'*adaptable posture*, la voie de la coopération approfondie s'avère inévitable pour le Royaume-Uni. « Afin d'équilibrer un jeu stratégique devenu trop coûteux, » écrivent les politologues-diplomates Benoît Gomis et Christophe Goussot, « la création de partenariats renforcés s'apparente aujourd'hui davantage pour le Royaume-Uni à une nécessité qu'à une simple option. »²⁰³

L'accord de coopération franco-britannique de novembre 2010 s'inscrit parfaitement dans une telle stratégie de coopération approfondie visant à concilier des ambitions globales avec une diminution des ressources financières disponibles. À travers l'intensification de la coopération de défense franco-britannique programmée par ce traité « [...] nous pourrons étendre notre souveraineté en matière de capacité, mais à un moment d'austérité budgétaire, » a déclaré David Cameron le 2 novembre 2010 à Londres. Mais cette coopération bilatérale intensifiée avec la France

²⁰³ GOMIS & GOUSSOT, *op. cit.*, p. 310.

ouvrira-t-elle la voie à un renforcement de l'outil militaire de l'Union européenne ?

Au moins du côté britannique l'accord bilatéral du 2 novembre n'est pas destiné à faire avancer l'intégration des moyens militaires européens dans le cadre communautaire. David Cameron a fait de son mieux pour souligner la motivation pragmatique plutôt qu'idéaliste de cette coopération approfondie : « *Il s'agit de défendre nos intérêts nationaux. Il s'agit d'une coopération pratique, d'un réalisme pur et dur, entre deux États souverains* ²⁰⁴ ». Bien que l'accord ait ouvert « un nouveau chapitre dans les relations en matière de sécurité et de défense entre la Grande-Bretagne et la France », Cameron se plaît à souligner « *qu'il s'agit d'un traité qui est fondé sur le pragmatisme* » avant tout ²⁰⁵. Au-delà des pressions financières qui ont mené à cette coopération renforcée, ses conséquences européennes demeurent tributaires de la différence de vision des deux pays à l'égard de la construction européenne et d'une capacité militaire autonome de l'UE ²⁰⁶. Cette divergence se prolonge aussi dans la différence d'attitude française et britannique quant à la relation avec les États-Unis, en matière de politique de défense.

²⁰⁴ Her Majesty's Government, " UK-France Summit press conference ", 2 novembre 2010. Consulté le 23 août 2011 sur <http://www.number10.gov.uk/news/uk-france-summit-press-conference/>.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ L'« Europe espace » britannique serait aussi large que possible, sans barrières économiques – ni à l'intérieur, ni vers l'extérieur –, *outward-looking* et hautement intégrée dans l'économie mondiale, et plus ou moins au service de son partenaire-protecteur américain en termes de politique sécuritaire. L'« Europe puissance » française, par contre, serait plutôt *inward-looking* qu'orientée vers le monde (i.e. protectionniste, dans une certaine mesure ; intégrant des protections sociales importantes, le modèle socio-économique européen se distinguerait du modèle socio-économique « anglo-saxon »), approfondie plutôt qu'élargie, et autonome (mais pas indépendante des États-Unis) en matière géostratégique. Concernant l'opposition des conceptions française et britannique sur l'Europe d'après-guerre, cf. p. ex. CHARILLON, Frédéric, « De Suez à Skopje: Un nouveau partenariat franco-britannique pour le XXI^e siècle? » *Politique étrangère* 66, n° 4 (2001), pp. 953-971 ; HOWORTH, Jolyon, « Y a-t-il un dialogue franco-britannique sur l'Europe ? » *Politique étrangère* 4/2005, pp. 823-32 ; Tombs, Robert & Isabelle, *That sweet enemy. Britain and France : The history of a love-hate relationship*. New York : Vintage, 2008, pp. 613-56.

4 - Une longue tradition de divergences et dissonances au sein du couple franco-britannique : le transatlantique comme pomme durable de discorde

Depuis la crise de Suez (1956), une différence d'attitude envers les États-Unis a caractérisé (et caractérise encore) les approches française et britannique quant aux relations entre l'Europe et ce pays, non seulement en matières socio-économiques mais surtout sur le plan sécuritaire. « La France tira de l'humiliation [de Suez] la conclusion qu'elle devait se doter des moyens de défendre ses intérêts nationaux elle-même, sans craindre l'immixtion des États-Unis. La Grande-Bretagne, à l'inverse, décida de se ranger de façon inconditionnelle aux côtés de l'incontournable superpuissance », résume Frédéric Charillon dans les leçons tirées de la débâcle franco-britannique en Égypte²⁰⁷. La France allait chercher à maximiser son influence globale (y compris au Royaume-Uni et aux États-Unis) à travers son *leadership* dans le projet d'intégration européenne, tandis que le Royaume-Uni espérait augmenter son influence, en Europe et autour du monde, en profitant d'une position privilégiée au sein de l'Alliance atlantique, en tant que « pont » incontournable entre Washington et les États européens. Le refus français (jusqu'en 2009) de s'intégrer pleinement dans une Otan dominée par les États-Unis, le *lobbying* pour une capacité militaire européenne proprement autonome, et la résistance à la guerre en Irak (2002/3) témoignèrent du désir de garder une certaine distance à l'égard de l'influence américaine en matière de défense ; l'alignement britannique constant et quasiment inconditionnel sur la politique étrangère et sécuritaire des États-Unis (récemment sur la politique controversée de G. W. Bush), ainsi que le refus (jusqu'en 1998) de dialogue sur la capacité de défense européenne autonome s'opposèrent alors fortement aux positions françaises.

Toutefois, tirant les leçons de l'incapacité des Européens de sécuriser leur propre voisinage, au début de la crise en ex-Yougoslavie, le

²⁰⁷ CHARILLON, *op. cit.*, p. 954.

sommet de St.-Malo en 1998 fit apparaître une convergence inédite des positions britannique et française à l'égard des États-Unis. Tony Blair et Jacques Chirac anticipaient tous les deux un monde où les États-Unis ne seraient plus prêts à assurer la sécurité européenne. Les deux *leaders* se mirent d'accord pour que « l'Union [européenne] puisse avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser, afin de répondre aux crises internationales ²⁰⁸ » ; ils savaient que l'établissement d'une véritable capacité de défense européenne constituait le seul moyen d'assurer la sécurité européenne – et de maintenir la garantie américaine de sécurité européenne (à travers un *burden-sharing* plus équitable) – dans un monde post-Guerre froide où la valeur stratégique de l'Europe pour les Américains était en déclin. Pourtant la finalité du projet restait (et reste) ambiguë, et l'interprétation du mot « autonome » divergeait (et diverge encore) des deux côtés de la Manche : pour la France, une *capacité autonome d'action* signifiait un maximum d'indépendance – stratégique, opérationnelle, politique – à l'égard des États-Unis ; pour le Royaume-Uni, l'outil militaire de l'UE devait être un plus pour agir aux côtés ou en complément des États-Unis²⁰⁹. Malgré des progrès indéniables – et quelques succès opérationnels – de la PESD depuis 2003, et en dépit du retour de la France dans la structure intégrée de l'Otan et du récent rapprochement franco-britannique sur le plan sécuritaire dans le contexte de crise financière-économique, les différences d'attitude française et britannique envers les États-Unis et l'Alliance atlantique ne sont pas totalement dissipées. Tant que la France et le Royaume-Uni ne se retrouvent pas sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne la finalité du projet de défense européenne (ou de la construction européenne plus largement) avec ses implications sur la

²⁰⁸ Déclaration commune faite lors du sommet franco-britannique de St.-Malo, les 3 et 4 décembre 1998. *Cit. in* Charillon, *op. cit.*, p. 959.

²⁰⁹ HOWORTH, " France, Britain and the Euro-Atlantic crisis ", *Survival* 45, n° 4, 2003, pp. 173-192. Il faut noter, dans ce contexte, que le Royaume-Uni vient de réaffirmer (dans le cadre de la SDSR) son soutien du droit de premier refus (*right of first refusal*) de l'Otan à l'égard de potentiels engagements militaires de l'UE. *Cf.* HM Government, *Securing Britain in an age of uncertainty*, p. 62.

relation avec les États-Unis, un outil militaire européen crédible (avec une intégration et une autonomie suffisantes) ne pourra pas exister.

5 - L'accord du 2 novembre 2010 : Initiateur d'une dynamique porteuse d'espoir

L'accord du 2 novembre 2010 n'est pas lié à la problématique du projet de défense européenne et de sa finalité. Pourtant cela ne veut pas dire que l'accord ne bénéficiera pas au développement de la capacité autonome de défense européenne à long terme, ni que l'élan vers une coopération militaire plus étroite entre des États européens ne continuera pas.

Dans un premier temps, ce traité pourrait servir en tant que modèle pour une éventuelle mutualisation de quelques capacités militaires entre États, dans le cadre de partenariats bi- ou multilatéraux à travers (et, bien sûr, au-delà de) l'Europe. Guillaume Lagane évoque, dans ce contexte, la perspective de spécialisations « *permettant à chaque membre [de l'alliance] de se concentrer sur ses points de force* » ; de cette façon pourrait voir le jour, à travers le continent, « *un modèle d'armée délibérément lacunaire au niveau national, mais qui trouve sa cohérence dans la mise à disposition, par les nations alliées, de moyens performants* », et qui répondrait aux impératifs sécuritaires et économiques urgents des États européens²¹⁰. On pourrait ainsi même envisager l'intégration des États européens dont la puissance militaire est modeste dans un outil de défense communautaire crédible²¹¹.

²¹⁰ LAGANE, *op. cit.*, pp. 16, 20.

²¹¹ *N.b.* : Il resterait toujours à définir une posture de sécurité et défense de l'Union européenne qui soit acceptable et aux grands acteurs internationaux – tels que la France et le Royaume-Uni – et aux États plutôt restreints en matière géostratégique, voire neutres ; comment trouvera-t-on l'équilibre dans une Union de presque 30 États-membres entre *war by committee* paralysante, et le dictat de quelques véritables puissances militaires qui risqueraient d'exploiter les capacités des « petits » au service de leurs propres intérêts ?

Dans un deuxième temps, il faut noter que l'ambiguïté qui entoure le développement d'une capacité européenne de défense n'empêche pas forcément les progrès dans ce domaine ; paradoxalement, c'est justement au moment où le couple franco-britannique tente de surmonter cette ambiguïté que le projet s'emmêle les pieds. Rappelons les progrès faits à St.-Malo et dans l'après-St.-Malo, sans que la France et le Royaume-Uni n'aient jamais défini les détails du concept *capacité autonome d'action*. « Tant que les Britanniques et les Français furent contents de collaborer dans une ambiguïté constructive, tout était bien », fait observer Jolyon Howorth²¹². Bien qu'une telle stratégie botte en touche – évitant une discussion pourtant indispensable quant aux différences de point de vue fondamentales et évidentes entre la France et le Royaume-Uni – une solution de fortune devrait permettre tout de même (et comme après 1998) quelques avancées vers l'Europe de la défense.

Dans un troisième temps, il importe de souligner que les pressions financières et opérationnelles qui menèrent à une coopération militaire approfondie entre la France et le Royaume-Uni dans le cadre de l'accord du 2 novembre 2010 risquent de perdurer dans les années à venir, voire la décennie prochaine – et peut-être même au-delà. D'un côté, les Etats européens et les Etats-Unis se voient confrontés à un ralentissement économique sérieux et prolongé ; de plus, l'Union européenne (et surtout la zone Euro) ainsi que Washington doivent faire face tous les deux à leurs propres crises financières et politiques inédites autour de la dette publique. De l'autre, le voisinage européen est sensiblement déstabilisé par les révoltes populaires en Afrique du Nord et au Proche Orient. Bien que les coûts de l'intervention otanienne en Afghanistan doivent se réduire progressivement à l'horizon de 2014 lorsque les alliés achèveront leur retrait, la sécurisation du voisinage méridional de l'Europe risque de nécessiter des investissements importants surtout du côté des Européens – non seulement de nature diplomatique et financière, mais peut-être aussi de nature militaire (or le soutien américain n'est plus forcément

²¹² HOWORTH, " France, Britain and the Euro-Atlantic crisis ", p. 175 *et seqq.*

garanti ; cf. ci-dessus). Annette Heuser, directrice exécutive de la Fondation Bertelsmann, note que l'instabilité en Afrique du Nord risque d'entraîner un nouvel engagement prolongé des militaires européens ; la région pourrait devenir « notre prochain Afghanistan²¹³ ». Dans le contexte de perspectives financières dégradées et de pressions opérationnelles prolongées provenant de l'engagement dans un voisinage instable, nous pourrions bien être contraints d'envisager un approfondissement continu de la coopération militaire en Europe.

Enfin, ce traité témoigne du fait que le Royaume-Uni est pleinement conscient de l'indéniable détournement américain de l'Europe – un détournement qui s'est accéléré au long de la présidence Obama (inaugurée en janvier 2009) – et laisse entrevoir la piste que le Royaume-Uni pourrait suivre si ce détournement progresse. « Contrairement à George W. Bush, il est bien évident que pour Barack Obama, l'alliance avec Londres n'importe pas beaucoup, » écrit Nile Gardiner, ancien fonctionnaire dans le gouvernement Thatcher ; Gardiner note également que le House of Commons travailliste avait déclaré morte en mars 2010 (avant les élections parlementaires) la *special relationship* entre les Américains et les Britanniques²¹⁴. Plus les États-Unis se détourneront du Royaume-Uni, de l'Europe et de l'Otan, plus le Royaume-Uni se rapprochera de ses partenaires européens, et plus il sera prêt à collaborer à un outil européen de défense plus efficace – et ce pour trois raisons. Premièrement, parce que le désengagement progressif des États-Unis représente un risque important pour la sécurité européenne, qui devra être assurée de plus en plus par les Européens eux-mêmes, à travers leur propre capacité de défense. Deuxièmement, parce que plus les Européens seront efficaces en matière de défense – soit dans le cadre otanien, soit dans le cadre communautaire –, plus ils auront

²¹³ THE ATLANTIC COUNCIL, *To the shores of Tripoli: What Qaddafi's demise means for Libya, NATO, and the Arab Awakening*, "Panel II: Implications for NATO and the Atlantic Community." Débat tenu le 26 août 2011 à Washington, D.C.

²¹⁴ GARDINER, Nile, « Mind the gap: Is the relationship still special? », *World Affairs Journal* 173, n° 6 (2011), pp. 37, 41.

d'influence à Washington, dans un monde « multipartenaire ». Et troisièmement parce que le Royaume-Uni pourrait sans doute dénicher une position de *leader* dans l'Europe de la défense pour augmenter son influence globale, qui prendrait le relais de sa position précédemment privilégiée au sein de l'Alliance atlantique et de moins en moins profitable sur fond de désengagement des États-Unis. La poursuite du retrait américain de l'Europe et l'évanouissement progressif de l'influence britannique à travers l'Otan pourraient inciter le Royaume-Uni à faire pression pour la mise sur pied d'une véritable politique de défense de l'Union européenne, dotée de moyens réels, autonomes et crédibles.

Conclusion

Un instrument de défense européen fort et efficace devient de plus en plus indispensable. Tandis que les États-Unis, confrontés aux coûts énormes d'une décennie de guerre au Moyen Orient et en Asie, à une récession prolongée, et à des défis géostratégiques plus urgents que le maintien de la sécurité européenne (tels que l'émergence de la Chine en tant que potentiel concurrent majeur sur la scène internationale) se désengagent progressivement de l'Europe, la garantie américaine de la sécurité européenne est de moins en moins assurée ; les Européens devront tôt ou tard assumer la charge de leur propre défense – et ce, malgré des ressources financières qui pourraient diminuer –. Ils devront en particulier faire face aux crises sécuritaires dans un voisinage qui demeure instable. Aujourd'hui, les différences de position entre les États européens, et surtout entre la France et le Royaume-Uni, quant à la relation entre l'instrument de défense européen et l'Otan, et plus largement quant à la relation américano-européenne en matière de sécurité et de défense restent un obstacle majeur pour le développement d'une capacité autonome de défense européenne efficace.

Mais l'accord franco-britannique du 2 novembre 2010 est révélateur d'un contexte économique, politique et géostratégique qui favorise la mutualisation des capacités de défense nationale à travers l'Europe.

Bien que l'accord ne règle pas la différence fondamentale d'option stratégique entre la France et le Royaume-Uni quant au développement de capacités européennes, il pourrait néanmoins déclencher, en tant que modèle de coopération multilatérale, un approfondissement des partenariats militaires en Europe et une progression de l'efficacité européenne en matière de défense (d'autant que les deux États ont des budgets de défense qui représentent ensemble environ 50 % des dépenses militaires de l'Europe²¹⁵). À l'instar des progrès faits après St.-Malo, l'ambiguïté franco-britannique autour de la finalité du projet de défense européenne n'empêchera pas forcément son avancement et pourrait même s'avérer « constructive » si toutefois le Royaume Uni levait ses obstacles à l'édification de capacités de défense européennes véritablement autonomes. La progression du détachement américain de la sécurité européenne pourrait faire avancer un tel changement stratégique d'attitude britannique. Il faudra observer attentivement les facteurs et les développements susceptibles de creuser progressivement cet éloignement transatlantique et qui conditionneront l'engagement (voire le désengagement) américain en Europe pour connaître les perspectives d'une véritable politique de défense et de sécurité européenne autonome. Dans quel état ressortiront les États-Unis et les États de l'Europe de l'actuelle récession économique prolongée ? Comment progressera l'évolution géostratégique en Asie du Sud et de l'Est ? L'essor de la Chine sera-t-il pacifique – et quelle sera la place des Européens dans les intérêts stratégiques des États-Unis ? Quels seront les intérêts américains dans le voisinage européen, et risquent-ils d'être menacés dans l'avenir prévisible ?

Les réponses à ces questions seront des facteurs clés dans l'évolution de la situation actuelle vers un nouveau système de défense européen où le développement de capacités autonomes européennes pourrait finalement contribuer au renouveau du lien transatlantique, synthèse positive des positions française et britannique.

²¹⁵ LAGANE, *op. cit.*, p. 17.

Le regard américain sur la PSDC et l'Europe de la défense

Maya Kandel

En juin 1991, alors que la Yougoslavie basculait dans la guerre, Jacques Poos, ministre luxembourgeois déclarait au nom de la Communauté européenne que « l'heure de l'Europe était venue ». On sait ce qu'il en fut. Les guerres balkaniques allaient provoquer de vives divisions européennes, une crise de croissance de l'Otan, obligée de s'adapter au nouveau contexte international, et pousser l'Amérique, après trois ans d'atermolements, à venir à la rescousse de l'Europe.

Le chemin parcouru depuis n'en est que plus impressionnant. Car aujourd'hui ce sont bien les Américains qui semblent penser que « l'heure de l'Europe est venue ». Toutes les déclarations de la présidence Obama en témoignent – dans la bouche d'Obama lui-même, d'Hillary Clinton et de son secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes Phil Gordon, mais aussi de Jim Jones, premier directeur à la Sécurité nationale d'Obama, ou encore, dans un langage plus direct, du secrétaire sortant du Pentagone, Robert Gates. Mais l'enthousiasme des débuts de l'administration Obama pour une Europe de la défense, le soutien appuyé au Traité de Lisbonne et à la mise en place de la PSDC, ont fait place à la déception, voire aux désillusions – que traduit le dépit furieux exprimé par Gates à Bruxelles début juin 2011.

Quant aux chercheurs et analystes du monde académique et des think tanks, leur attitude vis-à-vis de l'Europe de la défense et de la PSDC va du désintérêt poli au soupir agacé. Même les spécialistes des relations transatlantiques, souvent europhiles, s'interrogent.

Sur les conséquences du Traité de Lisbonne et la PSDC spécifiquement, Gary Schmitt, chercheur à *l'American Enterprise Institute* chargé des questions stratégiques, explique ainsi que « plus personne ne s'intéresse à l'Europe, ou du moins à la question de défense européenne et à l'impact du traité de Lisbonne ».

Que révèlent ces positions du regard américain sur l'Europe et la PSDC? Au fond, deux choses :

S'agissant de la sécurité en Europe, Washington est désormais prêt à faire confiance à l'UE pour régler « ses » problèmes. La seule exception concerne la relation avec la Russie, qui reste stratégique et donc traitée sur le plan bilatéral, étant donné ses enjeux au regard d'autres dossiers essentiels (Iran, Afghanistan, terrorisme).

Concernant l'environnement immédiat de l'UE, comme le montre le cas de la Libye avec cette innovation du président Obama d'une Amérique "*leading from behind*" (même si le terme, voire la pratique, restent très peu appréciés à Washington), les Américains seraient ravis de voir les Européens se charger de la sécurité de leur "*backyard*", tout particulièrement pour des opérations de ce type – qualifiées d'interventionnisme libéral ou humanitaire car ne concernant pas les intérêts vitaux des États-Unis. Il y a bien en Libye l'occasion pour Washington de mettre en œuvre le passage constamment invoqué par l'administration Obama du "*burden sharing*" au "*burden shifting*". Le problème bien sûr est que la décision « européenne » d'intervenir a été prise au niveau des États et non de l'UE, avec une PSDC absente (pour cause de consensus impossible entre États-membres). Finalement, l'Otan, qui seule dispose d'une chaîne de commandement opérationnelle permanente, s'est avérée indispensable à la mise en œuvre de l'opération.

Il reste que Washington aimerait bien voir l'Europe prendre en charge ce type d'opération. Une telle évolution aurait en effet le double mérite de se trouver en accord non seulement avec la nouvelle approche stratégique de l'administration actuelle (monde multipolaire,

partage des responsabilités, et transfert de certaines parties du « fardeau » global aux partenaires de l'Amérique), mais aussi avec l'humeur de l'opinion publique américaine, caractérisée par un sentiment isolationniste croissant, une lassitude vis-à-vis des opérations extérieures ("*war fatigue*"), sans parler du psychodrame politique national toujours en cours sur la dette et les déficits abyssaux. Les premiers débats des candidats républicains à la prochaine élection présidentielle de 2012 sont révélateurs à cet égard, surtout de la part d'un parti traditionnellement internationaliste, que ce soit dans son courant réaliste ou plus récemment néoconservateur.

En réalité, pour les Américains, la question de l'Europe de la défense s'est déplacée. Pour Washington désormais, peu importe ou presque la forme des institutions ; la vraie question aujourd'hui est celle des capacités militaires européennes d'intervention.

Pour bien comprendre la position américaine actuelle et mesurer le chemin parcouru, il est donc utile de revenir un peu en arrière.

De Saint-Malo à Victoria Nuland

À Saint-Malo en 1998, les Américains avaient réagi très négativement à la déclaration franco-britannique sur une défense européenne indépendante. Madeleine Albright, alors secrétaire d'État du président Clinton, avait résumé l'attitude de Washington par la crainte des « 3D » vis-à-vis de l'Otan – détournement (*decoupling*) des capacités allouées à l'Otan, discrimination à l'égard des membres non-UE, duplication des ressources et des processus de décision. Il y avait alors une crispation très forte aux États-Unis contre l'idée d'une politique de défense européenne autonome (traduction « où les États-Unis n'auraient pas leur mot à dire ») et tout particulièrement contre l'idée d'un état-major opérationnel européen. Cette attitude va caractériser la position de Washington jusqu'en 2002-2003.

La question passe ensuite au second plan sur fond de guerre en Irak et des divergences européennes qu'elle entraîne. On se souvient des propos du secrétaire à la Défense américain Donald Rumsfeld sur la « vieille et la nouvelle Europe », et du jugement d'un Bob Kagan sur les Américains venant de Mars et les Européens de Vénus. Surtout, les divisions européennes calment alors les inquiétudes américaines sur une concurrence pour l'Otan venant de l'UE, qui ne semble plus à l'ordre du jour.

Certains sont d'ailleurs prompts à en tirer des conclusions plus radicales, comme le chercheur Charles Kupchan (aujourd'hui au *Council on Foreign Relations*), qui écrit alors que, tout comme Rome et Constantinople ont fini par s'écarter l'une de l'autre pour devenir rivales, la fin de la guerre froide va mener l'Europe et les États-Unis sur des voies divergentes, vers la « rivalité géopolitique²¹⁶ ».

Avec l'enlisement en Irak et l'évolution de la guerre en Afghanistan, la vision va progressivement changer côté américain, à mesure que la perception de la puissance et des rapports de forces se modifie. Les difficultés américaines en Irak entraînent un changement à Washington lors du second mandat Bush. Les Américains comprennent qu'ils ont besoin d'alliés. Surtout, ils prennent conscience que le danger ne vient pas de la PSDC mais du désarmement et de la baisse des budgets défense en Europe. La vision « théologique ²¹⁷ », marquée par l'ambiguïté, pour ne pas dire la réticence, américaine sur le développement d'une Europe de la défense s'affaiblit.

Le véritable tournant deviendra visible à partir de 2008 avec le discours de l'ambassadrice américaine à l'Otan Victoria Nuland le 22 février à Paris, discours qui est un véritable plaidoyer pour le renforcement des capacités militaires de l'UE. Dans un virage à 180°,

²¹⁶ KUPCHAN, Charles, "The End of the West", *The Atlantic Monthly*, Novembre 2002.

²¹⁷ L'expression est de Justin Vaisse, chercheur au **Center on U.S. and Europe de la Brookings**.

l'Amérique de Bush reconnaît désormais qu'elle a besoin des autres, et tout particulièrement « *d'une Europe aussi forte et unie que possible, prête à prendre ses responsabilités* » en matière de défense et de sécurité ²¹⁸.

Ce discours lève toutes les réserves de l'administration Bush sur l'idée de défense européenne. Le message devient : « faites ce que vous voulez, mais faites quelque chose ». Ce qui préoccupe les Américains désormais, c'est la question des capacités d'action.

Historiquement, c'est donc une évolution remarquable. Désormais, il n'y a plus d'ambiguïté, Washington accepte une Europe plus forte, au moins en termes de capacités militaires autonomes. La page des 3D d'Albright est tournée. Ce tournant s'est produit sous Bush. Il sera repris exactement et désormais avec insistance par l'administration Obama.

La position de l'administration Obama

L'Amérique de Barack Obama a pris acte des échecs de son prédécesseur et de l'évolution du contexte international. Elle reconnaît désormais qu'elle ne peut pas tout faire toute seule, et qu'elle a besoin de partenaires capables pour faire face à l'ensemble des nouvelles menaces. Or, l'Europe en est un, potentiellement le plus intéressant, puisqu'au-delà même de la relation transatlantique et de la communauté de valeurs et intérêts qu'elle incarne, les dépenses de

²¹⁸ Ambassador Victoria Nuland, United States Permanent Representative to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), Speech to Presse Club and AmCham, Paris, France, February 22, 2008: "*You will think this is strange, a little suspicious -- to have the U.S. Ambassador to NATO come to Paris to say that one of the most important things French leaders can do for global security is to strengthen and build the capacities of the EU. So why am I doing it? If we have learned anything since September 11, 2001... it is that we need each other. We, in the United States, need a Europe that is as strong and united as possible, ready and willing to bear its full measure of responsibility for defending our common security and advancing our shared values... As we in the United States look across the globe for partners... our first stop is often at the European Union. Of course to the 27 member states but increasingly to the institution itself.*"

défense européennes cumulées placent l'Europe au second rang derrière les États-Unis à l'échelle mondiale.

Cette attitude est exprimée notamment par Phil Gordon, ancien chercheur de la Brookings et europhile convaincu²¹⁹ devenu secrétaire d'État adjoint aux questions européennes du département d'État d'Hillary Clinton. Dès sa prise de fonction, Gordon va multiplier les déclarations encourageantes : « *L'Europe et l'Amérique doivent travailler ensemble pour faire face aux défis sécuritaires et économiques du XXI^e siècle* », déclare-t-il ainsi en 2009, ajoutant que les Américains ne sauraient trouver ailleurs qu'en Europe de meilleurs partenaires, « *des pays prospères, démocratiques et militairement capables* ». L'un des aspects cruciaux souligné alors par Gordon, qui montre bien l'importance pour les États-Unis de l'opinion publique mondiale, est en effet de garantir grâce aux Européens qu'une guerre ne soit pas perçue comme une « guerre américaine ». La question essentielle ici est la légitimité - condition incontournable du succès des opérations sur la durée. Gordon déclare également placer beaucoup d'espoir dans la signature du Traité de Lisbonne, une « étape décisive pour l'Europe et son rôle dans le monde ²²⁰ ».

On retrouvera ces encouragements à la PSDC dans la bouche du conseiller à la Sécurité nationale (directeur du NSC) Jim Jones, et surtout dans ceux de la secrétaire d'État Hillary Clinton, qui prendra soin de recevoir à Washington la Haute représentante pour la PSDC Catherine Ashton dès sa nomination, afin de souligner le caractère

²¹⁹ Voir notamment son livre avec Jeremy Shapiro, *Allies At War - America, Europe and the Crisis Over Iraq*, New York: McGraw-Hill, 2004.

²²⁰ Council On Foreign Relations Meeting, Subject: The U.S.-Europe Partnership, Speaker: Philip Gordon, Assistant Secretary Of State For European And Eurasian Affairs, Presider: Karen Donfried, Executive Vice President, German Marshall Fund Of The United States, December 9, 2009. Extraits du discours de Gordon : "*The United States looks forward to working with a strong, cohesive Europe as a partner in meeting the security and economic challenges of the 21st century... Nowhere do we find better or more serious or more valuable partners than in Europe, where we engage with prosperous, democratic, militarily capable democracies, who care about the same thing that we do... The treaty marks a milestone for Europe and its role in the world. It creates new institutions... that will guide the future of the European Union towards a more coherent and consistent and, we hope, effective foreign policy.*"

historique du Traité²²¹. Elle ajoutera lors d'une visite à l'Irsem à Paris la semaine suivante une phrase appelée à revenir dans tous les propos et documents officiels américains : « *la relation transatlantique est depuis longtemps la pierre angulaire de la sécurité globale, et une puissante force de progrès... Une Europe forte est indispensable à notre sécurité et notre prospérité*²²² ».

On retrouvera la philosophie de ces propos dans la *Quadriennial Defense Review* du Pentagone en février 2010, qui, même si elle évoque l'Otan et les relations bilatérales avec les pays européens avant de mentionner l'UE, insiste cependant sur l'importance croissante des relations US-UE comme « amplificateur de puissance pour la projection de la puissance transatlantique dans le monde ». Quant à la *National Security Strategy* des États-Unis, dévoilée par Barack Obama en mai 2010, elle reprend justement les mots de la secrétaire d'Etat qui font de l'UE le premier partenaire de l'engagement américain dans le monde et un « catalyseur de l'action internationale » des États-Unis²²³.

Changement d'attitude et enthousiasme donc pour une politique européenne de défense, avec deux bémols cependant.

²²¹ CLINTON, Hillary Remarks With EU High Representative for Foreign Policy Catherine Ashton, Washington DC Treaty Room, January 21, 2010: "*These are historic times for the EU. I expect that in decades to come, we will look back on the Lisbon Treaty and the maturation of the EU that it represents as a major milestone in our world's history, and not just in Europe and not just in the Euro-Atlantic community.*"

²²² Remarks by Secretary Of State Hillary Rodham Clinton (As Released By The State Department), Subject: The Future Of European Security Location: L'École Militaire, Paris, France, January 29, 2010: "*The transatlantic partnership has been both a cornerstone of global security and a powerful force for global progress... A strong Europe is critical to our security and our prosperity.*"

²²³ Gordon aura une jolie formule pour résumer le nouvel état d'esprit américain vis-à-vis de l'Europe, formule qui illustre tout le chemin parcouru depuis les dissensions balkaniques des années 1990 : "*Europe has gone from being the center of global problems to being a major contributor to global solutions. This should be celebrated for the great achievement that it is.*" Prepared Remarks Of Philip H. Gordon, Assistant Secretary Of State For European And Eurasian Affairs, Subject: "The United States And Europe: A New Era Of Engagement", Location: Chatham House, London, United Kingdom, November 10, 2010.

D'une part, la relation américano-russe reste traitée sur le plan bilatéral. Il n'est pas question pour Washington de déléguer à l'UE et à la PSDC une relation qui touche à des questions vitales, comme l'Iran, le *New START* ou encore les clés du conflit en Afghanistan.

Autre point essentiel pour les États-Unis, c'est la question de la Turquie, puisque depuis quelques années déjà Washington s'inquiète d'une Turquie qui semble se détourner non seulement de l'Europe mais plus largement de l'Occident. Or les Américains sont convaincus que l'obstruction de certains européens, et notamment des Français, à l'accession de la Turquie à l'UE en est largement responsable. Pour Washington, intégrer la Turquie dans l'UE permettrait de garder la main sur Ankara. Autre sujet de préoccupation, le problème chypriote, qui continue de bloquer la coopération Otan-UE.

Ces bémols, tout comme l'enthousiasme témoigné d'abord pour la PSDC, ne doivent cependant pas cacher ce qui est essentiel pour les Américains. Le Traité de Lisbonne ne change en fait pas grand-chose, car le tournant a déjà été pris. Mais là encore, comme pour l'administration Obama dont la frustration à l'égard des Européens va croissant, l'essentiel est ailleurs, et les préoccupations des uns et des autres se rejoignent pour aboutir à la même interrogation : PSDC ou non, l'Europe va-t-elle enfin prendre sa propre défense sérieusement en main ?

Les divisions de *l'establishment* américain de politique étrangère sur le Traité de Lisbonne

En dépit de l'engouement initial de l'administration Obama, Washington va de déceptions en désillusions, et le scepticisme semble désormais de mise quant à l'Europe de la défense. En témoigne l'irritation de Charles Kupchan, spécialiste déjà cité des relations transatlantiques et ancien du NSC de Clinton, qui exprimera plusieurs fois la frustration croissante de Washington à l'égard d'une PSDC

toujours inexistante²²⁴, pointant les dangers pour la sécurité et la paix globales de la « démilitarisation de l'Europe²²⁵ ».

Or à la veille du sommet historique de l'Otan à Lisbonne, en novembre 2010, la donne a changé après la défaite démocrate aux élections parlementaires de mi-mandat et le retour d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants du Congrès américain (même si le Sénat demeure, à une courte majorité, démocrate).

En effet, les Républicains ne partagent pas tous la vision européenne de l'administration Obama, ni son enthousiasme pour la PSDC, même si les raisons de leurs réticences varient. Or dans le système politique américain de séparation et équilibre des pouvoirs, l'exécutif partage un certain nombre de prérogatives avec le législatif, y compris en politique étrangère. La nouvelle configuration politique au Congrès américain pourrait donc avoir des conséquences pour l'Europe, nous le verrons en détail.

Quelle est l'analyse républicaine sur l'Europe et la PSDC, et en quoi diffère-t-elle de la philosophie de l'administration Obama? Du côté de certains think tanks conservateurs, et d'une partie de l'élite républicaine de politique étrangère, la conception dominante est que Washington doit privilégier les relations bilatérales et n'a finalement guère besoin d'un unique « numéro de téléphone pour l'Europe ». Sally McNamara, chargée des questions européennes et transatlantiques à la Heritage Foundation, voit ainsi avec le Traité de Lisbonne revenir le danger des 3D d'Albright. Elle exprime aussi la répulsion qu'inspire à certains secteurs républicains la construction

²²⁴ Entretien sur CFR.org, "Obama and EU: Shedding Rose-Colored Glasses", Charles Kupchan, February 8, 2010: "The EU has succeeded in getting the Lisbon Treaty passed, and it is a watershed, but on the other hand the EU is in institutional limbo... I think it's safe to say that overall, Europe is not meeting American expectations for a more capable partner."

²²⁵ "The demilitarization of Europe... has gone from a blessing in the 20th century to an impediment to achieving real security and lasting peace in the 21st." Charles Kupchan, "As Nationalism Rises, Will the European Union Fall?", Washington Post, August 29, 2010.

européenne, et tout particulièrement la PSDC, dont l'objectif serait de « remodeler le système international pour en faire un système multilatéral régulé de manière à contraindre les actions américaines²²⁶ ».

Sans être (loin de là), la position majoritaire ni même dominante, cette crainte illustre cependant la philosophie de tout un courant dur républicain, et rejoint l'angoisse diffuse du déclin américain. Cette frange-là rejette le constat de la multipolarité du monde actuel, et refuse tout aussi énergiquement d'admettre l'affaiblissement, même relatif, de la puissance américaine.

Plus classique, le scepticisme à la Bob Kagan, spécialiste de politique étrangère aujourd'hui affilié à la Brookings, ancien conseiller de politique étrangère du candidat John McCain et co-fondateur dans les années 1990 du très néoconservateur PNAC (Project for a New American Century). Kagan n'est pas franchement hostile à l'Europe de la défense, mais plutôt dubitatif et légèrement condescendant vis-à-vis de l'UE et de ses efforts institutionnels. Pour lui, « *l'heure de l'Europe est passée* ». Comme d'autres dans la capitale américaine, il considère que l'UE n'a pas su évoluer sur les questions de défense et de sécurité, et qu'au contraire, elle a décliné, principalement parce qu'elle n'est pas « configurée » pour agir face aux acteurs unitaires que sont les autres grandes puissances ²²⁷.

Même les plus enthousiastes des europhiles expriment désormais un sentiment assez proche, comme Daniel Hamilton, directeur du *Center for Transatlantic Relations* à SAIS (*School of Advanced International Studies*)

²²⁶ "Rather than strengthening the transatlantic alliance, the EU's defense policies have resulted in what former U.S. Secretary of State Madeleine Albright warned as "the three D's"... The Lisbon Treaty has given the EU greater latitude to pursue its wider objective of refashioning the international system into a highly regulated, multilateral system where U.S. actions can be constrained." Voir Sally McNamara, "How President Obama's EU Policy Undercuts U.S. Interests", Heritage Foundation Note, February 16, 2011.

²²⁷THE BROOKINGS INSTITUTION, "Europe's Future In A Turbulent World", 2011 CUSE Annual Conference, Washington, D.C., May 26, 2011.

de l'Université Johns Hopkins, invoquant la nécessité (et l'urgence) de renouveler le partenariat transatlantique – maintenant ou jamais²²⁸.

De Lisbonne à la Libye

L'épisode libyen est encore en cours, ce qui limite pour l'instant la portée de ce qui suit car il est trop tôt pour en tirer aujourd'hui des conclusions définitives. Il reste que les modalités de l'intervention en Libye ont provoqué un fort sentiment de déjà-vu – cacophonie européenne et divergences marquées entre États, tout en accélérant la déception croissante vis-à-vis de l'Europe et de la PSDC – notamment en raison du silence de Catherine Ashton. Et pourtant, ces modalités représentent une évolution déterminante, qui pourrait à son tour faire évoluer à la fois la PSDC, les relations Otan-UE et plus largement la relation transatlantique dans le sens d'un renouvellement salutaire (et même salvateur).

En effet, conséquence de l'évolution du point de vue de Washington sur la défense européenne, la Libye pourrait être la chance des Européens, puisque les Américains ont cette fois clairement dit « allez-y » ! Et en effet, cette Amérique « *leading from behind* », n'est-ce pas ce que beaucoup d'Européens demandaient à leur puissant allié ? C'était bien là le sens de la déclaration, prématurée, de Jacques Poos en 1991²²⁹.

²²⁸ "Whether Americans have the patience to work with a fragmented Europe, and whether Europeans have the will to forge a more coherent approach to many issues, is an open question. We have an opportunity right now to recast our partnership for the better. It is a moment to use or to lose." Daniel Hamilton, entretien, avril 2011.

²²⁹ On avait vu l'esquisse d'un schéma semblable lors de la guerre russo-géorgienne d'août 2008, quand l'administration Bush finissante s'était effacée pour laisser la France, alors présidente de l'UE, gérer la situation – mais pour des raisons différentes, tenant notamment à la situation intérieure américaine et aux liens un peu trop étroits noués entre les Républicains au pouvoir et le président géorgien.

On est donc bien là, pour reprendre le terme de l'introduction, dans la délégation d'une question essentielle de défense et sécurité à l'Europe – ou au moins côté américain dans l'espoir d'une possible délégation complète. Les Européens ne sont plus désormais les enfants qu'il fallait prendre en charge encore dans les années 1990, même s'ils ne sont pas encore tout à fait adultes. Disons que Washington s'essaie à gérer l'Europe comme on s'occupe d'adolescents, qui doivent apprendre l'indépendance tout en n'étant pas encore tout à fait capables d'agir sans l'aide, spirituelle et matérielle, de leurs parents.

Mais l'idée est là, et l'administration Obama s'est réjouie de l'initiative « européenne » (en fait franco-britannique), tout comme de sa propre habileté : après avoir donné son feu vert, Washington s'est retiré laissant ses alliés européens devant le fait accompli de devoir se débrouiller seuls (ou presque). On a ainsi vu Biden jubiler lors de l'annuel Atlantic Council Awards Dinner le 3 mai dernier devant cette preuve de "*burden-sharing*", tandis que l'Amiral Stavridis insistait « pour le public américain » non seulement sur le leadership européen dans cette affaire, mais aussi sur son succès²³⁰.

Il reste que les États-Unis n'ont pu que prendre acte du rôle quasi-nul des institutions de Bruxelles pendant tout l'épisode libyen, ce qui n'a fait que renforcer leur jugement sur l'Europe de la défense.

²³⁰ STAVRIDIS: "I think for this American audience it is worth highlighting that this is being conducted very much under the European side of this alliance... and I think performing it successfully."

Le discours de Gates à Bruxelles et les questions budgétaires et capacitaires

Le débat américain sur l'Europe post-Lisbonne et la PSDC est devenu en réalité secondaire. La vraie, et la seule, question qui se pose désormais est la suivante : quel est le rapport transatlantique sur les questions de défense aujourd'hui ?

Ce qui va désormais dominer l'agenda transatlantique, et définir le regard américain sur l'Europe de la défense, est assez proche du discours du secrétaire sortant à la Défense, Robert Gates, en forme de testament politique avant de remettre les clés du Pentagone à Leon Panetta. Il s'agit d'une injonction très forte aux Européens à prendre en charge leur propre défense sans plus dépendre des États-Unis²³¹.

Pour Gates, si l'Afghanistan avait déjà mis en évidence les limites capacitaires de l'Europe, la Libye n'a fait qu'accentuer ce constat. Or pour Washington, c'est d'autant plus grave que la Libye se trouve dans l'environnement immédiat de l'UE et constitue donc un intérêt vital européen. Pourtant les États-Unis ont dû une fois de plus venir à la rescousse de capacités européennes insuffisantes. Le secrétaire sortant profite de ce discours à Bruxelles pour dénoncer aussi les dangers de la division du travail classique entre les deux rives de l'Atlantique, entre le « soft » humanitaire-maintien de la paix, dévolu à l'Europe, et le " *hard* " des missions de combat. Pour la position officielle à Washington, cette division du travail (autrefois considérée avec

²³¹ "The Security and Defense Agenda (Future of NATO)", Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011.

bienveillance dans les cercles du pouvoir américain) est devenue « inacceptable ».

La crise économique est certes passée aussi par l'Europe, mais les États-Unis s'insurgent contre la baisse des budgets militaires européens dans la décennie 2000 et le fait qu'aujourd'hui seuls 5 des 28 alliés de l'Otan (US, RU, France, Grèce et Albanie) ont un budget militaire atteignant 2 % de leur PIB – même si le budget militaire des membres européens de l'Otan atteint au total 300 milliards, ce qui n'est pas négligeable.

Il est bien évident que le contexte actuel à Washington risque de remettre en question les engagements extérieurs américains, et Gates brandit d'ailleurs la menace de coupes budgétaires venant du Congrès et qui pourraient bien viser les troupes américaines en Europe. Il parle aussi des engagements et investissements américains en matière de défense en Asie, ce qui sonne comme une menace : Washington pourrait bien trouver ailleurs des alliés plus motivés et donc plus intéressants.

La menace du Congrès n'est pas vaine. D'autant que chez les parlementaires, comme dans d'autres secteurs politiques américains, un facteur générationnel doit aussi être pris en compte, avec l'arrivée d'une nouvelle génération politique qui n'a pas connu la guerre froide. Pour cette nouvelle génération, l'investissement américain dans l'Otan, voire le principe même de l'Alliance, pourraient bien être considérés comme peu rentables pour l'Amérique – et donc inutiles²³².

Dans le *New York Times*, peu après ce discours, on pourra d'ailleurs lire des commentaires qui vont de la critique féroce contre des « Européens à l'influence déclinante » (Kori Schake, Hoover Institution et professeur à West Point), à l'appel à de « nouveaux

²³² Gates: "Indeed, if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future U.S. political leaders— those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost."

partenaires » pour « envisager l'avenir de l'Otan dans de nouvelles alliances avec d'autres régions du monde » (James Goldgeier, directeur de l'*American University School of International Service*).

Le plus radical sera Richard Haas du Council on Foreign Relations, ancien conseiller de Colin Powell au département d'État de 2001 à 2003, pour qui « l'Europe ne compte plus²³³ ». De manière encore plus radicale que Gates, il explique que la faiblesse de la défense européenne (qui représente toujours « moins que la somme de ses parties ») entraîne la « non-pertinence croissante » du continent. Là encore, la phrase suivante concerne l'Asie, car dit-il, l'heure est à la divergence entre les deux rives de l'Atlantique, une évolution renforcée par le fait que les nouvelles élites américaines se trouvent non plus aux mains de la côte nord-est, mais ont de plus en plus leurs racines en Afrique, en Amérique latine et en Asie.

Ce point de vue rejoint l'analyse selon laquelle le nouveau contexte international ne serait plus propice aux alliances du passé type Otan. Dans cette vision des choses, l'Amérique devrait plutôt privilégier les partenariats flexibles, car la flexibilité est la marque du contexte actuel – ainsi de ces pays qui peuvent être aussi bien amis, ennemis ou les deux (Pakistan). Il devient impossible de fonctionner avec des alliances classiques dans ce cadre nouveau²³⁴. Cette évolution affectera l'Europe, d'autant que la relation transatlantique n'est plus au centre de la politique étrangère américaine. Et les Européens n'ont d'autre choix que de l'accepter et de s'adapter.

²³³ HAAS, Richard, "Why Europe no longer matters", *The Washington Post*, June 18, 2011.

²³⁴ Voir aussi la revue *The American Interest* qui s'essaie dans son numéro de mai-juin 2011, à redéfinir la notion d'alliance dans le contexte actuel (série d'articles sur "*America's Alliances*").

L'atmosphère au Congrès et l'état de l'opinion

Au Congrès, l'atmosphère a bien sûr radicalement changé avec l'arrivée d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants. Le résultat immédiat a été d'imposer à l'administration Obama l'ordre du jour qui domine désormais l'agenda politique américain, à savoir la question du déficit budgétaire et de la dette, et donc les mesures d'économie qui risquent d'affecter l'ensemble des postes - y compris le budget du Pentagone, jusqu'ici protégé. Il y a là une évolution notable, on pourrait même dire une rupture (du moins par rapport aux dernières décennies), les Républicains refusant traditionnellement de porter atteinte au budget militaire, ce rôle étant plutôt « dévolu » aux Démocrates. Gates lui-même ne disait pas autre chose lors de son audition le 15 juin 2011 au Sénat sur le budget 2012. Avec la crise budgétaire américaine, la question de la réduction du budget militaire américain est désormais au cœur des débats, et l'Europe est en ligne de mire, puisque les parlementaires risquent d'être de moins en moins enclins à financer 75 % du budget de l'Otan²³⁵.

Ce diagnostic va être promptement confirmé lors du débat à la Chambre sur le budget du Pentagone, où deux représentants (démocrates), Jared Polis et Barney Frank, mènent la charge pour une réduction drastique de la présence américaine sur le sol européen. La violence des paroles témoigne de l'état d'esprit changeant à

²³⁵ Barney Frank: "(this is) one of the great welfare dependencies in the history of the world: the ability of wealthy European nations, 61 years after the foundation of NATO, to get subsidized by America so their military budgets can be a small percentage of ours as percentage of the GDP so they can provide more services, better rail, better health care, and earlier retirement for their own people". Hearing Of The Defense Subcommittee Of The Senate Appropriations Committee, Subject: Proposed FY 2012 Budget Estimates For The Defense Department, Chaired By: Senator Daniel Inouye (D-HI), Witnesses: Defense Secretary Robert Gates; Admiral Mike Mullen, Chairman, Joint Chiefs Of Staff, June 15, 2011.

Washington, le Congrès permettant comme souvent de prendre la température du débat : de nombreux parlementaires remettent en cause la « *relation de dépendance* », qui permet aux pays européens dont la défense est « *subventionnée par l'Amérique* » de fournir à leurs citoyens la sécurité sociale, de bonnes retraites et des services publics²³⁶.

Finalement, le vote de l'amendement Polis, qui envisage de ramener la présence américaine en Europe à 30 000 hommes maximum, échoue, mais les scores sont intéressants. C'est en effet le troisième vote sur ce point depuis le début de la législature (janvier 2011), et si les « non » l'emportent, les « oui » gagnent une fois de plus du terrain. Lors du vote du 8 juillet, il y a, pour la première fois, plus de 100 représentants en faveur d'une réduction drastique (113 pour, 307 contre)²³⁷.

Cette évolution du débat au Congrès ne peut se comprendre sans une prise en compte de l'évolution de l'opinion publique américaine. Or le *Pew Research Center* a mis à jour, le 10 juin 2011, son étude sur l'état de l'opinion publique américaine concernant la politique étrangère des États-Unis. Ce qui retient particulièrement l'attention, c'est que la tendance à l'isolationnisme, mise en évidence dans la précédente étude de l'automne 2009, se confirme.

L'isolationnisme semble ainsi devenir une préférence marquée pour une part grandissante de la population américaine. En l'espèce, l'évolution de la position des Républicains est remarquable. Ils étaient en effet seulement 27 % en 2005 à considérer que les États-Unis devraient limiter leurs engagements internationaux. Ils sont aujourd'hui 45 % à partager cet avis, soit une proportion identique à celle des Démocrates (43 %) chez lesquels la tendance isolationniste est prononcée depuis 2002. Ce regain d'isolationnisme a une conséquence majeure en matière de présence et d'action des États-

²³⁶ Department Of Defense Appropriations Act, 2012, *Congressional Record*, p. H4723, House of Representatives, July 7, 2011.

²³⁷ Department Of Defense Appropriations Act, 2012, *Congressional Record*, p. H4768, House of Representatives, July 8, 2011 (Vote: Roll No. 529, H R 2219, Recorded Vote, July 8, 2011).

Unis sur la scène internationale: 46 % des Américains souhaitent voir une diminution des engagements militaires de leur pays à l'étranger.

Cette tendance doit être reliée à la "*war fatigue*" de la population américaine, l'idée qu'avec la mort d'Oussama Ben Laden « justice a été rendue » et que cette partie du travail est terminée. De plus, l'Afghanistan, la « guerre d'Obama » pour reprendre l'expression de Bob Woodward, est une guerre que les Américains ne comprennent pas bien, d'autant qu'il n'y a pas de "*bad guy*" clairement identifié (contrairement aux Saddam, Milosevic et Kadhafi, tous comparés à un moment ou à un autre à Hitler, le "*bad guy*" de référence outre-Atlantique). Or la population américaine soutient plus facilement les combats clairs et simples, où le bien et le mal sont clairement identifiés.

Fait notable, cette "*war fatigue*" semble partagée y compris du côté des candidats républicains à la prochaine présidentielle. En observant le premier débat intra-républicain, on pouvait constater que le GOP, le "*Grand Old Party*" (surnom du parti républicain) qui avait pendant un demi-siècle soutenu l'interventionnisme américain dans le monde, risquait de montrer un visage bien différent lors de l'échéance de 2012. Parmi tous les candidats aux primaires républicaines, seul Tim Pawlenty s'élevait contre un retrait américain du monde, en invoquant l'exemple de Ronald Reagan le plus souvent – mais il s'est retiré de la course au début de l'été 2011.

Hors du cercle des candidats, la position internationaliste de Pawlenty rencontrait davantage d'écho au sein de l'élite républicaine de politique étrangère. Elle rejoint une préoccupation majeure de toute une frange du parti (dans la mouvance néoconservatrice le plus souvent) qui s'inquiète de la prégnance du thème du « déclin américain » et a fait de la défense de la souveraineté américaine son cheval de bataille, et son angle d'attaque favori contre Barack Obama.

Ces Républicains critiquent féroce­ment ce qu'ils appellent la « naïveté » d'Obama, sa politique de la « main tendue » aux États-

rivaux, ou encore sa reconnaissance de la puissance relative des États-Unis dans un monde multipolaire. Ceux-là ont d'ailleurs une haine de l'UE qu'ils voient comme l'avant-garde du règne du multilatéralisme dans le monde (voir aussi les propos cités plus haut de Sally McNamara de la *Heritage Foundation*). C'est aussi l'opinion de John Bolton, ancien ambassadeur de George W. Bush à l'Onu aux ambitions présidentielles, pour qui l'UE est la bête noire d'un monde futur abhorré de « gouvernance globale²³⁸ ». Pour Bolton, Obama est le premier président « post-américain » (ce qui est aussi une manière détournée de mettre en question son « américanité »), et son administration attaque les fondements et le principe même de l'exceptionnalisme américain²³⁹.

Conclusion

Après l'enthousiasme initial et le soutien appuyé de l'administration Obama pour une défense européenne et en faveur de la PSDC, les déceptions se sont donc accumulées. Ajoutées au contexte politique intérieur américain, du côté du Congrès comme de l'opinion, les deux étant évidemment liés, elles semblent mener à une désillusion marquée de Washington à l'égard de l'UE, renforcée encore, comme l'a montré le discours de Gates à Bruxelles, par l'accentuation des coupes dans les budgets militaires européens.

Nous vivons la fin de la relation transatlantique telle que nous l'avons connue jusqu'à présent. Le constat est clair du côté des Américains, reste à savoir si l'Europe saura le reconnaître, l'accepter, et s'y adapter. Il est désormais indispensable, et de plus en plus urgent, de poser les bases d'une relation transatlantique renouvelée. En cas d'échec, il faut s'attendre à la possibilité de voir les États-Unis se détourner des

²³⁸ Dans le même ordre d'idée, voir aussi le "Global Governance Watch" de l'American Enterprise Institute et sa section "Spotlight on Sovereignty".

²³⁹ PATRICK, Stewart M., "Don't tread on me: July 4th and U.S. Sovereignty", CFR.org, 1er juillet 2011.

questions de défense et de sécurité européennes, qui seraient abandonnées à l'UE²⁴⁰. La PSDC serait alors au pied du mur ce qui pourrait peut-être créer un électrochoc salutaire chez les Européens ?

Comme le soulignait l'ancien secrétaire général de l'Otan Lord Robertson peu après le discours de Gates, la vieille relation transatlantique est morte et les États-Unis ne vont plus désormais assurer la défense de l'Europe à la place des Européens. Un constat qui, pour Robertson, doit pousser à l'optimisme (même s'il parle bien sûr beaucoup plus de l'Otan que de la PSDC) face à ce qu'il désigne comme un véritable « challenge générationnel²⁴¹ ».

On ne saurait dire les choses plus clairement. Aujourd'hui, comme jamais depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la balle est dans le camp des Européens. Les Américains semblent même prêts à prendre le risque de voir une PSDC autonome s'affranchir de leur tutelle – car après tout, dans un monde multipolaire, quelle sera la motivation pour les États-Unis et l'Europe de poursuivre leur relation spéciale ? C'est tout l'enjeu de la redéfinition en cours de la relation transatlantique. Et, pour l'UE, la réflexion autour d'un approfondissement de la PSDC en est inséparable.

Le vrai problème est aujourd'hui que ni la nécessité de la défense, ni la définition de la puissance ne semblent clairement perçues en Europe. Or les Américains en sont conscients²⁴². Là-dessus, la France a une

²⁴⁰ Même si les États-Unis n'ont pas l'intention de se retirer définitivement de l'Europe, comme le montre l'inscription de la défense anti-missile dans le dernier concept stratégique de l'Otan.

²⁴¹ *Lord Robertson*: "The European nations will have to make a decision on what kind of transatlantic relationship they want, or need, or value. The option of grumbling dependency is over. An era of shared responsibility and mutual contribution is about to dawn. President Obama and Robert Gates have truly started something, and I am, as a consequence, optimistic that the result will be a reinvigorated and renewed transatlantic relationship ready for the next generation." *"Transatlantic Relations: A Case for Optimism"*, delivered by Lord Robertson, President of Chatham House and a member of the Atlantic Council's International Advisory Board, July 6, 2011.

²⁴² Voir à ce sujet l'article de HASSNER, Pierre, "Un monde sans Europe?", *Commentaire*, N°134, été 2011.

position unique et centrale, puisqu'elle est la seule à faire partie des deux duos essentiels de l'UE, militaire avec la Grande-Bretagne, et économique avec l'Allemagne. Ajoutés à son retour plein au sein de l'Otan, ces éléments donnent à la France un rôle-clé à jouer, qu'elle pourrait employer à la relance de l'Europe de la défense, aujourd'hui en panne.

Or le moment est idéal vis-à-vis des Américains. D'abord, l'opération libyenne a contribué à améliorer la cote française au Pentagone, où le *leadership* français dans cette affaire a été apprécié. Plus largement, alors que tout indique que l'Amérique va se recentrer sur ses intérêts vitaux, au moins en matière d'interventions extérieures, il y a en ce moment une occasion à saisir pour faire d'une pierre deux coups : renforcer le pilier européen de l'Otan (ce que désire Washington dans le cadre du "*burden shifting*"), par un renforcement capacitaire européen incluant aussi l'établissement d'une chaîne de commandement opérationnel permanente à Bruxelles. Ces deux éléments relanceraient l'Europe de la défense, en la renforçant et surtout en la sortant de sa logique de subsidiarité vis-à-vis de l'Otan – une logique qui a jusqu'ici freiné son développement, au moins pour une majorité de pays.

Toute la difficulté de l'exercice consiste à le faire en apaisant les craintes des Américains, depuis toujours réticents à voir s'affirmer dans l'Otan un « caucus » européen dont ils seraient exclus – non seulement eux, mais aussi la Turquie, à l'importance stratégique essentielle pour Washington.

La clé sera donc de les convaincre de tout l'intérêt pour eux d'une telle évolution : seule une Europe de la défense approfondie, efficace et autonome pourra réellement contribuer à la sécurité globale de l'Amérique. Une fois encore, le moment est propice. L'opinion américaine est lasse des opérations militaires extérieures, particulièrement si elles ne concernent pas les intérêts vitaux de l'Amérique, et c'est bien là qu'il faut chercher l'explication du "*leading from behind*" (critiqué dans l'establishment de politique étrangère mais

pas dans la population américaine). Le contexte budgétaire est plus critique qu'il ne l'a été depuis longtemps. Dans ce contexte difficile pourtant, la dernière directive présidentielle de l'administration Obama (PSD-10) concerne la prévention des atrocités de masse, décrite comme « un intérêt central de sécurité nationale et une responsabilité morale essentielle des États-Unis²⁴³ ». Le cas libyen en était un cas d'école, et l'Europe y a montré toute son utilité – même si elle y a aussi montré ses limites.

Mais il ne faut pas oublier que ni la Libye ni même l'Europe ne sont au cœur des préoccupations stratégiques américaines aujourd'hui. Si la France veut peser sur l'avenir de l'Europe de la défense et sur l'avenir de l'Otan, elle ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la redéfinition stratégique en cours à Washington. Cette redéfinition, fortement contrainte par le poids de la dette, affectera les choix de l'Amérique dans les années à venir et tout particulièrement ses relations avec ses alliés. Il est donc indispensable de comprendre quel intérêt de sécurité l'Europe représente pour les États-Unis à l'horizon 2020. Les Américains souhaitent une répartition plus équitable du fardeau financier de l'Otan, certes. Mais d'un point de vue stratégique, le maintien de la capacité de projection des forces américaines reste essentiel, et l'Europe conserve de ce point de vue tout son intérêt – même si c'est en Asie que les besoins américains se font le plus sentir en la matière, face à la Chine.

Enfin, la contrainte de l'opinion publique américaine demeure cruciale. À cet égard, tous les sous-entendus venus de Washington sur la possibilité de trouver ailleurs de « meilleurs alliés » ne doivent pas faire oublier que la communauté de valeurs entre les deux rives de l'Atlantique a été le ciment indispensable de l'Alliance atlantique après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sans cette proximité ressentie

²⁴³ "A core national security interest and a core moral responsibility of the United States". Voir Presidential Study Directive on Mass Atrocities, The White House, Office of the Press Secretary, August 4, 2011: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.

avec les peuples européens²⁴⁴, le peuple américain n'aurait jamais accepté pendant plus d'un demi-siècle la contrainte de l'article 5, qui a fait de l'Otan l'alliance historiquement la plus contraignante pour l'Amérique. Dans le contexte d'un monde de plus en plus multipolaire et, pourrait-on dire, « multiculturel », cette dimension doit être prise en compte dans la réflexion sur les redéfinitions stratégiques en cours à Washington et ailleurs.

²⁴⁴ Une proximité culturelle, précisons-le, liée au mode de vie et au modèle de société, beaucoup plus qu'une proximité ethnique liée aux origines alors encore majoritairement européennes de la population américaine.

Regard russe sur l'Europe de la défense

Professeur Jean-Christophe Romer

Les relations entre la Russie (URSS) et la CEE, la CE puis l'UE ont souvent été complexes et parfois instrumentalisées. Il en a été de même avec la PESC/PESD/PSDC tout au moins jusqu'à ces dernières années. La Russie, comme avant elle l'URSS, a toujours été extrêmement attentive aux questions de sécurité européenne, même si cette préoccupation a pu finir par se retourner contre elle. C'est donc aussi dans ce cadre qu'il convient de s'interroger sur les relations entre Moscou et Bruxelles même si la fonction première de la PSDC n'est pas la sécurité du vieux continent. Pour comprendre l'attitude parfois ambivalente de la Russie à l'égard de l'UE, il conviendra de rappeler brièvement l'histoire de ces relations depuis la signature du traité de Rome en 1957. Après la normalisation de leurs relations à la veille de la chute de l'URSS et la signature du traité de l'Union européenne (TUE), Moscou réagit plutôt positivement à l'idée d'une PESC même si parfois elle l'instrumentalise ou l'idéalise, notamment au moment des débats sur les élargissements à l'est tant de l'Union que de l'Otan. Toutefois il conviendra de se demander pourquoi, depuis la fin de la première décennie 2000, la PSDC ne fait plus guère recette auprès des experts russes, même si l'UE continue d'être considérée comme un partenaire essentiel y compris dans le domaine de la sécurité.

À la signature du traité de Rome en 1957, c'est-à-dire à un moment où se termine la « première détente » entre les deux systèmes, les analystes et les responsables politiques soviétiques considèrent notamment que « toute l'activité de la CEE est subordonnée aux objectifs de l'Otan dont font partie tous membres de la CEE,

favorisant la poursuite de la division de l'Europe »²⁴⁵. Cet amalgame perdurera jusqu'en 1972 date à laquelle Léonid Brejnev, dans un discours au Congrès des syndicats soviétiques, présentera, pour la première fois, la CEE sous un jour non négatif permettant une progressive normalisation, non sans arrières pensées, des relations entre la CEE et l'URSS, d'une part, le CAEM (Comecon), de l'autre²⁴⁶. Ce changement d'attitude coïncide avec les débuts de la mise en place du processus de la CSCE dont la première réunion préparatoire aura lieu à la fin de la même année. Cette normalisation devient également possible dès lors que Moscou dissocie de l'Otan une CEE qui se développe dans un ordre essentiellement et même exclusivement économique, même si, au cours des années 1980, certaines voix tentent de relancer l'UEO comme élément d'un pôle européen de défense²⁴⁷. Toutefois, même si la CEE est reconnue par Moscou comme personnalité juridique, il faut attendre juin 1988 pour que soit signée une déclaration commune instaurant des relations officielles entre la CE et le CAEM. Le premier accord de commerce et de coopération entre l'URSS et la CE ne sera signé qu'en décembre 1989.

Lorsque les négociations sur le Traité sur l'Union européenne (TUE) s'engagent lors des Conférences intergouvernementales (CIG) de Rome en décembre 1990, les Soviétiques ne s'émeuvent guère de la perspective de mise en place d'un volet sécurité et diplomatie. Il est vrai qu'alors, jamais les relations est-ouest n'avaient été meilleures, traversant cette période d'euphorie face à la perspective de réunification du continent européen de Brest à Vladivostok. Il est tout aussi vrai que Moscou avait d'autres soucis, d'ordre intérieur. Après la disparition de l'URSS, l'euphorie va rapidement disparaître et les

²⁴⁵ A.A. Gromyko (dir), *Diplomatitcheskii slovar'* (Dictionnaire diplomatique), en trois volumes, entrée « Communauté économique européenne », Moscou Politizdat, 1960, T. 1, p. 492. De tels ouvrages, publiés sous la direction du ministre de tutelle peuvent être considérés comme présentant la position officielle du gouvernement et du PC soviétiques.

²⁴⁶ L. Brejnev, *Leninskim Kursom*, (la voie léniniste) Moscou, Politizdat, 1972, T. 3, p. 490 (discours du 20 mars 1972).

²⁴⁷ C'est le cas notamment de François Mitterrand en 1984 puis en 1987.

difficultés intérieures de la Russie se poursuivre durant la chaotique présidence Eltsine. Dans le même temps, le TUE est entré en vigueur et la nouvelle Union est marquée, d'une part, par le débat approfondissement/élargissement ; d'autre part, par la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui se dote progressivement d'outils institutionnels et de moyens militaires.

Tirant le bilan de la dernière décennie du XX^e siècle, Dmitri Danilov, responsable du département sécurité de l'Institut d'Europe de l'Académie des sciences, constatait que cette période, était caractérisée par une « militarisation de la pacifique UE et une politisation du bloc militaire Otan »²⁴⁸. Cette militarisation – par la PESC/PSDC - n'est pas « contradictoire avec les intérêts de la Russie et même, elle leur correspond pleinement » en ce que, en premier lieu, la politique européenne de sécurité permet une démilitarisation des relations internationales - entendue comme une politique qui ne place plus les questions militaires au cœur des relations européennes – qui de fait conduit une politique de sécurité complexe ; ensuite, elle devrait permettre un rapprochement entre la Russie et l'Occident dans le domaine de la sécurité que Moscou souhaite « indivisible » ; enfin ce tour nouveau dans les relations UE-Russie devrait donner de nouvelles possibilités de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale qui se rapprochent toujours plus de l'UE²⁴⁹.

Ces quelques lignes publiées en 2002 synthétisent en fait l'essentiel des relations entre Moscou et Bruxelles, non seulement pour la décennie 1990 mais aussi pour ces vingt dernières années, tant par les thèmes abordés que par les contentieux qu'elles laissent sous-entendre : des grands principes très acceptables à côté de la difficile question des relations avec l'Otan et celle des élargissements.

²⁴⁸ D. DANILOV, "ES-ZES na puti k indentitchnosti v sfere bezopasnosti i oborony" (UE-UEO la voie d'une identité dans la sphère de la sécurité et de la défense) in N. CHMELEV (dir), *Evropa, vtchera, segodnia, zavra* (L'Europe, hier, aujourd'hui, demain), Moscou, Economica, 2002, p. 670. Cet ouvrage constitue une sorte de manuel de référence de l'Institut d'Europe.

²⁴⁹ *Ibid.* p. 671

Ce n'est pas une surprise de constater que lorsque les experts et politiques russes parlent de défense européenne, l'Otan n'est jamais loin. C'était d'ailleurs le cas dans les années 1990 lorsque la Russie se mobilise contre l'élargissement de l'Otan à l'est. Parmi les arguments avancés, on trouve, de manière récurrente, celui, d'une part, de la méfiance pour ne pas dire de l'opposition à l'élargissement de l'Otan qui reste un bloc militaire avec lequel Moscou entretient des relations d'hostilité depuis 1949 et, d'autre part, une appréciation favorable à l'élargissement de l'UE car il n'existe aucun contentieux entre eux, même si l'UE se doterait d'une dimension de sécurité puis de défense. À ce propos, Moscou n'a, par exemple, pas réagi à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995 alors même qu'elle aurait pu protester, au moins formellement, contre l'adhésion de trois pays neutres à une alliance en passe de devenir aussi militaire.

Cette mise en opposition de l'UE et de l'Otan doit toutefois être relativisée à partir des mois qui précèdent l'élargissement effectif de l'UE. Ce changement d'attitude ne tient pas tant à un changement de la représentation de l'UE et de sa politique de sécurité et de défense mais bien à l'attitude des nouveaux adhérents dont la Russie craint qu'ils n'influencent les « vieux *pays membres dans un sens plus hostile à la Russie* » comme l'a notamment montré la crise de 2003 autour de la guerre en Irak et la fameuse « Lettre des 8 » soutenant sans réserve la politique de G.W. Bush²⁵⁰.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que les progrès significatifs réalisés en matière d'Europe de la défense lors du sommet d'Helsinki en 1999, n'ont suscité que peu de réaction directe de la part de la Russie. Assez logiquement d'ailleurs, les questions de défense et de sécurité constituent l'un des « quatre espaces communs de coopération » définis lors du sommet UE-Russie de Saint Petersburg en mai 2003

²⁵⁰ La Lettre des 8, rendue publique le 30 janvier 2003, a été signée, outre les trois nouveaux pays membres de l'Otan, par le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume uni. Dix jours plus tard, le chancelier allemand et les présidents français et russe signaient une déclaration commune demandant d'explorer toutes les voies de la diplomatie.

qui se déroule en pleine crise irakienne mais aussi un an avant l'adhésion des nouveaux membres à l'UE. Par contre, cet élargissement, en faveur duquel Moscou était plutôt favorable dans la décennie précédente, est désormais regardé avec un œil de plus en plus sceptique et même critique par les Russes. Cette attitude nouvelle est renforcée par l'inquiétude suscitée par les « non » français et néerlandais aux référendums sur le traité constitutionnel (29 mai et 1^{er} juin 2005) qui risquent de conduire à un affaiblissement de la Commission et du Conseil où les « vieux » pays sont prépondérants au profit d'un Parlement plus sensible aux arguments des nouveaux membres et susceptible de faire ressurgir « une rhétorique conservatrice [réveillant] les démons du passé dans certains pays fondateurs de l'UE »²⁵¹. Il est vrai que les crises vont s'accumuler durant la seconde partie de la décennie 2000 : débat sur la « lustration »²⁵² au Parlement européen en 2004, blocage des négociations sur le renouvellement de l'Accord de partenariat et de coopération qui vient à échéance en 2007, notamment par autant de petites crises qu'enveniment les relations russo-polonaises. Sans même parler de la guerre des « cinq jours » en Géorgie en août 2008. Dans ce dernier cas, il convient toutefois de relever qu'il est sans doute heureux que les Etats-Unis, sans doute peu à l'aise dans cette crise dans laquelle ils portent une part de responsabilité, aient laissé la diplomatie européenne le soin de se charger de la médiation. Car, malgré les crises, les difficultés et les désenchantements, la Russie reste confiante envers l'UE, y compris pour les questions de sécurité – à défaut des questions de défense. En témoigne son concept de politique étrangère présenté en 2008 qui considère les relations avec l'UE comme prioritaires tant avec l'institution elle-même qu'avec ses

²⁵¹ T. BORDATCHEV, « L'UE en crise : des opportunités à saisir pour la Russie », *Russie. CEI. Visions*, n° 7, Paris, IFRI, octobre 2005, p. 7 et 13.

²⁵² Engagée par la Tchécoslovaquie dès 1990 (puis par la République tchèque) et suivie à des degrés divers par les autres ex-pays de l'Est, la « lustration » part du principe que le régime communiste a été un « régime criminel », et, par conséquent que les cadres de l'ancien régime doivent être d'une part, l'objet d'une vérification de leur passé, au regard de liste parfois douteuses, et a priori exclus de tout emploi public. Quelques procès ont bien eu lieu mais presque tous se sont terminés par des non-lieux.

principaux pays membres (Allemagne, France, Italie, Espagne, Finlande, Grèce, Pays Bas, Norvège)²⁵³. Pourtant même si la Russie garde la foi en l'UE, sa dimension sécurité défense disparaît progressivement à la fin de la décennie des préoccupations tant des experts que des acteurs de la politique russe.

L'une des dernières prises ne compte de ces espoirs en l'avenir d'une PESD/PSDC digne de ce nom a sans doute été envisagée lors d'un débat interne organisé par l'Institut d'Europe de l'Académie des sciences en 2008. L'un des participants à ce débat interne, Aleksei Gromyko, directeur adjoint de l'Institut et petit-fils du ministre, envisageait ainsi trois scénarios pour la future architecture de sécurité européenne. Le premier serait marqué par la poursuite de la politique d'extension de l'Otan et déboucherait sur la restauration de deux blocs militaires avec l'Otan faisant face à une structure formée sur la base de l'Organisation du traité de sécurité collective de la CEI (OTSC) et/ou de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) avec des potentiels inégaux ; le deuxième scénario envisage, comme le premier, la poursuite de l'extension de l'Alliance mais la Russie ne s'y retrouverait, comme dans les années 1990, que dans une position de soumission ; le troisième scénario consisterait à donner un nouveau souffle à la PESD. Et inclure la Russie dans un système euro-atlantique de sécurité par le biais de la PESD serait dix fois plus facile, notamment sur le plan psychologique, que par le biais de l'Otan²⁵⁴.

À partir de 2008-2009 PSDC, déjà assez peu présente dans les réflexions engagées en Russie, disparaît presque totalement. Que ce soit sous l'influence de l'adoption du traité de Lisbonne ou de la réintégration de la France dans les structures militaires de l'Otan, il est vrai que ces dernières années l'on n'entend plus guère parler, ni à

²⁵³ *Koncepcia vnechnoj politiki Rossijskoj Federacii* (Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie) approuvée par le Président Medvedev le 12 juillet 2008, chap IV (www.mid.ru/brp_4.nsf/)

²⁵⁴ « Ugrozy, vyzovy, arhitektura evropejskoj bezopasnosti » (menaces, défis et architecture de sécurité européenne), table ronde de l'Institut d'Europe de l'Académie des sciences, www.ieras.ru/otherpubl.htm

Moscou ni au sein de l'UE, de défense européenne dont certains disent même qu'elle est morte à Strasbourg en avril 2009. La Russie n'a donc plus de raison valable de se préoccuper de ce qui n'existe peut-être plus – fût-ce temporairement. Par contre la dimension diplomatie et sécurité reste un thème majeur des préoccupations de Moscou et peut-être plus que par le passé dans la mesure où, même sans se faire trop d'illusion, elle continue de chercher à « vendre » son projet d'accord de sécurité collective européenne proposée par le Président Medvedev à Berlin le 5 juin 2008²⁵⁵.

En un mot, on ne peut pour autant considérer que la problématique de la sécurité européenne ait été, au contraire, abandonnée par la Russie.

Propositions ambitieuses ou stratégie déclaratoire ?

« L'existence d'une Union européenne comme force globale non militaire reste un rêve auquel, d'années en années, les experts et les décideurs croient de moins en moins »²⁵⁶ : tel est ce constat quelque peu désabusé effectué dans l'une des revues russes de référence en matière de relations internationales et qui retranscrit bien la nature des réflexions sur le devenir de la sécurité européenne du début de la décennie 2010.

Cet européisme critique se retrouve notamment dans un article, sans doute le plus pertinent publié en Russie ces dernières années et qui constituera le thème du rapport présenté par le groupe des experts

²⁵⁵ Un projet de texte a été présenté par le Kremlin le 29 novembre 2009 : www.kremlin.ru/news/6152

²⁵⁶ BORDATCHEV, T. « Vozvrachtchenie vnechnej politiki » (le retour de la politique étrangère) *Rossija v global'noj politike*, n° 4, juillet-août 2010 (version électronique : www.globalaffairs.ru)

russes du Club Valdai quelques semaines plus tard : la nécessité de constituer une « alliance de l'Europe »²⁵⁷.

Ces deux textes constituent dans une certaine mesure une réponse ou un complément à la fois au projet de traité de sécurité européenne et à la proposition de Mme Merkel, avancée cinq semaines plus tôt, sur la création d'un comité UE-Russie pour les questions de politique étrangère et de sécurité (voir plus loin). Dans son article comme dans le rapport du club Valdai, S. Karaganov constate que, au cours des vingt dernières années, deux occasions ont déjà été perdues pour approfondir les relations UE-Russie. La première, entre 1990 et 1994, lorsque la nouvelle élite russe était résolument tournée vers l'occident et que Bruxelles a préféré s'orienter exclusivement vers les « petits pays d'Europe centrale et orientale ». La seconde, lorsque Vladimir Poutine s'est tourné vers l'Europe en engageant un dialogue qui ne débouchera sur rien. La cause de ces échecs en revient selon S. Karaganov aux deux protagonistes qui ne proposaient aucune vision stratégique ni aucun objectif. Or, avec le projet de « partenariat pour la modernisation »²⁵⁸ coïncidant avec un affaiblissement simultané de la Russie et de l'UE sur la scène internationale, une nouvelle chance ne doit plus être manquée et ce que propose ce chercheur est une alliance de l'Europe, incluant la Turquie, l'Ukraine le Kazakhstan.... Qui prendrait la forme d'un ensemble de grands traités ; l'un d'entre eux viserait à la constitution d'un « espace stratégique commun

²⁵⁷ KARAGANOV, S. « Sojuz Evropy : poslednij chans ? » (L'alliance de l'Europe : la dernière chance ?) *Rossijskaja Gazeta*, 9 juillet 2010 ; S. KARAGANOV et T. BORDATCHEV (principaux rédacteurs), *K sojuzu Evropy* (vers une alliance de l'Europe), Rapport analytique du groupe russe du club de discussion Valdai, Moscou, 31 août-7 septembre 2010, 32 p. Le club Valdai, constitué en 2004, est un forum international de discussion sur les grandes questions politiques et économiques, proche mais indépendant du pouvoir russe et réunissant universitaires et acteurs de la politique et de l'économie. Sergei Karaganov dirige le Conseil de politique étrangère et de défense, *think tank* proche du pouvoir et est doyen de la faculté de politique et d'économie mondiales de l'École supérieure d'économie de l'université de Moscou.

²⁵⁸ Le « partenariat pour la modernisation » a été lancé lors du sommet UE-Russie de Rostov, le 1^{er} juin 2010 et porte sur cinq domaines spécifiques que l'on pourrait qualifier de « techniques » (<http://news.kremlin.ru/transcripts/7932>)

prévoyant une coordination étroite des politiques étrangères », renforçant et l'UE et la Russie.

Outre la dimension économique et notamment énergétique, la dimension sécurité du projet russe contient plusieurs options qui, toutes viseraient à déboucher sur une coordination des politiques étrangères et de sécurité facilitant le soutien aux initiatives de l'autre. Ceci pourrait conduire à une « démilitarisation » de l'Europe dans le sens, non d'un désarmement de l'UE, mais dans l'idée de « surmonter les vestiges de la division politico-militaire » du vieux continent. La première variante envisage une adhésion de « la Russie et de quelques autres pays à l'Otan » qui prétend être « la plateforme d'un système de sécurité collective en Europe »²⁵⁹. Ceci, bien entendu, exigerait une réforme en profondeur des pratiques et des processus de décision au sein de l'Alliance atlantique, ce qui est d'ailleurs revendiqué par plusieurs pays membres, et notamment la France²⁶⁰. Mais le rapport du club Valdaï propose aussi une deuxième variante, complément du projet de Dmitri Medvedev de 2008, qui se rapproche nettement des principes de la CSCE que Moscou souhaiterait rendre – c'est la principale innovation du projet Medvedev -juridiquement contraignants. Mais Moscou sait aussi parfaitement que, de la part de Washington au moins, aucune contrainte juridique ne saurait être admissible. La dernière option envisagée vise à la création d'un « espace commun de sécurité » complétant l'Otan et qui établirait des garanties de sécurité aux pays ayant rejoint cette nouvelle Alliance de l'Europe qui inclurait l'Ukraine et le Kazakhstan, explicitement cités mais aussi, pourquoi pas, la Géorgie !

En tout état de cause, si la sécurité européenne est bien au cœur des préoccupations russes, force est de constater que ses références sont désormais celles de l'Otan et de la CSCE et non plus celles de la PSDC qui est bien absente des discours tant politiques qu'experts. Non pas que celle-ci soit considérée comme une base inacceptable

²⁵⁹ *K sojuzu Evropy, op.cit.* p. 28.

²⁶⁰ Voir par exemple le rapport pour le Président de la République de H. Védrine Sur la France et la mondialisation, Paris, septembre 2007, p. 39-41.

mais tout simplement parce que, tant qu'elle restera quasi inexistante, une telle base de sécurité pan-européenne ne saurait être crédible. Pourtant, que ce soit sous la forme de l'initiative du club Valdäi ou sous toute autre forme, les propositions russes débouchent presque toujours sur ce constat que « *une Europe faible affaiblit la Russie* ».

Cette dernière constatation n'est certes pas neuve mais elle correspond aussi à une véritable inquiétude de la Russie qui ne souhaite pas se voir isolée d'une Europe à laquelle la majorité des élites et une grande partie de la population se sent appartenir. Certes, même si Moscou a pu mettre en avant la menace d'une alliance de revers avec l'Asie, personne, ni en Russie ni ailleurs, n'y a jamais cru sérieusement, a fortiori si cette alliance avec l'Asie devait se constituer contre l'Europe et l'occident en général.

Pourtant, cette déception envers la PSDC, encore confirmée après le sommet de Deauville (18 octobre 2010)²⁶¹ n'empêche pas les relations ni même des initiatives dans un ordre plus institutionnel.

Les relations institutionnelles après Lisbonne

Avec la mise en place progressive du service - à défaut de ministère - d'action extérieure de l'UE, les relations bilatérales vont prendre un tour plus régulier au niveau « technique ». Pratique déjà amorcée avec M. Solana, les rencontres entre Sergei Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères et Catherine Ashton haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité adoptent un rythme régulier puisque ces derniers – ou leurs représentants – se sont rencontrés tous les trois mois en 2010 et tous les deux mois en 2011. S'entretenant de dossiers internationaux en cours les communiqués se terminent le plus souvent par un constat de « proximité des points de vue »²⁶². Ces rencontres régulières pourraient constituer une prémisse

²⁶¹ KARAGANOV, S., « Dovol' kak zerkalo Evropy » (Deauville, reflet de l'Europe) *Rossijskaja Gazeta*, 2 novembre 2010.

²⁶² Ces communiqués sont reproduits sur le site du ministère russe des Affaires étrangères www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf

la mise en œuvre de la proposition, déjà citée, de Mme Merkel. Lors de sa rencontre avec M. Medvedev, le 5 juin 2010, la chancelière allemande a proposé la création d'un « Comité UE-Russie pour les questions de politique étrangère et de sécurité » destiné à faciliter les échanges d'opinion sur la situation internationale, à permettre la participation à des opérations civiles/militaires commune et à l'élaboration de recommandations sur des questions concrètes y compris sur des situations de crise ou de conflit²⁶³.

Si cette proposition n'était toujours pas concrétisée en 2011, elle a néanmoins obtenu le soutien de la France et de nombreux pays de l'UE mais reste soumise aux réticences d'autres pays membres et notamment des nouveaux adhérents²⁶⁴. Formalisation d'une réalité, sans doute car des pas très concrets, fussent-ils symboliques, ont été franchis depuis 2008 avec notamment l'accord signé le 5 novembre 2008 sur la participation de la Russie à l'opération Eufor Tchad/RCA prévoyant la participation de quatre hélicoptères et de 120 soldats russes pour sécuriser la région²⁶⁵. Il convient toutefois de relativiser cette participation à une opération de l'UE dans la mesure où la page « opération de maintien de la paix » du site du ministère russe de la défense ne mentionne aucune opération conduite dans un cadre de l'UE²⁶⁶.

Par ailleurs, nombre de documents officiels, tant à Moscou qu'à Bruxelles, mentionnent les nombreux domaines de coopération potentielle – lutte contre la piraterie, le terrorisme, la prolifération... -

²⁶³ Mémoire sur les conclusions de la rencontre entre [...] D. Medvedev et [...] A. Merkel, 4-5 juin 210 à Meseberg http://news.kremlin.ru/ref_notes/575

²⁶⁴ *Les relations entre l'Union européenne et la Russie*, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces Armées et de la commission des affaires européennes, par M. Yves POZZO di BORGO, Rapport du Sénat n° 664, 22 juin 2011, p. 95-97.

²⁶⁵ *JO et l'UE* L 307 du 18 novembre 2008, p. 16-19. On peut également ajouter que la Russie participe, au même titre que la Chine, l'Inde, le Japon et Taïwan, à l'opération de l'Eunavfor ATALANTA de lutte contre la piraterie au large de la Somalie. <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>

²⁶⁶ http://structure.mil.ru/peacekeeping_operations.htm

mais qui ne réussissent pas à déboucher sur des actions concrètes car l'unanimité est difficile à trouver à 27. Il s'ensuit un certain désenchantement du côté des experts et décideurs russes dont les discours sont souvent marqués d'un européisme sans doute sincère mais sceptique.

Pour conclure, l'attitude des Russes à l'égard de la PSDC et de la sécurité européenne en général est largement déterminée par la représentation que se fait la Russie de sa place dans le monde. Ayant fait le deuil de son statut de « superpuissance » qui la plaçait de fait au même rang que les États-Unis, elle joue désormais, depuis la fin des années quatre-vingts, la carte de l'Europe. Mais dans le même temps, tant par son passé que par sa taille, elle ne saurait se concevoir que comme un interlocuteur égal de l'UE dans son ensemble plus que comme un potentiel candidat. C'est dans cette logique qu'il convient de considérer la permanence du thème de « l'indivisibilité de la sécurité européenne » qu'elle cherche à défendre²⁶⁷. Si cette conception est parfaitement cohérente au regard des intérêts de la Russie, elle est également le reflet d'une longue tradition d'opposition entre la vision « paneuropéenne », privilégiant la dimension purement européenne - et la vision « euro-atlantique » plaçant les États-Unis au cœur de la problématique. Pourtant, Moscou a aussi compris qu'en adhérant finalement à la vision euro-atlantique – ou tout au moins à son vocabulaire qui a finalement prévalu dans la quasi-totalité du continent – elle pourrait influencer un jeu qui finalement oppose, de fait, des conceptions du monde et des représentations stratégiques profondément divergentes entre une Europe de Brest à Vladivostok et les États-Unis. À défaut d'une PSDC à laquelle elle a pensé pouvoir croire pendant un temps, la Russie tente d'introduire autant de scénarios, projets et autres propositions en matière de sécurité qui

²⁶⁷ Voir par exemple Vnechnepolititcheskaja i diplomatitcheskaja deatel'nost' RF v 2010, *Obzor MID Rossii* (Activité diplomatique et de politique étrangère de la Fédération de Russie. Rapport du MAE de Russie), Moscou, MID, mars 2011 (www.mid.ru/brp_4.nsf/obzory)

l'intégrerait résolument dans un espace de sécurité occidental/européen. Elle y trouve son intérêt certes en tant qu'acteur encore important sur la scène internationale. Mais cette attirance répond aussi à des enjeux de politique intérieure, tout au moins pour les milieux libéraux russes, qui auront nécessairement des répercussions sur l'ensemble du continent.