

La défense à l'épreuve du changement d'échelle : l'exemple de la construction d'une politique européenne de défense

Delphine DESCHAUX-BEAUME, Doctorante CERAT-PACTE, Grenoble,
delphine.deschaux@wanadoo.fr

Quel est l'impact du changement d'échelle induit par le fonctionnement de l'UE sur l'une des fonctions régaliennes de l'Etat par excellence : sa défense ? Comment s'articulent les Etats avec l'Union Européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique européenne de défense (PESD) ? Si l'on semble bien être en présence d'un phénomène d'europanisation de la défense, au sens d'interaction entre les différents niveaux impliqués, peut-on toutefois parler de gouvernance en matière de défense ?

Ne peut-on pas avec ici évoquer une nouvelle forme de souveraineté partagée entre les Etats et l'Europe en matière de défense et de sécurité, en particulier depuis la déclaration d'opérationnalité de la PESD à Laeken en 2001, et avec les premières interventions extérieures de l'UE ?

La PESD est en cela un processus politique original qui fait intervenir un nouveau mode de production de la politique de défense, des représentations et des acteurs inédits.

Le raisonnement présenté ici s'articule en trois temps. L'enjeu est de s'interroger sur la façon dont la défense quitte, à un moment donné, la sphère exclusivement nationale de décision et d'action publique, et sur les causes de ce changement. Il s'agit par ailleurs d'examiner les effets de ce début de changement d'échelle tant au niveau du processus décisionnel que des institutions et des stratégies des différents acteurs, notamment militaires. Enfin, cette analyse conduit à réfléchir plus globalement, au regard entre autres de l'expérience empirique des premières opérations extérieures conduites par l'UE, sur la notion de souveraineté et ses nouvelles modalités avec la progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne. Cela permet de faire le lien avec le débat général sur les changements d'échelle dans l'action publique et sur les questionnements théoriques et méthodologiques pour les appréhender.

De la défense nationale à une politique européenne de défense

L'analyse de la genèse et de la mise en œuvre d'une politique de défense à l'échelle européenne paraît cadrer avec la définition de « politique publique européenne », soit des « politiques coproduites par des acteurs multiples situés à des niveaux différents (supra-national, national, infra-national) » [Hassenteufel, Surel, 2000 : 11]. Le changement d'échelle ne résulte pas ici d'un modèle européen imposé, mais bien plutôt d'un changement de référentiel à la faveur de la double fenêtre d'opportunité [Kingdon, 1984] ouverte par la chute du Mur de Berlin marquant la fin de l'ordre bipolaire d'une part, et la renaissance des conflits sur le sol européen (Yougoslavie, Bosnie, Kosovo), et plus récemment la lutte contre le terrorisme d'autre part. L'Europe connaît au début des années 1990 ses « trois glorieuses » [Colard, 1995 : 76]: la fin de la bipolarité et les ébranlements qui se produisent sur le continent européen en 1989-1992 impliquent de repenser les modalités de la souveraineté étatique et son interaction avec l'entité européenne en matière militaire et sécuritaire.

Les prémisses de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) sont à chercher du côté de deux conflits majeur du début des années 1990, qui interviennent dans la foulée de la chute du Mur et précipitent l'entrée dans un nouvel ordre international post-bipolaire : la guerre du Golfe et le conflit en ex-Yougoslavie. Ces deux conflits constituent des stimuli pour engager une action publique surpassant le niveau national en matière de sécurité et de défense. La guerre du Golfe constitue une prise de conscience des responsables militaires : les armées de type guerre froide ne sont plus adaptées aux nouveaux conflits régionaux : armées de conscription pour l'essentiel (à l'exception notable du Royaume-Uni qui a professionnalisé ses forces armées dès les années soixante [Sorin, Porteret et al., 2003]), elles ne répondent pas aux besoins de projection rapide et de déployabilité nécessaires dans les conflits post-bipolaires. S'engage alors une dynamique sociale de restructuration des armées [Joana, 2004], convergente dans l'ensemble des pays européens mais pilotée par les gouvernements nationaux, qui aboutit à la professionnalisation dans la quasi-totalité des Etats-membres.¹ A cette prise de conscience, vient s'ajouter le traumatisme provoqué, tant dans la sphère politico-militaire que dans l'opinion publique, par l'embrasement de la Yougoslavie et la paralysie des Etats européens. La Yougoslavie est un révélateur des lacunes européennes d'autant plus que la guerre se produit sur le continent ; c'est la matrice d'analyse qui rend désormais incontournable la réflexion sur une défense du territoire européen qui pourrait être

assurée par les Européens eux-même. La crise apparaît ici comme le catalyseur d'une tendance latente depuis l'échec de la CED.

Le déclencheur du processus d'élaboration d'une politique européenne de défense n'est pas seulement le constat de l'impuissance européenne en Yougoslavie, puis dans les Balkans, mais aussi la réforme entreprise par l'Alliance Atlantique qui modifie son référentiel de défense. L'OTAN, «moteur de modernisation des forces armées européennes » [Buffotot, 2003 : 35] a initié un mouvement de réflexion autour d'un « *nouvel atlantisme* »² dès 1989 : l'ajustement [Kuhn, 1983] au nouveau contexte géopolitique international et européen est d'autant plus important que la disparition de la menace soviétique met en cause sa survie et sa légitimité. Le changement du référentiel otanien se concentre sur deux directions essentielles : élargissement à l'Est (Déclaration de Londres du 6 juillet 1990) et nouveau concept stratégique (Déclaration de Rome du 8 novembre 1990) fondé sur une approche globale de la sécurité et s'appuyant sur l'idée de forces d'action rapide composées d'unités multinationales et rapidement disponibles³. Dès lors, la création du Corps Européen, puis des Euroforces entre 1992 et 1996 interviennent dans la lignée de la réforme des modalités d'action militaire de l'OTAN. L'accent est mis sur la gestion de crises dans le système de sécurité de l'Europe d'après 1989 caractérisé par la coexistence d'OIG souvent concurrentes et des risques nouveaux liés à l'instabilité politique des Balkans et de la Yougoslavie.

Cette transformation du référentiel otanien amène à repenser les modalités de la souveraineté et de l'intervention militaire face à une menace globalisée, ouvrant un potentiel d'action à des réseaux d'acteurs transnationaux, notamment aux acteurs institutionnels et à la bureaucratie du partenariat franco-allemand (soit l'Elysée, la Chancellerie, les Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères et l'Etat-major des Armées) [Allison, Zelikow, 1999] qui tirent profit de la réforme et du contexte global de bouleversement géostratégique pour se saisir à leur tour d'un nouveau référentiel de défense européen dans le cadre de l'Union Européenne à partir des CIG de Maastricht en 1991 afin d'apporter un embryon de solution à la problématique de la défense et de la sécurité du continent dans l'après-guerre froide, face à un spectre de menaces diffus, dans un monde de plus en plus interdépendant [Elias, 1987 ; Devin, 1995]. La défense ne peut désormais plus se cantonner à la seule défense territoriale nationale. Au niveau méthodologique, le concept de *policy networks* [Richardson in Le Galès, Thatcher, 1995], fonctionne ici au niveau supranational, c'est-à-dire que l'on observe un

¹ Les pays neutres se situent en dehors de l'analyse. Quant à l'Allemagne, elle demeure une exception car à l'heure actuelle, la conscription est maintenue au sein de la Bundeswehr.

² Expression de James Baker, Secrétaire d'Etat américain chargé de la sécurité.

³ Texte de la déclaration disponible sur le site de l'OTAN : www.nato.org .

réseau d'acteurs nationaux et européens, dans la mesure où la politique de défense sort de son cadre exclusivement national, et connaît une impulsion vers une action publique menée au niveau européen en matière de défense et de sécurité.

La notion d'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) est reconnue officiellement par le Traité de Maastricht du 7 février 1992. Pendant la guerre froide, la construction européenne a érudé les questions de défense car la protection du continent européen était du ressort exclusif de l'OTAN, et dans le contexte de « paix armée » scellée par le « verrou allemand », il ne pouvait être question de faire concurrence à l'Alliance. Néanmoins, cette identité ne naît pas *ex nihilo* : elle se rattache à une tradition de réflexion sur la défense du territoire européen par les Européens eux-mêmes que l'on pourrait situer à la création de l'UEO en 1948⁴. Le référentiel européen de défense qu'elle incarne apparaît bien comme un construit social, modelé par son historicité et instrument d'inscription de l'action commune dans l'histoire [Laborier, in Laborier, Trom, 2003] : l'identité européenne de défense affirmée à Maastricht et concrétisée par la PESD par la suite, notamment depuis 1999, provient de ce qu'il y a eu avant tentatives précédentes. L'échec de la CED participe également de son historicité : l'enjeu de la Communauté Européenne de Défense était non seulement d'encadrer le réarmement allemand, mais aussi d'envisager une communauté de défense européenne sans recours nécessaire à l'aide militaire américaine. La notion commence à émerger dans les années 1970 avec la Coopération Politique Européenne, ou CPE institutionnalisée par l'Acte Unique de 1986. Les rapports Davignon (1969) et Tindemans (1975) instaurent la pratique de coopérations ponctuelles, bi- ou multilatérales, en matière d'armement ou entre corps d'armées nationaux.

L'IESD affirmée à Maastricht est le prolongement de la CPE. Le changement de configuration du pouvoir international et l'émergence d'un nouveau mode de souveraineté étatique en matière sécuritaire lui donne un coup d'accélérateur. L'aspect contextuel n'explique néanmoins pas à lui seul le regain d'intérêt pour cette IESD lors des CIG de Maastricht : il agit de concert avec une dimension cognitive : Maastricht constitue en fait la consécration d'un alignement progressif des cadres d'interprétation de la défense européenne entre les divers Etats-membres [Goffmann, 1991 ; Snow, 1986] en vue de constituer un nouveau « nous » sécuritaire [Devin, 1995]. Les Chefs d'Etat de la Communauté Européenne,

⁴ L'Union de l'Europe Occidentale est la seule organisation européenne spécialisée dans les questions de sécurité, même si elle reste dans un état de léthargie entre 1950-1951 et 1984-1987 car ses missions premières étaient devenues obsolètes.

sur initiative franco-allemande⁵ [Védrine, 1996], se sont lancés à l'été 1991 dans la préparation du Traité de Maastricht qui avait pour objet, en matière de sécurité, de cristalliser la problématique de la coopération militaire européenne. Ils se sont dès lors livrés à une « opération de qualification et d'inscription de [cette] question au sein d'un "espace" de réflexion et de traitement spécifique » [Barthe, 2002 : 418]. Le titre V (PESC) du Traité s'appuie empiriquement sur deux initiatives de création d'unités militarisées multinationales : une initiative anglo-italienne le 4 octobre 1991 [Lanxade, 2001 :279], et la lettre Mitterrand-Kohl du 14 octobre 1991 qui lance la création du Corps Européen.

Entre 1992 et 1996, les initiatives issues de petits groupes de pays (noyaux durs) se multiplient, tant au niveau opérationnel que conceptuel : Groupe Aérien Européen, Eurofor, Euromarfor, Force Navale Franco-Allemande concept commun de Nuremberg... Le terme de Politique Européenne de Défense et de Sécurité est officialisé à Cologne en juin 1999, suite au compromis franco-britannique de Saint-Malo. La PESD a été déclarée opérationnelle, soit apte à mener des opérations sous la bannière UE, lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, marquant ainsi la fin du système ancien, où seuls l'OTAN, l'UEO et les Etats-nations étaient chargés de gérer la sécurité et la défense du continent.

Cette question d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense soulève des interrogations méthodologiques inédites : quels outils convoquer pour appréhender l'amorce du changement d'échelle en matière de défense ? L'analyse précédente montre l'utilité de combiner les apports de l'approche socio-historique [Laborier, Trom, 2003] de l'action publique avec le rôle des processus cognitifs dans la construction d'une politique de défense [Vennesson, 2004 ; Lindemann, 2004] : cela permet de saisir pleinement la portée et l'origine d'un texte comme le concept commun franco-allemand de Nuremberg de 1996, sorte de prémisses à la stratégie de sécurité européenne énoncée par Javier Solana en décembre 2003 et fruit du travail d'un réseau d'acteurs étroit et stabilisé de longue date du fait notamment de la coopération militaire franco-allemande et de son ouverture européenne, ayant développé des habitudes de travail communes intériorisées. Le papier Solana représente une véritable révolution culturelle en matière de défense et de sécurité : pour la première fois dans l'Union, l'idée de stratégie est consacrée au niveau supranational. L'UE apparaît dès lors comme une « communauté de sécurité » [Deutsch, 1953].

⁵ Helmut Kohl et François Mitterrand ont adressé plusieurs lettres aux présidences du Conseil Européen en 1990-1991, et multiplié les initiatives en direction d'une union politique.

Une souveraineté partagée au sein de la PESD ?

Effets et limites du changement d'échelle en matière de défense

Peu à peu depuis les années 1990, et surtout les CIG de Cologne et d'Helsinki en 1999, l'Europe et l'agenda communautaire deviennent un passage obligé en matière de défense, qui pèsent à la fois dans les stratégies d'action des Etats mais également des fonctionnaires et des militaires [Muller, 1992]. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme bottom-up de va-et-vient constant entre les Etats et l'UE qui se consolide peu à peu à partir des habitus nationaux en présence.

Nombre d'arguments et pratiques empiriques au niveau européen font pencher la balance, du point de vue de l'observateur, en faveur d'une analyse en termes de changement d'échelle, d'autant plus que la politique européenne de défense fait aujourd'hui partie intégrante du cadre juridique des Traités de Maastricht et de Nice, alors même que la CIG de Stuttgart en 1983 avait posé comme principe que « *la coopération politique en matière de politique étrangère ne [peut] pas être réalisée dans le cadre des traités* » [Maury, 1996 :165]. Cette inclusion des questions de défense dans la cadre de l'UE en modifie la nature : la PESD vient confirmer la vocation fondamentalement politique de l'Union, revisitant les paramètres de la souveraineté étatique.

Le terme de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est formellement né à la CIG de Cologne de juin 1999, dans la lignée de la Déclaration franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 qui marque le lancement de la défense européenne par la reconnaissance britannique de la nécessité pour l'Union Européenne de se doter « d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles [...] afin de répondre aux crises internationales »⁶ : autrement dit, la Grande-Bretagne reconnaît pour la première fois la légitimité de l'UE à traiter des questions de défense. Le terme de « politique » est symboliquement fort : il vient ajouter un chapeau commun aux initiatives limitées à de petits noyaux d'Etats qui existaient déjà sur le plan organique (Euroforces) et industriel (OCCAR, EADS...).

Un second élément de changement d'échelle provient de la mise en place de trois instances politico-militaires propres pour l'Union Européenne en 2001 au sein du Conseil: le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major de l'UE

⁶ Le texte de la Déclaration de Saint-Malo est disponible sur le site www.europa.eu.int.

(EMUE)⁷. Ces trois organes ont été entérinés lors du Conseil Européen de Nice, suite à la CIG d'Helsinki de décembre 1999 où les Quinze avaient décidé de créer des structures politiques et militaires permettant à l'Union européenne d'assurer la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre de la PECSD, de même qu'une capacité autonome de défense⁸. Ces trois organes complètent un dispositif européen plus large en matière d'affaires étrangères institué par le Traité d'Amsterdam : le Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, aidé d'une Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), outil d'analyse et de prévision commun chargé d'assister « M. PESC » dans sa tâche de représentation de l'UE et de proposition d'options politiques concernant les affaires étrangères et la sécurité. Le COPS joue, sous l'autorité du Conseil, un rôle majeur dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise : c'est lui qui assure le contrôle politique et stratégique des opérations européennes, notamment de gestion de crise. Le Comité Militaire est un instrument de renforcement de la PESD : il se compose d'un président permanent⁹ et des Chefs d'Etat-major des Armées des Vingt-Cinq, représentés par leurs délégués militaires, et est chargé de formuler des avis militaires et des recommandations à destination du COPS et de fournir des directives à l'EMUE. Quant à l'Etat-major de l'Union, sa fonction est de mettre ses compétences militaires au service du COPS pour la conduite des opérations militaires menées par l'UE en étant responsable de l'alerte rapide, de l'évaluation des situations et de la planification stratégique pour les missions de Petersberg. Ce troisième organe est le plus significatif de la révolution, culturelle qui se produit quant à la nature de l'Union Européenne : en 2001, pour la première fois peut-on voir à Bruxelles des militaires en uniformes côtoyer ambassadeurs et hauts-fonctionnaires européens, dans le bâtiment du Conseil.

La création de ces trois organes politico-militaire induit des changements dans les processus décisionnels nationaux, et introduit une nouvelle forme de souveraineté imbriquée (et non encore partagée), même si les Etats gardent le monopole du dernier mot : le meilleur exemple ici est celui des trois opérations militaires de gestion de crise menées par l'Union en

⁷ Pour une description technique détaillée, cf. le Guide de la PESC consultable sur le site Internet du Ministère des Affaires Etrangères : www.diplomatie.gouv.fr.

⁸ Il s'agit du catalogue capacitaire d'Helsinki (Helsinki Headline Goal, ou encore HHC) : l'UE doit développer d'ici 2003 une capacité de déployer de façon autonome dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins un an une force militaire de 60 000 hommes capable d'intervenir, si le Conseil européen décide en ce sens, l'ensemble du spectre des missions de Petersberg, soit des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de maintien de la paix (*peace keeping*) ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des missions de rétablissement de la paix (*peace making*) (Déclaration de Pétersberg du 19 juin 1992 à l'Assemblée Générale de l'UEO, incluse dans le Traité d'Amsterdam de l'Union Européenne).

⁹ Il s'agit d'un officier quatre étoiles désigné pour trois ans par les Chefs d'Etat-major des Armées.

2003 : Concordia en Macédoine, Artémis en République Démocratique du Congo et Altea lancée en décembre 2004 en Bosnie pour relever la mission de l'OTAN. Le schéma décisionnel diffère sensiblement pour chaque opération. L'opération Altea est la plus caractéristique de l'impact européen sur les politiques de défense des Etats-membres : l'initiative est partie de Bruxelles, plus précisément du COPS assisté par le CMUE et l'EMUE ; le commandement de l'opération sur place a été confiée à un Général britannique par accord des Vingt-Cinq. De plus en plus, l'Union Européenne est amenée à se charger du règlement de crises que les Etats seuls ne peuvent régler tant par leur nature que par leur dimensions multiples (civile, militaire, économique...) : l'amorce du changement d'échelle se retrouve dans la reprise à son compte d'organes de l'ex-UEO chargés d'assister le Conseil et plus particulièrement son Secrétariat Général tant au point de vue stratégique qu'en ce qui concerne les capacités militaires : Centre satellitaire de Torrejon, Institut de Sécurité Européen, ou la mise en place de nouveaux organismes : Centre de Situation, Cellule Civilo-Militaire¹⁰, Agence Européenne de Défense, cellule européenne à SHAPE pour favoriser le dialogue UE-OTAN d'ici 2006-2008. Enfin, les trois organes du Conseil fonctionnent comme des réseaux de sociabilité : ils sont des lieux de socialisation à une nouvelle manière de travailler et de penser supranationalement.

En outre, l'entrée en scène d'une dimension militaire dans l'UE encourage les comportements stratégiques [Crozier, Friedberg, 2001], en particulier chez les militaires. L'UE se caractérisait jusqu'à lors par des instruments exclusivement civils. Le questionnement naît donc avec l'introduction d'acteurs militaires dans ce cadre institutionnel avec la PESD : que modifie l'Europe de la défense dans la pratique quotidienne des militaires ? Les militaires y occupent quatre types codifiés de fonctions [Bagayoko-Penone, 2004] : expertise ; fonction de représentation diplomatique ; négociation avec leurs partenaires de culture otanienne ; pédagogie. Le passage par les organes politico-militaires, ou les unités multinationales européennes constitue en général un atout non négligeable pour la carrière des officiers. Par ailleurs, le processus de dénationalisation introduit par la PESD ouvre mécaniquement de nouveaux espaces de ressource politique : l'exemple de la mise en œuvre de la Force de gendarmerie européenne sur l'initiative de Mme Alliot-Marie éclaire ce rôle potentiel d'arène joué par l'UE, et plus particulièrement ses organes politico-militaires.

¹⁰ Le compromis sur la construction de cette cellule civilo-militaire a été trouvé lors du « Sommet des Chocolatiers » du 29 avril 2003 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. La Grande-Bretagne a fini par se rallier à l'idée en décembre 2003.

Les décisions sont de plus en plus prises en corrélation avec un nombre croissant d'acteurs : experts, politiques, militaires, bureaucratie bruxelloise, *think tanks* (comme l'Institut de Sécurité de l'UE par exemple).

Par ailleurs, cette amorce de changement d'échelle induit une forme de concurrence latente entre les organes nationaux d'une part, et les instances politico-militaires de l'UE d'autre part. Au niveau national par exemple, les militaires ont tendance à critiquer le manque d'esprit européen du Quai d'Orsay ; de même, ils critiquent la position française vis à vis de l'OTAN qui les place souvent en porte-à-faux dans les négociations quotidiennes alors même que la France passe pour un leader dans la PESD. Au niveau européen, la concurrence s'exprime plus particulièrement entre le Comité Militaire et l'Etat-major ; de même, la différence de culture entre fonctionnaires civils et militaires à Bruxelles favorise les stratégies personnelles. Ces stratégies existent également dans le domaine des industries d'armement [Smith, 2004 ; Irondelle, Vennesson, 2002]. Ces éléments amènent à évoquer trois Europes de la Défense : celle des diplomates, celle des militaires et celle des constructeurs d'armement [Smith, 2004 : 153-163].

Nombreux sont donc les éléments qui permettent d'analyser le processus de construction d'une politique européenne de défense comme un changement d'échelle. Néanmoins à la lumière de la réalité empirique, le terme apparaît encore trop avant-gardiste : si l'on semble bien se trouver au début d'un tel processus, son terme demeure très lointain. Les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels (prééminence du Conseil européen, intergouvernementalité, vote à l'unanimité) et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales, d'autant plus que l'échec du Traité Constitutionnel met fin pour un temps aux aspirations des Etats européens à avoir un Ministre des Affaires Etrangères de l'UE qui parlerait d'une seule voix et une clause de solidarité qui lierait les Etats-membres dans le cadre juridique de l'Union en cas d'attaque de l'un d'eux. De plus, la politique européenne de défense n'entre pas juridiquement dans le domaine des compétences partagées entre l'Union et les Etats, qui impliquerait une souveraineté partagée au sens strict.

Si l'on voit poindre les prémises d'une bruxellisation chez les hauts responsables militaires en poste à l'Etat-Major de l'UE ou au COPS [Bagayoko-Penone, 2004], le point d'ancrage premier demeure le référent national. Les blocages rencontrés, et sur ce point le cas du Corps Européen est particulièrement significatif, peuvent être largement imputés à la « dépendance au sentier » (ou *path dependency*) [Pierson, 1996 et 1997] des acteurs concernés : un exemple empirique probant est le maintien d'un système de notation et d'une

politique de ressources humaines nationales pour les militaires des cinq nations constituant le Corps¹¹. Il en va de même pour les autres forces et unités multinationales dans l'UE. De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures est fortement influencée par les choix politico-stratégiques effectués par les Etats auparavant et redevable à leur expérience historique nationale propre : ainsi, la France et la Grande-Bretagne interviennent plus volontiers à l'extérieur de leurs frontières, héritage d'un passé colonial intense, que l'Allemagne, paralysée encore jusqu'à la fin des années 1990 par son passé. Cela permet aussi de comprendre les résistances à la mise en place d'un marché européen de l'armement qui permettrait pourtant d'aplanir la concurrence entre Etats-membres. Et l'Agence Européenne de Défense et d'Armement, dont la mise en œuvre devrait s'achever en 2006, n'a pas de pouvoir contraignant pour l'instant.

Un autre exemple éclairant est la difficulté à mettre sur pied un Collège européen de formation militaire : le terme recouvre pour l'instant quelques modules d'un semestre dans différents Etats-membres mais il n'existe aucune structure incarnée en un lieu, à Bruxelles par exemple. Or, pour reprendre une idée d'Hobsbawm, la progression d'une identité collective se mesure à l'aune de celle de ses structures de formations [Hobsbawm, 1983]. La question de la formation militaire est un point très sensible, sur lequel les Etats européens n'entendent pas pour l'instant transférer ou même partager leur souveraineté avec l'échelon européen. Une telle résistance des systèmes nationaux s'explique par leur structuration historique propre et leur rôle dans la construction des identités nationales des Etats-membres [Déloye, 2003]. Le problème majeur qui se pose plus largement est celui de l'absence d'une « tête politique » européenne, par exemple un Président de l'Union élu qui serait doté d'une légitimité similaire à celle des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats. Or ce point est crucial pour saisir qu'il ne saurait y avoir de forces proprement européennes sans un Président de l'Union reconnu comme légitime par l'ensemble des Européens : déjà en 1956 Raymond Aron soulignait que « Faute de créer un Etat européen, l'armée demeurerait sans chef et sans objet. » [Aron, Lerner : 1956, 4]. Les soldats meurent pour un Etat, non pour le Conseil ou la Commission. Et comme l'OTAN, l'UE ne dispose d'aucunes forces propres : les Etats mettent à disposition des forces nationales et multinationalisées, dont il conservent l'usufruit. même, l'UE n'a aucun budget militaire propre : seuls les frais administratifs afférents aux instances politico-militaires sont portés au budget communautaire. Dans le même ordre d'idée, la Commission et le Parlement Européen jouent un rôle essentiellement consultatif dans la PESD, demeurant faiblement

¹¹ Ces cinq nations sont la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg.

associés au processus décisionnel [Quermonne, 2003]. La souveraineté nationale demeure ici une matrice de lecture prégnante, même si elle n'est plus exclusive.

D'un point de vue méthodologique, il est donc pertinent de faire un détour par une approche socio-historique de l'action publique dans la mesure où une politique européenne de défense demeurera longtemps encore une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des trajectoires nationales différentes des Etats-membres impliqués. Les conditions de structuration socio-historiques des Etats et de leurs forces armées exercent en effet une pression inverse au processus d'eupéanisation, et fonde des poussées de résistance *de facto* [Hofmann, 1966]. Cela permet d'ailleurs de comprendre pourquoi la PESD reste encore aujourd'hui l'apanage d'un « noyau dur » d'Etats, au premier rang desquels la France, l'Allemagne et l'Angleterre, cette dernière oscillant fréquemment entre acquiescement et obstruction.

Certes il existe bien une convergence des priorités, des politiques de défense, de la socialisation des militaires, des perceptions, mais il ne s'agit en aucun cas pour l'heure de remplacer la politique de défense nationale par une seule PESD : la tendance générale en la matière va davantage vers une superposition horizontale de niveaux politiques divers qui coexistent, et dont les modalités peuvent évoluer [Kooiman, 2003]. En ce sens, il paraît justifié de dire que la PESD correspond à une certaine forme de gouvernance, mais le concept ne suffit pas pour appréhender le processus : en effet, le principe hiérarchique de décision est toujours prééminent dans la PESD, alors que la gouvernance supposerait qu'il soit écarté. A travers les débats entre europhiles et eurosceptiques, force est de constater qu'il y a bien un processus d'eupéanisation de la défense avec une création d'acteurs (COPS, EMUE, CMUE...) qui comptent, des moyens affectés... Le pouvoir intégrateur du Secrétariat Général du Conseil se distingue à ce niveau, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes : la PESD se cantonne pour l'instant à la règle de l'intergouvernementalisme laissant aux Etats le dernier mot. La volonté politique existante saura-t-elle surmonter les défis qui demeurent ? Quoi qu'il en soit, penser le changement d'échelle en matière de défense nécessite de revisiter les paramètres de la souveraineté étatique, entre territoire national et Europe.

Vers un nouveau mode de souveraineté ?

La progressive construction d'une politique de défense à l'échelle européenne, qui vise à terme à doter l'UE d'un véritable outil de défense autonomisé et opérationnel, et par

conséquent à impliquer un transfert plus large de compétence à l'Union de la part des Etats en la matière, amène à s'interroger plus largement sur le concept de souveraineté et notamment d'en revoir la conception habituelle que nous pouvons en avoir pour explorer la notion de souveraineté partagée. La souveraineté se définit traditionnellement comme une compétence absolue, qui ne souffrirait aucune autorité au-dessus d'elle. Sur la scène internationale, elle est un principe juridique qui fonde l'égalité de droit entre les Etats et a permis de définir les caractéristiques de l'Etat moderne. Les trois éléments constitutifs de la souveraineté – population, territoire¹², droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹³ - permettent à l'Etat d'être l'acteur disposant des pouvoirs les plus étendus sur la scène internationale [Roche, 1999]. Mais le développement des organisations supranationales, et en particulier l'essor pris par l'UE à laquelle les Etats délèguent des compétences croissantes viennent remettre en cause cette conception de la souveraineté « classique ». L'Etat moderne se base sur un *gouvernement* (système centralisé de règles, basé sur un ensemble d'organisations militaires, administratives et politiques, sanctionné par un ordre légal, qui revendique le monopole de la force légitime), une *identité nationale* et une *économie autonome* [Sorensen, 2001]. Or avec le développement de l'UE, et notamment de sa dimension de sécurité extérieure, on s'achemine davantage vers une forme postmoderne d'Etat dont le gouvernement s'appuie sur une gouvernance multi-niveaux basée sur des institutions nationales, internationales, supranationales et infranationales (dans des combinaisons diverses), où l'identité s'appuierait davantage sur les institutions supranationales et internationales comme sources des droits citoyens et de citoyenneté, et dont l'économie est majoritairement engagée dans des réseaux transnationaux [Sorensen, 2001]. L'idée d'une souveraineté partagée à terme paraît bien en filigrane de la PESD.

Concernant plus précisément le domaine militaire et de sécurité extérieure, si l'Etat moderne était celui qui fournissait le cadre majeur qui assurait la sécurité des citoyens par l'agencement de son ordre juridique et le monopole de l'usage de la violence légitime, la construction de la PESD change la donne du dilemme sécuritaire : la protection des institutions politiques de l'Etat n'est logiquement plus du seul ressort des institutions purement nationales ; les organisations adéquates se trouvent à différents niveaux, y compris supranational [Smith, 2004]. C'est d'ailleurs ce que l'on peut constater empiriquement

¹² Principe d'inviolabilité des frontières.

¹³ Ce droit est le fondement juridique du principe de non-ingérence (art. 2 §7, Charte des Nations Unies), relativisé depuis le milieu des années 1980 par la poussée d'un droit et même d'un devoir d'ingérence sous l'impulsion, entre autres, de Bernard Kouchner et Mario Bettati, et plus largement des ONG s'occupant de la protection des droits de l'homme dans le monde.

lorsque l'on regarde les opérations extérieures des Etats-membres depuis les années 1990 : les conflits post-bipolaires appellent un nouveau type d'outil d'action publique pour produire de la sécurité au niveau international : la multinationalité. Les interventions se font de plus en plus dans le cadres de coalitions ad hoc (guerre du Golfe, guerre en Irak), ou d'institutions supranationales (OTAN; UE ; ONU).

L'exemple de la genèse d'une politique européenne de défense est révélateur des nouvelles modalités de la souveraineté : les Etats-membres coopèrent pour avoir des pouvoirs de régulations qu'ils n'auraient pu avoir autrement, du fait du changement de la balance géostratégique avec la fin de la guerre froide. La coopération qu'ils entretiennent en matière de défense depuis le début des années 1990, et plus intensément depuis 1998-1999, crée un niveau supranational de gouvernance où, dans certains domaines d'action, une majorité d'Etats ou les institutions supranationales peuvent définir les règles qui s'appliquent à tous les Etats-membres. Cela revient à une forme d'ingérence extérieure : les Etats autorisent d'autres Etats à exercer une certaine influence sur certains domaines de leurs affaires domestiques. Même si l'on est encore loin de cet idéal-type en matière de PESD, cela semble être un objectif à atteindre à long terme.

La sécurité nationale inclut désormais un volet supranational, puisque ce niveau participe pleinement au système de gouvernement et aux institutions politiques des Etats-membres. Les Traités de Maastricht, Amsterdam et Nice ont posé les jalons d'une coopération accrue en matière de politique étrangère avec la PESC, la PESD et l'institutionnalisation de la fonction de Haut-Représentant pour la PESC incarnée depuis 1998 par Javier Solana. En fait, la construction d'une politique européenne de défense se trouve dans un entre-deux conceptuel : la définition traditionnelle de la politique de sécurité et de défense au niveau national n'est plus adéquate, mais une nouvelle définition qui inclurait pleinement la notion de gouvernance multi-niveau est seulement en phase d'émergence. L'interdépendance globale des Etats postmodernes crée un environnement de risque globalisé, où les risques sont diffus, sans limites géographiques et temporelles [Elias, 1987]. Dès lors, la souveraineté postmoderne nécessite une redéfinition de la sécurité politique qui vise à savoir qu'est-ce qui fait la force d'un Etat et comment cette force est défendue.

Pour ce qui est des outils méthodologiques pour analyser cette nouvelle forme de souveraineté, le concept de gouvernance est séduisant mais lacunaire en matière de défense car l'Etat demeure et demeurera longtemps un passage incontournable dans la prise de décision ; en matière de défense, si les nouveaux acteurs européens concourant à la prise de

décision viennent combler certaines carences des Etats [Mayntz, in Kooiman, 1993], ils n'ont pas un poids identique, poids lié notamment à leur structuration historique de leurs interactions. Il semble bien y avoir une forme de gouvernance, mais pas au sens strict. L'enjeu semble donc de forger de nouveaux outils, ou bien de tâcher de combiner les apports de divers instruments d'analyse et approches, bien que cela puisse parfois se révéler périlleux pour la cohérence de l'analyse.

L'Etat n'est pas une forme figée ni arrêtée, mais au contraire un élément toujours en construction, en changement perpétuel comme le montrent les redéfinitions des contours de la souveraineté, ou plutôt les ajustements de sa conception traditionnelle impliqués par la progressive mise en place d'une politique de défense à l'échelle européenne. La souveraineté est d'ailleurs un sujet de débat académique intense: est-elle une institution stable et immuable? Quelle est sa signification aujourd'hui ? Elle est faite de continuités et de ruptures.

Les progrès réalisés par la politique européenne de défense depuis les rencontres de Saint-Malo, Cologne, Helsinki et Nice ont montré et montrent une aptitude à discuter des questions de défense par les Quinze, que n'ont pas encore les dix nouveaux PECO qui viennent d'intégrer l'UE alors que celle-ci a déjà entamé la construction et la mise en œuvre de la PESD. Le cadre européen est un cadre de convergence, ou plutôt de mise en compatibilité, mais pas encore un cadre unique de production de la politique de défense. Loin s'en faut ! L'Etat demeure la clef de voûte du processus décisionnel en la matière, même si ses prérogatives doivent désormais compter avec les organes supranationaux. La défense européenne est un processus en construction, progressant brique par brique, de façon incrémentale et pragmatique. On ne va pas vers une armée européenne, mais vers une coordination des moyens européens.

Pour en revenir à la question globale des enjeux posés par les changements d'échelle dans l'action publique, le développement d'élites transnationales vient relativiser la théorie du jeu à double niveau évoquée [Putnam, 1993] : la gouvernance européenne est avant tout une gouvernance par comités, appuyée sur des négociations multilatérales, des arrangements mutuels, et un échange intensif d'informations et de consultations [Wallace, 1996]. Le niveau européen de la politique internationale des Etats-membres s'est intégré aux affaires domestiques depuis Maastricht [Lequesne, 1993]. D'où la tension qui se manifeste parfois entre l'indépendance nationale des Etats basée sur les règles constitutives de la souveraineté, et le haut niveau d'intégration européenne dans certains domaines, dans les règles régulatrices

et la forme de l'Etat : l'indépendance constitutionnelle reste la base de la coopération européenne, mais l'intégration croissante fait pression sur cette indépendance (cf. l'existence de clauses d'exemptions, pour la PESD et l'euro au Danemark, pour l'euro en Grande-Bretagne). Cela pose finalement la question de la reproductibilité du modèle de l'UE, de la mobilisation d'une boîte à outils méthodologique adéquate pour saisir le changement d'échelle.

Bibliographie

Allison (Graham), Zelikow (Philip), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition (1971), New York: Longman, 1999.

Aron (Raymond), Lerner (Daniel) (dir.), *La querelle de la C.E.D. : essais d'analyse sociologique*, Recueil d'études par Jacques Fauvet, Alfred Grosser, Stanley Hoffmann,...[et al.], Paris, Armand Colin, Coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », n° 80, 1956.

Bagayoko-Penone (Niagalé), « Les militaire français face à la construction de l'Europe de la défense », Communication au colloque du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense (C2SD), Paris, Ecole Militaire, 30 novembre 2004.

Barthe (Yannick), *Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut*, in Lagroye (Jacques) (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, Coll. « Socio-histoires », 2002.

Bergeron (Henri), Surel (Yves), Valluy (Jérôme), « L'Advocacy Coalition Framework, Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41, 1998, pp. 195-223.

Bitterlich (Joachim), *France-Allemagne : mission impossible ? Comment relancer la construction européenne ?*, Paris, Albin Michel, Fondation Robert Schumann, 2005.

Boussaguet (Laurie), Jacquot (Sophie), Ravinet (Pauline)(dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

Buffotot (Patrice), *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Ed. Michalon, Coll. « Ligne d'horizon », 2005.

Crozier (Michel), Friedberg (Ehrard), *L'acteur et le système-Les contraintes de l'action collective*, 3^{ème} éd., Paris, Points Seuil, Coll. « Essais », 2001 (1^{ère} éd. :1977).

Deloye (Yves), *Sociologie historique du politique*, Nouvelle édition (1^{ère} éd. : 1997), Paris, La Découverte, Coll. « Repères » n° 209, 2003.

De Schoutheete (Philippe), *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD.*, Cahiers de Chaillot, n°71, ISS-UE, Paris, Octobre 2004.

Deutsch (Karl), « Political Community at the International Level : Problems of definition and measurement », *Foreign Policy Analysis Series*, Princeton University, n°2, September 1953.

Devin (Guillaume), « Norbert Elias et l'analyse des relations internationales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 2, avril 1995, pp. 305-327.

Dumoulin (André)(dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire : genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

Goffman (Erving), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

Guilhaudis (Jean-François), *Les institutions de sécurité (ONU, OTAN, UEO, CSCE, PESC) face à la crise de l'ex-Yougoslavie*, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, Cahiers du CEDSI, n° 17.

Guilhaudis J.-F. (1998), *L'Europe en transition - L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique ».

Haas (Peter), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », *International Organization*, vol. 49, n°1, 1992, pp. 1-35.

Hassenteufel (Patrick), Surel (Yves), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1, 2000, pp. 8-24.

Heisbourg (François) (dir.), *Défense européenne : la mise en œuvre*, Cahier de Chaillot, n° 42, Paris, IES-UE, septembre 2000.

Hobsbawm (Eric), *The invention of tradition*, Cambridge University Press, 1983.

Hoffmann (Stanley), « Obsolete or obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, n°95, London, 1966, pp. 862-915.

Howorth (Joylon), *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, Cahier de Chaillot, n°43, Paris, IES-UE, novembre 2000.

Irondele (Bastien), Vennesson (Pascal) (dir.), *L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation*, Politique Européenne, n° 8, Paris, L'Harmattan, Automne, 2002

Joana (Jean), « Les politiques de ressource humaine des armées en France et en GB : le sens des réformes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n°5, octobre 2004, pp. 811-827.

Kingdon (John), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown, 1984.

Kooiman (Jan), *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

Kuhn (Thomas), *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983.

Laborier (Pascale), Trom (Dany), *Historicités de l'action publique*, CURAPP, Paris, PUF, 2003.

Lequesne (Christian), *Paris-Bruxelles- Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.

Lindblom (Charles), « Still muddling, not yet through », *Public Administration Review*, Vol. 39, 6, 1979, pp. 517-526.

Lindemann (Thomas) « Identités démocratiques et choix stratégiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 5, 2004, pp. 829-848.

Maintz (Renate), «Governing failures and the problem of governability », in Kooiman (Jan), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

Maury (Jean-Pierre), *La construction européenne – La sécurité et la défense*, Paris, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 1996.

Mény (Yves), Muller (Pierre), Quermonne (Jean-Louis), *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, 1995.

Muller (Pierre), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, pp. 275-297.

Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs Politique », 1998.

Muller (Pierre), « L'analyse cognitive des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, 2, 2000, pp.189-208.

Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, 5^{ème} éd., Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2003 (1^{ère} éd. : 1990).

Padioleau (Jean-Gustave), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

Pajon (Christophe), « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, n°10, 2003, pp. 148-171.

Pierson (Paul), « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, n°2.

Pierson (Paul), « Increasing returns, path dependence and the study of politics », *EUI/RSC, Jean Monnet Chair Paper*, n°44, 1997, pp. 251-267.

Pirotte (Olivier)(dir.), *Sécurité européenne et défense nationale*, Actes du colloque de Lille du 11 décembre 1998, Paris, La Documentation Française, 2000.

Putnam (Robert), Evans (Peter B.), Jacobson (Harold K.) (eds), *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Quermonne (Jean-Louis), *De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité*, pp.315-332, in Favre (Pierre), Hayward (Jack), Schemeil (Yves) (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Richardson (Jeremy), *Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques*, pp. 169-195, in Le Galès (Patrick), Thatcher (Mark), *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Risse (Thomas), « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », in Green Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 2001, pp. 198-216.

Sabatier (Paul), Jenkins-Smith (Hank), *Policy change and learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

Smith (Andy), *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Maison des Sciences de l'Homme. Réseau Européen Droit et Société, Coll. « Droits et société. Recherches et Travaux n° 11, Série Politique », 2004.

Snow (David) et al., « Frame Aligement Processes, Micromobilization, and Movement Participation », in *American Sociological Review*, 51, 1986.

Solana (Javier), « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Stratégie Européenne de Sécurité, Paris, IES-UE, 12 décembre 2003.

Sorensen (Georg), *Changes in statehood. The transformation of international relations.*, New York, Palgrave, 2001.

Sorin (Katia), Porteret (Vincent), Famechon-Koudjil (Christelle), Piotet (Françoise), *Les confitions de vie des militaires en Europe. Convergences et divergences.*, Paris, Ministère de la Défense ,C2SD, 2003.

Védrine (Hubert), *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

Venesson (Pascal), « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, n° 5, 2004, pp. 749-760.

Walch J. (2001), « La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration », in *Politique Etrangère*, n° 2, , Paris, IFRI, 341-352.

Wallace H., Wallace W., Webb C. (eds)(1996), *Policy-making in the European Union*, 3rd ed. (1st ed.:1977), New York, John Wileys and Sons LTD.