

# Congrès AFSP 2009

## Section thématique 1

L'Europe sans constitution : quelle communauté politique en construction ?

Axe 2

**Delphine Deschaux-Beaume (PACTE- IEP de Grenoble)**

[Delphine.deschaux@wanadoo.fr](mailto:Delphine.deschaux@wanadoo.fr)

### **L'Union européenne, un substitut symbolique en matière internationale ?**

#### **Une contribution au débat sur l'Europe politique à travers l'étude des enjeux de légitimations de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD)**

L'affaire géorgienne à l'été 2008, ou plus récemment la situation politique en Iran ou les questions de sécurité au Moyen-Orient amènent nombre d'observateurs à déplorer l'absence empirique encore largement criante de l'Union Européenne sur la scène internationale. Plus précisément, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense de l'UE, en tant que volet militarisé de la PESC, renvoie en réalité à des lectures sensiblement différentes de la construction européenne entre les Etats-membres. Les intérêts nationaux encore largement différents, convergeant à la marge et dans des situations ponctuelles (niveau macro), se doublent d'enjeux organisationnels et bureaucratiques mêlés à une confrontation des identités professionnelles (niveau micro, ou méso en ce qui concerne la socialisation organisationnelle). Autrement dit, l'UE ne constitue pas pour l'heure une véritable « structure emboîtante » pour reprendre un terme de Bailey<sup>1</sup>, apte à revendiquer le monopole de la violence légitime. Les termes sont d'ailleurs trompeurs : la politique européenne de défense ne consiste en réalité pas en de la défense au sens traditionnel du terme<sup>2</sup>, puisque « *La notion de défense est généralement associée à une défense militaire d'un Etat, ou d'une groupe d'Etats regroupés dans une alliance* »<sup>3</sup>. Or la PESD n'a rien à voir avec ce type de défense comme l'expriment clairement les textes qui la régissent, de Cologne au Traité de Lisbonne, et les opérations européennes : elle a essentiellement pour but de réagir aux crises de pays tiers ; l'autorité politique y est assumée par les ministères des Affaires étrangères.

Dès lors, si l'objectif de la PESD n'est pas la création d'une armée européenne à moyen terme, cela signifie que d'autres dimensions entrent en ligne de compte, qu'elle remplit d'autres fonctions que ses fonctions manifestes et revendiquées de réactivité aux crises sur la scène internationale. Dès lors, comment la légitime-t-on en l'absence d'Etat européen ? Pourquoi la PESD peine-t-elle encore lorsqu'il s'agit de rendre l'UE efficace dans la gestion des affaires du monde ?

Dans le cadre de cette section thématique, et en lien avec la question générale de la construction d'une communauté politique à l'échelle européenne, notre objet sera de monter en quoi la Politique Européenne de Sécurité et de Défense constitue un exemple emblématique des dynamiques communicationnelles européennes. En effet, la politique européenne de défense, née en 1999 et dotée d'organes propres, est aujourd'hui traversée par une tension entre les intentions affichées au niveau européen (réactivité aux crises, action coordonnée en matière de sécurité et de défense, approche intégrée prônée par la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003...), et les représentations que les Etats se font de la PESD. Il semble dès

---

<sup>1</sup> Cf. Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, op. cit., p. 36.

<sup>2</sup> Entretien avec Hubert Védrine, Paris,

<sup>3</sup> Cf. L'article « Défense », in Marie-Claude Smouts, Dario Battistella, Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 98.

lors évident que cette politique de l'Union remplit certaines fonctions latentes qui s'ajoutent, voire surpassent, les fonctions manifestes ou déclarées de défense et de sécurité. Ainsi la visée déclaratoire déployée autour de la PESD consiste à justifier et légitimer son existence par et pour les acteurs qui la pratiquent au quotidien. Car vouloir faire de l'UE un acteur sur la scène internationale, c'est d'abord l'affirmer face aux autres acteurs internationaux, au premier rang desquels les Etats-Unis<sup>4</sup> Dès lors, notre objet sera d'interroger cette tension entre le discours européen produit par les acteurs politiques nationaux et les acteurs européens comme les *think tanks* ou les acteurs de l'équipe Solana au Secrétariat Général du Conseil de l'UE, et les pratiques toujours largement nationales. Cette tension se décline sur trois niveaux principaux : entre les discours européens autour de la PESD et les représentations qu'en ont les Etats ; entre les capacités militaires déclarées et celles réellement mobilisables ; enfin autour de la légitimation démocratique de cette politique devant les opinions publiques européennes. Plus précisément, à partir d'un exemple comparatif entre la France et l'Allemagne combinant une démarche de sociologie de l'action publique avec une perspective de constructivisme social pour s'intéresser aux discours et aux identités sociales des acteurs, il s'agira de démontrer que la politique européenne de défense remplit des fonctions de substitut politique et symbolique, au moins aussi prégnantes que ses fonctions manifestes de réactivité aux crises.

## **1. Une distorsion entre les discours européens sur la PESD et les représentations que s'en font les Etats**

Il s'agit ici de montrer la distorsion entre les discours européens autour de la politique européenne de défense et les représentations encore largement différentes (nationalement appropriées) que la France et l'Allemagne s'en font. Ces représentations s'inscrivent d'ailleurs dans une différence plus profonde de vision politique sur le projet européen global. Les leaders politiques européens, et plus particulièrement français et allemands, entendent se différencier des Etats-Unis à travers l'appréhension des questions militaires que sous-tend la politique européenne de défense, mais ils ne sont pas encore réellement en situation de traduire leur vision en processus décisionnel efficient : cela provient essentiellement de ce que la PESD n'a pas reposé dès son origine sur un consensus définissant un concept stratégique européen, mais au contraire sur une approche inductive, qui privilégie les chemins institutionnels nationaux et alimente ainsi les divergences de vue dans l'UE sur les usages de sa politique de défense. Ainsi, la PESD souffre d'un manque d'unanimité entre les Etats sur le projet de communauté politique européenne.

### **1.1. Derrière une même rhétorique européenne, des attentes différentes, influencées par les cultures nationales de sécurité**

Si les opérateurs politico-diplomatiques français la présentent comme un processus fonctionnaliste participant de la construction de cette communauté politique en la militarisant, les mêmes opérateurs allemands développent un point de vue différent, à la fois plus fédéraliste et plus porté vers l'intervention civile, cherchant à renforcer le rôle de la Commission dans l'action extérieure de sécurité de l'UE.

Comme l'écrit l'ancien ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine :

« Ce ne sont pas tant les facteurs institutionnels qui entravent l'émergence d'une politique étrangère européenne que la persistance de réalités et de mentalités nationales qui ne peuvent pas être mises « au carré » comme cela, et dont les politiques étrangères sont l'expression. Le fait est qu'une majorité de pays européens préfèrent une « Europe-Sécurité sociale » à une Europe-puissance. »<sup>5</sup>

Ses propos entrent en congruence avec les entretiens conduits, démontrant que la socialisation, soit

---

<sup>4</sup> Comme le souligne Georges Balandier, « le pouvoir ne peut s'exercer sur les personnes et sur les choses que s'il recourt, autant qu'à la contrainte légitimée, aux moyens symboliques et à l'imaginaire. » Georges Balandier, *Le détour. Pouvoir et modernité*, Paris, Fayard, 1985, p. 88.

<sup>5</sup> Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », in *Politique Etrangère*, Paris, IFRI, 4, 2002, p. 871.

l'identité sociale, nationale et professionnelle des acteurs, compte<sup>6</sup>. Il n'existe pas de représentation unique de l'UE en tant qu'acteur international global dans les Etats membres. Dès lors, quel type d'acteur est construit par les discours recueillis, avec quelles valeurs phares ? Sous le même vocable de Politique Européenne de Sécurité et de Défense, les acteurs politico-militaires français et allemands parlent-ils exactement de la même chose ? Quelle grille de lecture est convoquée par les acteurs français et allemands en vue de légitimer cette politique spécifique ? Comme le souligne Thomas Risse, « *While political elites are almost constantly in the business of identity construction, only some of these constructions are consensual at any given point in time.* »<sup>7</sup> Autrement dit, l'eupéanisation des identités des acteurs, de leurs habitus nationaux, dépend de chaque identité nationale : « *several versions of European nation-state identities are possible, depending on how much ideational space there is for « Europe » in given collective identity construction.* »<sup>8</sup> Dès lors, il importe de s'intéresser aux rhétoriques de légitimation développées par les acteurs français et allemands interviewés en matière de politique européenne de défense, dans la mesure où celles-ci recèlent largement leur vision nationale de l'intégration européenne, et se doublent de variations sensibles dues à leur ethos professionnel.

Le point de clivage central entre les visions de la PESD, et plus largement du projet européen, en France et en Allemagne, tourne autour de la question de l'autonomie européenne, qui sous-tend la question des relations à l'OTAN<sup>9</sup>. Les cultures nationales de sécurité ont un impact majeur sur les représentations des officiers<sup>10</sup>. Les doctrines militaires française et allemande s'opposent sur un point crucial pour l'avenir de la défense européenne : sa relation avec l'Alliance atlantique. L'ambiguïté des relations entre les deux organisations, certes effectives à travers le mécanisme Berlin Plus mais loin d'être harmonieuses, constitue l'un des enjeux politiques les plus forts pour la PESD, mais aussi pour la France et l'Allemagne<sup>11</sup>. Ces aspects de doctrine stratégique touchent au *deep core*, au noyau dur de la doctrine stratégique d'un Etat, c'est-à-dire les aspects pour lesquels la recherche de compromis est la plus délicate, tant les ajustements qui sont réalisés se révèlent en fin de compte assez marginaux, dévoilant la relative inertie du système de croyance stratégique global<sup>12</sup>. Quelles sont schématiquement les représentations de la PESD qui dominent le discours des acteurs politico-militaires et diplomatiques des deux nationalités ? La PESD vue par les diplomates et les militaires français<sup>13</sup> serait schématiquement un moyen de contrebalancer l'unilatéralisme américain et de créer un pôle européen de leadership en matière de défense, développant ainsi le processus de construction européenne vers une entité politique à long terme. L'enjeu n'est pas tant de concurrencer l'OTAN, que de consolider un pôle européen qui puisse parler d'une voix unifiée et intervenir là où l'Alliance n'est pas perçue comme compétente, ou là où les intérêts américains ne les incitent pas à agir, suite à l'expérience des conflits balkaniques. C'est notamment pour cela que la France pousse vivement en avant le développement d'un centre de planification d'opérations

---

<sup>6</sup> Cf. Ulla Holm, *The French Garden is no longer what it used to be*, pp. 128-145, in Knud E. Jorgensen, *European approaches to crisis management*, The Hague, Kluwer Law International, 1997.

<sup>7</sup> Thomas Risse, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », p. 201, in Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, NY, Cornell University Press, 2001.

<sup>8</sup> Id., p. 202.

<sup>9</sup> Cf. Frans Osinga, *Défense européenne et capacités militaires: qui s'en soucie vraiment ?*, pp. 61-133, in Fabien Terpan (dir.), *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense. L'UE peut-elle gérer les crises ?*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

<sup>10</sup> Peter Katzenstein (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

<sup>11</sup> Cf. Notamment Esther Brimmer, *NATO and the development of a European Security and Defence Policy*, pp. 144-168, in Ralf Rotte, Ranja Sprungala, *Probleme und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Münster, LIT Verlag, 2004 ; Giovanna Bono, « L'ambiguïté des relations OTAN-PESD : faux débat ou enjeu réel ? », in *Revue internationale et stratégique*, n°48, hiver 2002-2003, pp. 129- 137 ; Ingo Peters, « ESDP as a transatlantic issue: problems of mutual ambiguity », in *International Studies Review*, 6, 2004, pp. 381-401.

<sup>12</sup> Cf. Paul Sabatier, (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999.

<sup>13</sup> Nous nous basons sur notre corpus de 130 entretiens menés à Paris, Bruxelles, Berlin et Bonn auprès d'officiers, diplomates, conseillers civils et acteurs politiques français et allemands, ainsi que 5 entretiens conduits auprès de Britanniques afin d'avoir aussi un regard externe porté sur notre objet. Nous nous appuyons également sur quelques documents internes concédés par des interlocuteurs conciliants. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une généralisation qui vaudrait pour l'ensemble du corps des officiers et des diplomates des deux pays. Nos résultats puisent leur validité dans le cadre spécifique de notre enquête et de notre protocole de recherche, et sont complétés par des lectures spécialisées et la consultation de sondages.

européen au sein de l'EMUE qui vise à doter l'UE de moyens de planification autonomes et de faire en sorte d'accroître la synergie civilo-militaire.

La PESD vue par les hommes politiques, diplomates et militaires allemands ne semble pas encore entièrement claire, mais est présentée comme un moyen de faire rayonner l'Allemagne (perspective politique du ministère des Affaires étrangères) et de lui permettre d'assurer ses responsabilités en matière de sécurité, mais en restant quoi qu'il arrive en règle avec l'OTAN : ce souci figure dans tous les textes officiels allemands relatifs à cette question, y compris le récent Livre Blanc de la Défense publié en novembre 2006 qui emploie le concept de *vernetzte Sicherheit* (sécurité en réseau, ce qui signifie que la sécurité ne peut être assurée que par un fonctionnement de concert de l'OTAN, de l'UE et de l'ONU). La PESD est conçue, du côté allemand, comme un moyen de crédibiliser l'aide que les Européens sont susceptibles de pouvoir apporter aux Américains dans le règlement des conflits dans le monde. Les militaires jouent ici un rôle ambigu : même si les officiers de la Bundeswehr commencent aujourd'hui à voir aussi dans la politique européenne de défense des possibilités de carrière, ils gardent tendanciellement –d'après les entretiens conduits- un fort tropisme otanien par rapport à leurs collègues français. Cela semble évident : la Bundeswehr a été reconstruite dans le cadre de l'Alliance atlantique. Par ailleurs, l'argumentaire est le suivant : l'OTAN est une organisation éprouvée, qui a cinquante ans d'expérience derrière elle et une expérience opérationnelle dans le cadre de coalitions multinationales. D'ailleurs, les carrières des officiers allemands se construisent à travers les stages qu'ils font aux Etats-Unis et les postes qu'ils ont amenés à occuper dans les structures militaires de l'OTAN<sup>14</sup>. Le prisme de socialisation atlantique reste donc déterminant chez les officiers allemands, même si l'on peut aujourd'hui commencer à apercevoir un effet de génération, les plus jeunes officiers de la Bundeswehr grandissant désormais aussi dans un contexte de pratique croissante de la PESD. Au contraire, les enjeux sont différents pour les officiers français. Le retrait de la France des structures de commandement intégré de l'OTAN n'offre qu'un nombre réduit de postes pour les militaires français, même si la réintégration de la structure militaire intégrée en avril 2009 ouvre quelques pistes de carrière supplémentaires<sup>15</sup>. Un extrait d'entretien nous semble ici particulièrement éclairant :

« La position médiane de l'Allemagne plaide pour une UE forte mais sans rivalité avec les USA ni l'OTAN. Nous ne nous représentons en fait une PESD autonome que comme seconde alternative. Et nous agissons aussi à l'avenir toujours de préférence avec les USA. Nous ne voulons pas de rivalité institutionnelle avec les USA. Au contraire, nous soupçonnons de la position française qu'elle plaide *in fine* pour une PESD autonome et une véritable indépendance vis à vis des Etats-Unis. »<sup>16</sup>

Les officiers français ont donc, une fois passé le moment de scepticisme originel du début des années 1990<sup>17</sup>, rapidement saisi l'enjeu pour eux de la politique européenne de défense. Le fait d'être en poste à l'UE pour les officiers français entraîne dans une certaine mesure un mouvement cumulatif : voyant qu'ils peuvent bénéficier de postes intéressants dans la PESD, les officiers français sont plus enclins à en supporter le développement que ne peuvent l'être leurs collègues allemands, ou même britanniques ou italiens.<sup>18</sup>

Si les acteurs de la politique étrangère allemande, tout particulièrement les diplomates, paraissent aujourd'hui davantage critiques face à la politique étrangère américaine, côté français les militaires se sont rapprochés de l'OTAN, La force d'inertie et le fonctionnement des configurations de politique étrangère et de défense nationales conduit à ce que l'évolution des positions se produit d'abord de façon

<sup>14</sup> Jusqu'en 2000-2001, les carrières militaires étaient exclusivement basées sur l'OTAN.

<sup>15</sup> Un argumentaire communément rencontré chez les officiers français consiste à dire que la transformation des armées étant très onéreuse, l'intérêt de s'entendre entre l'UE et l'OTAN, argumentaire qui ne se retrouve pas chez les diplomates du Quai d'Orsay selon notre enquête.

<sup>16</sup> Entretien au bureau PESD, Ministère fédéral de la Défense, Berlin, 15/05/2006.

<sup>17</sup> Un sondage réalisé auprès des officiers supérieurs au CID en 1992 puis en 1999 montre qu'en 1992, 40% des officiers français étaient prêt à soutenir le projet de défense européenne, contre 92% en 1999 (cf. notamment Frédéric Mérand, « Les militaires français et la construction européenne, 1972-1998. Représentations sociales de l'Europe de la Défense dans « Armées d'Aujourd'hui » », in *Politique Européenne*, 9, 2003, p. 166).

<sup>18</sup> Cela contraste avec la situation du début des années 1990 : une enquête quantitative conduite par Karl Haltiner montre que les officiers français étaient à 16% euro-progressistes, à 35 % eurosceptiques pragmatiques et 49% nationaux-conservateurs, contre respectivement 39%, 22% et 39% pour les officiers allemands en 1994 (Haltiner, 1994, 71-85).

incrémentale, à la marge, dans la mesure où les coûts d'un changement radical de doctrine s'avèrent trop élevés, en dehors d'un choc exogène majeur forçant ce type de remise en cause<sup>19</sup>. C'est ce qui permet aussi de saisir pourquoi la question du rapport à l'OTAN est encore traitée de manière fortement idéologique, voire parfois épidermique côté français.

Un autre aspect vient mettre en lumière la dimension encore fortement communicationnelle de l'UE, au regard de la réalité de la PESD : il s'agit du problème de l'absence de consensus réel des Etats autour du projet politique européen à long terme, comme la comparaison entre France et Allemagne permet de le montrer.

## 1.2. Politique européenne de défense et projection des Etats dans le projet global européen

En Allemagne, démocratie et Europe vont de pair depuis les années 50, tandis qu'en France, la construction européenne a tendu à transformer l'exceptionnalisme français à son profit : les leaders politiques français développent plus ou moins explicitement depuis 1981 l'idée de mission civilisatrice de Paris envers l'Europe<sup>20</sup>. « La France, de tradition colbertiste et jacobine, conçoit et conduit le projet européen de façon intergouvernementale. »<sup>21</sup>. Cette mise en avant de la méthode intergouvernementale provient de l'héritage gaulliste en matière de politique étrangère et européenne française, et notamment de la tentative de faire aboutir le Plan Fouchet<sup>22</sup> dans les années 1960 : de Gaulle souhaitait faire de la France une troisième puissance entre les USA et l'URSS, et la construction européenne devait servir de relais (ou de multiplicateur<sup>23</sup>) à sa puissance. Au contraire, les acteurs allemands développent une position davantage supranationale. Leur expérience de l'Etat fédéral leur permet de se projeter dans une communauté européenne à vocation fédérale que les acteurs français ont du mal à envisager. Henry Kissinger disait que l'Europe était la rédemption pour les Allemands, et la réincarnation pour les Français<sup>24</sup>. La construction européenne confère aux deux anciens ennemis une nouvelle légitimité. C'est pourquoi le couple franco-allemand est présenté comme vital dans le projet européen : l'Europe est la raison d'être de la coopération franco-allemande<sup>25</sup>. Mais ce sont deux visions de l'Europe sensiblement différentes que poursuivent les acteurs français et allemands, confirmées par les entretiens conduits. De même, Philippe Moreau-Defarges écrit :

« Pour les responsables français, l'intergouvernementalité se présente comme la solution permettant d'agir européen, tout en s'assurant que les gouvernements, et d'abord le gouvernement français, demeurent maîtres du jeu. Grâce à elle, l'unification européenne reste aux mains de « gens sérieux ». »<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Cf. Paul Pierson, *Politics in time*, op. cit.

<sup>20</sup> Id., pp. 207-209.

<sup>21</sup> Philippe Moreau-Defarges, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 955.

<sup>22</sup> Le plan Fouchet du 13 janvier 1962 proposait une union politique des Six membres de la CECA, et en particulier d'une politique extérieure commune élaborée à l'unanimité, ainsi que d'une coopération intergouvernementale en matière de défense, de science et de culture. Mais ce plan avait échoué entre autres sur la question du lien avec l'Alliance atlantique.

<sup>23</sup> Cf. Jolyon Howorth, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable ; new balance unattainable ? », *Politique Etrangère*, 4, hiver 2002-2003, p. 2.

<sup>24</sup> Entretien à l'Élysée, Paris, 17/05/2005. Pour Cyrille Buffet et Béatrice Heuser, ces visions divergentes de la construction européenne entre France et Allemagne trouvent leurs racines dans l'histoire médiévale avec un intégrationnisme allemand qu'ils font dériver de l'appartenance de l'Allemagne au Saint Empire Romain Germanique, et une volonté française d'indépendance de la lutte française contre ce même Saint Empire. *Marianne and Michel. The Franco-German couple*, p. 180 et 193, in Cyril Buffet, Béatrice Heuser (eds), *Haunted by history. Myths in international relations*, Oxford, Berghahn Books, 1998. Cf. également Thomas Risse, « A European identity ? Europeanization and the evolution of nation-state identities », op. cit.

<sup>25</sup> Un officier français évoque néanmoins la nécessité de prendre en compte le 2<sup>ème</sup> cercle, soit l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Suède. Entretien à l'EMA, Ministère de la Défense, Paris, 22/01/2007 Cf. également Thierry De Montbrial, Karl Kaiser et al., *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*, Paris, Masson, 1995 ; Philippe Moreau-Defarges, id. ; Christoph Bertram, François Heisbourg, Joachim Schild, Yves Boyer, « *Un nouveau départ* ». *Pour une initiative franco-allemande dans le domaine de la défense européenne*, Etude conjointe FRS (Paris)-SWP (Berlin), 2002 ; Martin Koopmann, Hans Stark, *Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, DGAP-Analyse, Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven (2), 2, 2004.

<sup>26</sup> Philippe Moreau-Defarges, id., p. 959.

Si le pilier communautaire correspondant aux compétences de la Commission concerne les domaines de la *low politics*, ceux de la *high politics* (diplomatie, défense, gestion des crises) appartiennent au deuxième pilier régi par le principe intergouvernemental qui exige des décisions au consensus. L'actualité le démontre : où était l'UE en Irak en 2003 ? Où est-elle au Proche-Orient ? Malgré la percée diplomatique européenne en Géorgie à l'été 2008, et la progressive montée en puissance du Haut Représentant Solana, les Etats gardent la haute main : « *les grandes questions demeurent l'affaire des chefs.* »<sup>27</sup>.

Cette conception intergouvernementale d'une Europe-puissance côté français, et davantage fédérale du côté allemand exerce naturellement une influence sur la représentation que se font les acteurs militaires et diplomatiques français et allemands de la PESD. Là où les acteurs politico-diplomatiques allemands tendent à relier intégration et dynamique supranationale, soit une poussée de la Commission et de l'idée fédéraliste, les acteurs politico-diplomatiques français plaident plutôt en faveur d'un maintien de l'intergouvernementalisme comme garant du respect des souverainetés étatiques mais aussi de la volonté de certains pays d'avancer plus vite dans des domaines donnés de la construction européenne. On retrouve ici l'idée des « groupes pionniers » proposés par Jacques Chirac en 2000 ou des coopérations renforcées, mécanismes institutionnalisés par le Traité d'Amsterdam (articles 27 A à D, 40, et 43 A-D), auquel le Traité de Lisbonne ajoute le mécanisme de coopération structurée permanente (article 28A §6)<sup>28</sup>. La politique européenne de défense se révèle dès lors un projet éminemment politique lorsque l'on interroge les acteurs militaires, et surtout diplomatiques, français à travers la revendication permanente d'autonomie d'action. Les débats lors de la Convention européenne en 2002 mettent en exergue les deux interprétations du projet européen global par les acteurs français et allemands<sup>29</sup> : la position française favorise un modèle respectueux de l'autonomie nationale avec un accent sur les procédures intergouvernementales, donc le Conseil de l'UE et le Conseil des ministres sont mis au centre des processus décisionnels. La proposition française de s'appuyer sur des groupes pionniers ou noyaux durs va dans ce sens, contrairement aux aspirations supranationales du gouvernement allemand<sup>30</sup>. La position allemande plaide, elle, pour un modèle fédéral et parlementaire pour renforcer le poids des institutions supranationales (Commission et Parlement européen) en insistant sur une délimitation plus claire des compétences entre les différents niveaux. La PESD serait un moyen d'approfondir l'intégration européenne en permettant un *spill over* vers des domaines de plus en plus politiques, mais l'idée même d'armée européenne n'est pour l'instant guère accréditée par les interlocuteurs rencontrés, alors même qu'elle semblerait constituer une conséquence logique du discours fonctionnaliste.

Au fond, La Politique Européenne de Sécurité et de Défense n'est ni réellement une politique dans la mesure où les troupes et les décisions demeurent l'apanage des Etats de par le principe intergouvernemental, ni réellement de la défense : son but n'est pas, à moyen terme, de créer une armée européenne. Le désaccord latent entre les Etats sur les finalités politiques de la construction européenne, dont la PESD constitue l'un des ferments, fait de la dimension normative de cette politique à fort potentiel symbolique un mélange d'Europe-puissance et de *Zivilmacht*, d'Europe de la Défense et de transatlantisme pragmatique. Cette distorsion entre les dynamiques communicationnelles européennes autour de la PESD et sa réalité empirique transparait tout particulièrement lorsque l'on étudie les capacités réellement mises en œuvre par les Etats dans son cadre.

## 2. La PESD, une ambition politique en décalage avec sa réalité empirique

Un second niveau de tension se trouve entre les capacités militaires affichées par les différents documents officiels européens (*Helsinki Headline Goal*, Objectif Capacitaire (*Headline Goal*) 2010, Plan

---

<sup>27</sup> Daniela Schwarzer, *Deutschland-Frankreich. Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union*, SWP-Studien, S 15, Berlin, 2006, p. 21.

<sup>29</sup> Joachim Schild, *Französische Positionen in der ersten Phase der EU-Konvent. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?*, SWP-Studie S 26, SWP, Berlin, p. 31.

<sup>30</sup> Daniela Schwarzer, id., pp. 26-27.

d'Engagement des capacités, feuille de route sur les groupements tactiques...) et celles réellement mises à disposition par les Etats. Malgré les tentatives successives d'amélioration des capacités militaires européennes, le fossé demeure relativement béant. La question de la substance de la PESD, soit des capacités militaires de l'UE, peut ainsi être analysée comme une forme de jeu entre les acteurs des arènes politique et technique. Plus prosaïquement, l'objectif proclamé au niveau européen de disposer de 60 000 hommes prêts à intervenir en cas de crises demeure encore largement déclaratoire : il est, à l'heure actuelle, loin d'être validé par la réalité de l'engagement militaire européen des Etats-membres. Ce problème se trouve en outre aggravé par l'absence de budget militaire européen commun.

## 2.1. Un inventaire capacitaire européen ambitieux sur le papier ...

La question capacitaire, en tant qu'enjeu permettant aux acteurs militaires de se constituer une position établie au sein de la configuration formée par la PESD, constitue bien davantage qu'un enjeu technique. En réalité, il s'agit pour les acteurs militaires mais aussi diplomatiques européens, de donner corps au discours de légitimation de la politique européenne de défense en dotant la PESD de capacités militaires lui permettant d'acquérir une certaine crédibilité. L'enjeu, tout particulièrement pour les acteurs politico-militaires français en position de représentation de la France au sein des organes de la PESD à Bruxelles, consiste à souligner combien, tout en s'étant au départ inspiré de la base existante fournie par l'OTAN pour penser le recensement des capacités militaires dans l'UE, les objectifs de la PESD s'en démarquent néanmoins : « *Notre culture d'organisation à l'Union européenne vient de l'OTAN, avec des sujets nouveaux que l'OTAN n'a pas traités avant nous (lutte contre le terrorisme, actions civilo-militaires).* »<sup>31</sup>.

Le Conseil européen de Vienne en décembre 1998, avait considéré que « *la Politique étrangère et de sécurité commune devait s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on voulait que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale* »<sup>32</sup>. Plus récemment, l'article 28 A du Traité de Lisbonne précise que l'exécution des tâches de l'UE en matière de politique européenne de défense « *repose sur les capacités fournies par les Etats-membres* ». En effet, les opérations potentiellement visées par la PESD dans le cadre des missions de Petersberg requéraient des capacités de projection de force que les Etats-membres ne possédaient pas ou de façon lacunaire, les armées européennes étant encore largement formatées par les critères de la guerre froide. Une première conférence d'engagement des capacités a eu lieu à Bruxelles en novembre 2000. Le *Helsinki Headline Goal* (catalogue capacitaire) a été approuvé dans le cadre du Traité de Nice en décembre 2000<sup>33</sup> : il prévoit que, pour 2003, l'Union doit être en mesure de déployer, dans un délai de soixante jours et soutenir pendant au moins un an, jusqu'à 60 000 personnes capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg, une ambition réinvestie par la présidence française de l'UE en 2008. Ce HHC englobe d'ailleurs les Euroforces, soit l'Eurocorps, l'Eurofor, l'Euromarfor et le GAE, qui sont des forces multinationales pouvant être mises à disposition de l'UE ou de l'OTAN<sup>34</sup>. Le *Headline Goal 2010* aiguise ces ambitions : la décision d'intervention doit être prise au plus tard cinq jours après l'approbation du concept de gestion de crise et dans les dix jours, la mission doit être sur pied.

Mais cet objectif ne signifie en aucun cas la création d'une armée européenne, car l'engagement et le déploiement de troupes nationales se fait sur la base d'une décision souveraine prise par les États. Ce second objectif capacitaire met en valeur un nouvel outil militaire : les groupements tactiques (GT 1500), issus des leçons tirées de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003. Agréés en juin 2004 suite à une initiative franco-britannique, et basés sur le principe de la multinationalité, les groupements tactiques sont prévus pour réunir chacun 1500 hommes et visent à doter l'UE d'une capacité

<sup>31</sup> Entretien à l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 15/11/2005.

<sup>32</sup> Cf. Maartje Rutten, op. cit., p. 13.

<sup>33</sup> Cf. Maartje Rutten, op. cit., pp. 181-183.

<sup>34</sup> Il s'agit en fait d'un transfert de leur mise à disposition de l'UEO vers l'UE, dans la mesure où ces Euroforces faisaient parties des Forces relevant de l'UEO jusqu'en 2000 (FRUEO), date de la fusion de l'UEO dans l'UE.

de réaction rapide en réponse à une crise ou un besoin urgent : ils pourront être maintenus sur le théâtre d'opération pour une durée de 3 mois et utilisés pour l'éventail complet des missions de Petersberg et de la Stratégie européenne de sécurité<sup>35</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, deux *Battle Groups* sont en alerte permanente, afin que l'UE puisse en cas de nécessité gérer deux crises simultanées. Treize groupements tactiques ont été listés, et la France et l'Allemagne occupent une place de choix : un groupement tactique franco-allemand sera formé à partir de la Brigade franco-allemande au 2<sup>ème</sup> semestre 2008. De plus depuis 2007, les Etats européens ont lancé la construction de mécanismes de réaction rapide aériens et maritimes. Néanmoins, les *Battle Groups* posent de nombreuses questions au regard de la persistance des lignes rouges d'engagement des forces nationales, comme le contrôle parlementaire par exemple. Le général Leakey, chef de l'EMUE, estime que leurs objectifs sont relativement utopiques car ils impliquent, pour pouvoir être exploitables en cas de crise, d'être absolument préparés à tous les niveaux<sup>36</sup>. A ces capacités militaires s'ajoutent des capacités civiles de gestion de crise, valeur ajoutée de la PESD<sup>37</sup> : quatre domaines prioritaires ont été définis par le Conseil européen de Feira en juin 2000 (police, renforcement de l'État de droit, renforcement de l'administration civile et protection civile)<sup>38</sup>.

Enfin, deux instruments bureaucratiques existent : le mécanisme ECAP (*European Capabilities Action Plan*) et l'Agence Européenne de Défense chargée de coordonner ce plan. L'Agence Européenne de défense (AED), créée le 12 juillet 2004, vise à doter l'UE d'une politique européenne en matière de capacités, de recherche et d'armement. Elle a pour objectif à moyen terme une meilleure harmonisation des politiques nationales d'armement, le développement de programmes d'armements européens et d'un marché européen en la matière. Il s'agit en l'occurrence d'outils d'administration visant doublement à recenser les lacunes des Etats et à constituer un mouvement de convergence globale, mais demeurant incitatifs : les Etats gardent la haute main sur l'évolution des programmes d'armement malgré l'existence de l'AED, alors même qu'elle était censée se placer dans une démarche de rationalisation du marché européen de l'armement<sup>39</sup>.

## 2.2. ... mais encore largement déclaratoire

La PESD permet aux responsables politico-diplomatiques français et allemands de manifester un activisme déclaratoire en matière de défense européenne qui a bien plus pour but de donner à voir que les Européens sont aptes à agir en matière militaire que de réellement s'attacher à l'efficacité de la PESD. En effet, la politique européenne de défense souffre de lacunes profondes dans des domaines clefs de l'action militaire tels que le transport stratégique, le renseignement ou le support logistique<sup>40</sup>. Un officier en poste à Bruxelles reconnaît que « *l'État-major de l'UE tourne en rond : ce sont des processus sur les*

---

<sup>35</sup> Un point de situation du 12/07/2005 réalisé par la représentation française au Comité militaire de l'UE précise que l'enjeu est de maintenir les Britanniques actifs dans les GT 1500 en tuant dans l'œuf « l'initiative destinée à communaliser voire fusionner avec la NRF tout ou partie du projet ». Document classifié.

<sup>36</sup> Intervention du Général David Leakey à la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 25/04/2008.

<sup>37</sup> Le ministre allemand des Affaires étrangères, M. Steinmeier, qualifiait en février 2007 l'UE de « *Zivilmacht mit Zähnen* », soit de puissance civile avec des dents. Frank-Walter Steinmeier, « *Zivilmacht mit Zähnen* », *Süddeutsche Zeitung*, 8/02/2007.

<sup>38</sup> Cf. Agnieszka Nowak (dir.), *Civilian crisis management : the EU way*, op. cit., pp. 19-23. Des objectifs concrets ont été fixés dans ces domaines : les États membres doivent être en mesure de fournir 5000 policiers pour des missions internationales et d'en déployer 1000 dans un délai inférieur à trente jours, 200 experts dans le domaine de l'Etat de droit, un réseau d'experts couvrant un large éventail de fonctions relevant de l'administration civile et, pour ce qui est de la protection civile, deux ou trois équipes d'évaluation pouvant être déployées en trois à sept heures, ainsi que des équipes d'intervention pouvant compter jusqu'à 2000 personnes et susceptibles d'être envoyées sur le terrain rapidement. La capacité de police est le volet le plus abouti du concept de gestion civile des crises au sein de la PESD. S'appuyant sur le Plan d'Action Police adopté par les Etats-membres à la CIG de Göteborg en juin 2001, l'enjeu est de développer et planifier la capacité européenne à mener des opérations de police aux niveaux politico-stratégique et opérationnel.

<sup>39</sup> Trevor Salmon, Alistair Shepherd, op. cit., pp. 183-185.

<sup>40</sup> Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le déploiement d'un seul groupement tactique revient à mobiliser 30 vols de transporteur lourd, dont les pays membres de l'Union européenne, à l'exception de la Grande-Bretagne, ne disposent pas. L'entrée en service de l'A400M ayant été retardé moult fois, le recours à la location d'Antonov 142 pourrait être réévalué, comme pour la mission *Artémis*. Entretien à l'État-major des Armées, Paris, 22/01/2007. Cf. également un article au titre évocateur : Frans Osinga, *Défense européenne et capacités militaires : qui s'en soucie vraiment ?*, op. cit.

*processus ; ils en sont à tracer un concept sur la manière dont ils vont gérer les concepts.»*<sup>41</sup> En réalité, l'Union européenne se trouve dans une position de grande dépendance vis-à-vis des moyens de l'OTAN : les Européens ne peuvent guère espérer déployer des troupes à l'extérieur en dehors de cas circonscrits comme Artémis ou EUFOR Congo sans recourir à Berlin Plus ; on ne peut pas se satisfaire, en tout cas pour la France, d'une PESD qui ne s'occuperait que de domaines non militaires. Or les opérations purement européennes Artémis et EUFOR Congo relèvent de la *soft security*, et non de missions réellement militaires.

L'ensemble de ces moyens militaires peut sembler remarquable. Néanmoins, il importe de replacer ces capacités dans leur contexte discursif : les Européens, au premier rang desquels les Français, mais aussi les Allemands dont la Chancellerie vise à redonner à la politique étrangère allemande une stature internationale, ont un intérêt fort à afficher politiquement leur activisme en matière de capacités, même s'il existe un décalage considérable entre l'affichage politique et la réalité de l'engagement. La souveraineté demeure la pierre angulaire de ce décalage, et l'habitus national des acteurs mobilisés sa clef de compréhension. Comme le confessait la directrice de la DGE VIII, Claude-France Arnoult, en 2006, il existe une ligne rouge sur les exercices : pour l'instant les organes de la PESD à Bruxelles conduisent essentiellement des exercices conceptuels, et non sur le terrain<sup>42</sup>. Un article du quotidien *Die Welt* titrait en juin 2002 : « *L'UE ne pourrait gagner ses guerres que sur un bureau* »<sup>43</sup>. De même, la génération de force pour l'opération militaire européenne EUFOR Tchad en 2008 a connu de nombreux aléas dus à la réticence de grands Etats européens tels que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne à fournir des hélicoptères et des avions de transports<sup>44</sup>. Les catalogues de force ne constituent que des inventaires théoriques des moyens que les Etats mettraient à disposition de l'UE, problème qui existe également à l'OTAN, dans le cadre de la NRF<sup>45</sup>. Bastian Giegerich évoque à ce propos un « *competing set of military priorities according to each member state* », qui ne garantit pas concrètement la participation des Etats-membres dans une situation de crise

Ce « *expectations-capabilities gap* », comme le nomme Christopher Hill –il évoque plus récemment un « *credibility gap* »-, soulève à notre sens la question des fonctions que remplit réellement la politique européenne de défense<sup>46</sup>. Celle-ci permet aux responsables politico-diplomatiques français et allemands de manifester un activisme déclaratoire en matière de défense européenne qui a bien plus pour but de donner à voir que les Européens sont aptes à agir en matière militaire que de réellement s'attacher à l'efficacité de la PESD. En effet, la politique européenne de défense souffre de lacunes profondes dans des domaines clefs de l'action militaire tels que le transport stratégique, le renseignement ou le support logistique<sup>47</sup>. Un officier en poste à Bruxelles reconnaît que « *l'État-major de l'UE tourne en rond : ce sont des processus sur les processus ; ils en sont à tracer un concept sur la manière dont ils vont gérer les concepts.* »<sup>48</sup> S'ajoute à cela une lacune récurrente : l'absence d'un budget réellement européen en

---

<sup>41</sup> Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 7/12/2005.

<sup>42</sup> Séminaire franco-allemand sur la PESD, Berlin, 18/05/2006.

<sup>43</sup> Katja Ridderbusch, Andreas Middel, « Nur am Schreibtisch würde die EU ihre Kriege gewinnen », in *Die Welt*, 5/06/2002.

<sup>44</sup> Ainsi, l'opération qui aurait dû être lancée dès novembre 2007, suite à la résolution 1778 du Conseil de sécurité de l'ONU du 25 septembre 2007 a été repoussée au 15 mars 2008.

<sup>45</sup> Général David Leakey, intervention lors de la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 25/04/2008.

<sup>46</sup> Pour Christopher Hill, le concept d' « expectations/capabilities gap » constitue un concept étalon normatif visant à mesurer l'écart entre le potentiel d'action internationale de l'UE et les attentes dont l'UE est investie sur la scène mondiale et la capacité réelle d'action de l'UE. Le concept a été critiqué pour le manque de clarté de la définition des attentes investies sur l'Union européenne d'une part, et son aspect fortement normatif d'autre part. Notre usage n'est ici qu'instrumental, et permet de bien souligner le décalage existant entre l'affichage politique et les effets d'annonce concernant les capacités militaires européennes et la situation empirique qu'ils dissimulent. Christopher Hill, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », in *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993, pp. 305-328, et *Closing the capability-expectations gap ?*, pp. 18-38, in John Peterson, Helen Sjursen (eds), *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

<sup>47</sup> Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, le déploiement d'un seul groupement tactique revient à mobiliser 30 vols de transporteur lourd, dont les pays membres de l'Union européenne, à l'exception de la Grande-Bretagne, ne disposent pas. L'entrée en service de l'A400M ayant été retardé moult fois, le recours à la location d'Antonov 142 pourrait être réévalué, comme pour la mission *Artémis*. Entretien à l'État-major des Armées, Paris, 22/01/2007.

<sup>48</sup> Entretien au Secrétariat Général du Conseil, Bruxelles, 7/12/2005.

matière de sécurité<sup>49</sup>, ou d'un fond commun minimum permettant de pallier aux urgences, comme dans le cas de la difficulté de rassembler un nombre suffisant d'hélicoptères entre les différents Etats européens participant à l'opération EUFOR Tchad-RCA en 2007-2008<sup>50</sup>.

En réalité, l'Union européenne se trouve dans une position de grande dépendance vis-à-vis des moyens de l'OTAN : les Européens ne peuvent guère espérer déployer des troupes à l'extérieur en dehors de cas circonscrits comme Artémis ou EUFOR Congo sans recourir à Berlin Plus ; on ne peut pas se satisfaire, en tout cas pour la France, d'une PESD qui ne s'occuperait que de domaines non militaires. Or les opérations purement européennes Artémis et EUFOR Congo relèvent de la *soft security*, et non de missions réellement militaires.

La politique européenne de défense soulève un autre type d'interrogation majeure, outre le décalage entre l'affichage politique discursif réalisé autour d'elle et la réalité empirique dont nous venons de dresser un bref panorama, non exhaustif : il s'agit de la question de l'usage de la force armée. En effet, comment légitime-t-on son usage devant l'opinion publique ?

### **3. Légitimer la politique européenne de défense devant les opinions publiques : un défi encore largement national**

Le troisième niveau de tension consiste en l'enjeu crucial de légitimation de cette politique devant les parlements et par extension les opinions publiques européennes, tout particulièrement en ce qui concerne les opérations militaires européennes. La comparaison France-Allemagne offre ici une clef pour saisir combien les spécificités nationales demeurent prégnantes, et contraignent la PESD, d'autant plus que le rôle du Parlement européen en la matière demeure marginal.

Par légitimation, nous entendons ici l'« *ensemble des actions par lesquelles les dirigeants tendent à établir [la] légitimité [de la PESD], à la revendiquer, en fonction des représentations qu'ils ont du régime [européen] désirable* »<sup>51</sup>.

#### **3.1. La PESD et les parlements nationaux : un jeu nationalement ancré**

Il y a plus de 2500 ans, le stratège chinois Sun Tze notait déjà que « *l'harmonie du peuple avec ses dirigeants* » était la première condition de l'action extérieure d'un Etat<sup>52</sup>. Lorsque l'on se penche sur les sondages d'opinion et plus encore sur les pratiques parlementaires des Etats européens en matière de défense européenne, il apparaît clairement que le soutien à l'idée d'une défense européenne paraît beaucoup plus affectif qu'utilitaire<sup>53</sup> : si 65% des Européens interrogés affirment souhaiter que l'UE acquière un rôle de puissance et un ministre européen des Affaires étrangères<sup>54</sup>, ils ne sont que 36% à y aspirer si cela doit entraîner des dépenses militaires accrues<sup>55</sup>. A l'évidence, les opinions publiques européennes ne paraissent pas plus prêtes que leurs gouvernements respectifs à l'avènement d'une

---

<sup>49</sup> Il existe un mécanisme constitué pour financer 10% des coûts communs afférents aux opérations menées par l'UE, et applicable au cas par cas. Le mécanisme Athéna a été créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23.02.2004. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs, (stockage, exercices, personnel) ou sur décision du Conseil (transport, casernement). L'accord sur les surcoûts des personnels a été difficile car les régimes indemnitaires des personnels en opération diffèrent selon les Etats. Pour la première application du nouveau système en Bosnie, la dépense prévisible est de 72 millions d'euros([www.finances-europe.com](http://www.finances-europe.com)), ce qui semble négligeable au regard des 920 millions d'euros du budget militaire de fonctionnement de l'OTAN.

<sup>50</sup> L'opération Artémis en République Démocratique du Congo a montré qu'il devenait nécessaire de trouver un moyen de financement commun du transport stratégique, qui avait été financé essentiellement par la France lors de cette opération militaire.

<sup>51</sup> Frédéric Sawicki, Bastien François, Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, op. cit., p. 448.

<sup>52</sup> Sun Tze, *L'art de la guerre*, cité in Jean-Jacques Roche, *Théorie des relations internationales*, op. cit.

<sup>53</sup> Philippe Manigart, Etienne Marlier, « European public opinion on the future of it security », in *Armed Forces and society*, 19 (3), 1993, pp. 335-352.

<sup>54</sup> German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2006* : [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org)

<sup>55</sup> In Céline Belot, *L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques*, p. 46, in Damien Helly, Frank Petiteville, *L'Union Européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005.

politique européenne de défense réellement commune et intégrée<sup>56</sup>. Le problème majeur qui se pose pour cette politique inédite est en réalité l'absence d'identité européenne de sécurité, comme nous avons pu le démontrer dans la première partie de cette communication. Cette lacune se répercute d'ailleurs dans le contrôle démocratique différencié exercé par les Etats sur les questions de défense, contrôle national qui devrait en principe se doubler d'un contrôle européen lacunaire, comme nous le verrons plus bas.

La comparaison France-Allemagne nous permet ici encore de comprendre pourquoi la PESD ne peut guère, pour l'heure, prétendre à davantage qu'un rôle, certes important, de substitut politique permettant à l'UE de s'afficher dans le monde comme un acteur international. En matière d'usage de la force armée et de légitimation politique de celle-ci, la construction de la politique européenne de défense est loin d'avoir impulsé un mouvement de convergence entre les pratiques politiques et parlementaires des différents pays européens. Les différences tant matérielles qu'idéologiques demeurent très importantes sur la nature et l'objet des opérations militaires : si pour la France (comme pour la Grande-Bretagne), l'objectif est de préparer les armées à la guerre de haute intensité, pour l'Allemagne l'accent est clairement mis sur les missions de maintien de la paix et les missions humanitaires<sup>57</sup>. Les intérêts nationaux de sécurité continuent d'être largement dictés par des politiques étrangères nationales dont les priorités régionales divergent. La structuration historique des deux armées et de leur rapport avec le politique permet de saisir les divergences persistantes et les chemins de dépendances institutionnels autour du recours à la force en Europe, et plus particulièrement en France et en Allemagne. Tandis que l'armée française forme un élément constitutif de l'Etat, la Bundeswehr a depuis sa création en 1955 dû sans cesse justifier son existence. En Allemagne, le mot *armée* n'est pas aisément utilisé : il n'a plus de signification claire et souffre d'un préjugé négatif dû au traumatisme du militarisme nazi, tandis qu'en France, le mot désigne un concept durable et enraciné, une armée de tradition<sup>58</sup>.

Il apparaît dès lors intéressant de mettre en exergue la variable socialisation dans les pratiques de légitimation de la force en France et en Allemagne. Alexander Wendt postule par exemple que le comportement humain est guidé par des idées et des croyances socialement partagées et transmises qui forment la culture nationale de sécurité<sup>59</sup>. De même, Thomas Berger montre combien les normes antimilitaristes rendent difficile pour le gouvernement allemand d'adopter une politique de sécurité nationale plus affirmée depuis la fin de la guerre froide : les acteurs politiques allemands continuent de rester réticents face aux instruments militaires comme moyens de réaliser leurs objectifs nationaux<sup>60</sup>, même si depuis l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel en 2005 cela semble en voie d'évolution. Comme le souligne Thomas Berger, « *Political-military culture often acts as a source of inertia in policy making, at least in the short run* »<sup>61</sup>. Nous analysons ici cette culture politico-militaire comme une variable historiquement ancrée qui socialise les acteurs concourant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de défense nationales et engendrant un phénomène de *path dependency* qui représente une ressource stratégique potentiellement mobilisable par ces acteurs.

La relation armée-Etat qui semble naturelle en France est une relation plus pragmatique en Allemagne, où la technique de gouvernement de l'armée repose sur une forme d'asservissement idéologique de cette corporation à l'autorité démocratique par excellence : le Bundestag. Les décideurs politiques allemands ont longtemps été réticents aux opérations militaires hors zone OTAN du fait d'un complexe évident de culpabilité (*Schuldsyndrom*) issu du passé. Bien que l'Allemagne soit aujourd'hui en phase d'apprentissage, tout engagement de la Bundeswehr dans une mission de sortie de conflit implique de longs débats au Bundestag, comme le montre bien le débat intense qui a eu lieu autour de l'opération

---

<sup>56</sup> En 2006, après l'échec du Traité constitutionnel, 51% des Européens interrogés se déclaraient en désaccord avec la perspective que l'UE augmente sa puissance militaire German Marshall Fund, *Transatlantic Trends* 2006 : [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org)

<sup>57</sup> Cf. Bastien Irondele, op. cit., p. 95.

<sup>58</sup> Cf. Lothar Rühl, *Armée*, pp. 377-387 in Jacques Leenhard, Robert Picht, (dir.), *Au jardin des malentendus – Le commerce franco-allemand des idées*, Nouvelle édition actualisée (1<sup>ère</sup> éd. : 1990), Paris, Actes Sud, Coll. « Babel », 1997.

<sup>59</sup> Alexander Wendt, *A social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>60</sup> Cf. Thomas Berger, *Norms, identity and national security in Germany and Japan*, pp. 317-356, in Peter Katzenstein (ed.), *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, op. cit.

<sup>61</sup> Id., p. 329.

EUFOR Congo au printemps 2006. Le Chancelier Schröder définissait la sécurité en termes de *Friedenspolitik* en 1998 (« *Deutsche Aussenpolitik ist und bleibt Friedenspolitik* »)<sup>62</sup>, mais l'ironie du sort a voulu que quatre mois après son élection, il soit le premier Chancelier à engager militairement la Bundeswehr pour la première fois depuis 1945 contre un Etat souverain lors de la guerre du Kosovo, prenant en compte l'argument moral et humanitaire. Concernant les opérations extérieures, s'ajoute le poids majeur du Bundestag qui doit obligatoirement donner son accord et joue un rôle déterminant dans le mandat de la mission de la Bundeswehr en opération, comme le montre l'exemple de l'opération EUFOR Congo : le 17 mai 2006, 440 députés ont approuvé l'envoi de 780 soldats allemands à Kinshasa contre 135 contre et 6 abstentions essentiellement parmi les Verts, les Libéraux (FDP) et la SPD<sup>63</sup>. La Bundeswehr, pour des raisons historiques évidentes<sup>64</sup>, est une armée de parlement (*Parlamentarmee*) et ne peut envoyer de soldats sur des théâtres d'opération sans vote au Parlement. Ainsi depuis l'arrêt de la cours constitutionnelle de Karlsruhe qui a levé la contradiction constitutionnelle sur l'emploi de la Bundeswehr à l'extérieur du territoire allemand en 1994, le Bundestag doit approuver à la majorité simple tout engagement de l'armée allemande dans une opération extérieure, qu'elle soit militaire ou humanitaire. Or dans la perspective de réaction rapide développée au sein de la PESD notamment à travers la cellule-civilo militaire et avec le concept de GT1500 qui visent à rendre l'UE apte à répondre très rapidement à une crise, il s'agit d'un problème majeur, sans compter que la Bundeswehr repose de plus encore largement sur la conscription. Jusqu'ici, le Bundestag s'avère plus prompt à voter en faveur d'opérations européennes recourant au mécanisme Berlin Plus, soit impliquant les moyens de l'OTAN, comme Concordia en Macédoine (2003) ou Althea en Bosnie (2004) qu'en faveur des opérations européennes autonomes, qui plus est conduites en Afrique, jusqu'à 2003 *terra incognita* pour la politique de défense rhénane.

Au contraire, l'armée française constitue une institution au positionnement particulier au sein de l'Etat, liée à l'autorité politique suprême : le Président de la République<sup>65</sup>. Dans le cas du recours aux forces armées pour des opérations militaires, le contrôle parlementaire en France ne ressemble en rien à la situation allemande. Comme le souligne Samy Cohen, en matière d'affaires militaires : « *le Parlement manque de tout, de moyens et surtout de volonté. On ne compte qu'un nombre très limité d'élus véritablement compétents en matière de défense : pas plus de dix ou douze à l'Assemblée nationale.* »<sup>66</sup> De plus, contrairement aux députés du Bundestag, les députés français ne peuvent ni constituer une commission d'enquête, ni convoquer directement le Chef d'état-major des armées pour l'auditionner si le ministère de la Défense ne donne pas son aval. Pour Samy Cohen, cette faiblesse parlementaire en matière de défense est favorisée par le gouvernement qui n'entend pas favoriser les liens entre militaires et parlementaires de peur que se nouent des connivences qui risqueraient d'affaiblir l'autorité de l'exécutif. Le Parlement, au titre de l'article 34 de la Constitution, vote certes les lois de finances déterminant notamment le budget de la Défense et les lois de programmation militaire quinquennales. L'article 88-3 assigne au parlement un droit de regard sur les questions relatives à la PESC, mais en pratique, pour chaque opération militaire européenne déjà conduite, le gouvernement a utilisé l'argument de procédures d'urgences pour pouvoir décider de l'envoi de troupe rapidement et en dehors du débat parlementaire<sup>67</sup>. Faute de compétences suffisantes des parlementaires en matière de défense, les lois de programmation sont généralement adoptées sans grand débat. Comme le montre la réforme amorcée par le Livre Blanc 2008, la suppression de régiments mobilise les élus sur les territoires politiques desquels elle intervient ; en revanche, l'augmentation du nombre de soldats français au sein de la FIAS en

<sup>62</sup> Cf. Lisbeth Aggestam, op. cit., p. 79.

<sup>63</sup> La revue parlementaire *Das Parlament* a consacré un dossier complet au débat dans son édition du 6-12/06/2006, en confrontant les points de vue des parlementaires.

<sup>64</sup> Cf. Rudolf von Thadden, « Les Allemands et leur histoire : l'évolution de la conscience historique après 1945 », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 55 (1), 1999, pp. 91-94.

<sup>65</sup> Ce type de système n'est pas sans rappeler le système militaire napoléonien dont il est d'ailleurs pour une large part l'héritier. En outre, il s'inscrit dans la lignée de l'asservissement idéologique de la bureaucratie issu de l'Ancien Régime, puis revendiqué avec succès par les régimes politiques qui se sont succédé depuis, y compris la République.

<sup>66</sup> Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit., p. 262.

<sup>67</sup> Cf. Nicolai von Ondarza, « EU military deployment- An executive prerogative ? Decision-making and parliamentary control on the use of force by the EU », Communication présentée à la conférence *GARNET 2008: The EU in International Affairs*, à Bruxelles, 24-26 avril 2008.

Afghanistan n'a fait l'objet d'aucun vote parlementaire, alors même que le Bundestag est appelé à s'exprimer par un vote dans ce cas de figure, comme il l'a fait le 13 octobre 2008<sup>68</sup>. Ce rôle jusqu'ici tenu du parlement en matière d'affaires militaires se trouve accru par la dimension jusque là relativement consensuelle de la défense en France, contrairement au cas de la République Fédérale où les Verts notamment demeurent mobilisés sur cette thématique et entretiennent le débat<sup>69</sup>. En France au contraire, Louis Gautier souligne que depuis les années 1980, avec le ralliement de Mitterrand à une politique étrangère en continuité avec la tradition gaulliste<sup>70</sup>, la défense fait l'objet d'un consensus politique national, reposant sur quelques grands fondamentaux : dissuasion nucléaire ; construction d'une défense européenne ; participation aux opérations militaires internationales ; autonomie stratégique<sup>71</sup>.

Ces différences de conception de l'usage et de la légitimation de la force entre la France et l'Allemagne sont emblématiques des divergences rencontrées à vingt-sept, d'autant plus en l'absence d'une réelle identité européenne de sécurité. Cela vient accréditer notre thèse de la politique européenne de défense comme substitut politique. La différence de contrôle démocratique exercé sur les affaires militaires selon les Etats, comme nous venons de le montrer avec les cas allemand et français, se double d'un contrôle parlementaire lacunaire au niveau européen, résultat non seulement de la confrontation des traditions nationales dans la configuration PESD, mais également des jeux d'acteurs qui attribuent une position largement marginale aux parlementaires européens sur le sujet.

### 3.2. Un contrôle parlementaire lacunaire au niveau européen

Si la PESD doit conduire des opérations militaires européennes pour gagner en crédibilité, se pose le problème de son contrôle démocratique par le Parlement européen. Celui-ci, qui pourrait en l'occurrence jouer le rôle de relais des parlements nationaux au sein de la configuration PESD et s'insérer pleinement dans les jeux de ses acteurs, est cantonné à la portion congrue. Il ne joue *de jure* aucun rôle significatif au sein de la PESD : le TUE prévoit qu'il sera seulement consulté et informé dans le cadre de la PESC, en ce qui concerne les questions budgétaires communes. Le Parlement européen peut adresser des questions au Conseil et prendre position sur les développements de la PESD (article 21 TUE). En revanche, il ne joue aucun rôle au cours du processus décisionnel de lancement d'une opération militaire européenne. Le Comité politique est le rouage essentiel en la matière : « *le COPS assure le suivi des crises et des opérations : il reçoit les rapports et les comptes-rendus, auditionne le commandant de l'opération, se déplace sur le terrain, etc.* »<sup>72</sup> Le Parlement n'a ni à donner son approbation préalable, ni à être consulté, dans la mesure où la politique européenne de défense relève du principe intergouvernemental, et non pas supranational. La Présidence de l'UE doit certes l'informer sur les

---

<sup>68</sup> Une motion de censure déposée par les députés du groupe socialiste, radical et citoyen et les députés du groupe de la gauche démocrate et républicaine sur la question globale de la perspective de réintégration de la France à la structure militaire intégrée de l'OTAN et de l'augmentation du contingent français en Afghanistan a été rejetée le 8 avril 2008. En France, jusqu'à la réforme constitutionnelle adoptée le 18 juillet 2008, seule la « déclaration de guerre » nécessitait un mandat parlementaire. Néanmoins, le nouvel article 35 issu des réflexions du Comité sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République, présidé par Edouard Balladur, vise à rendre naturel le vote au Parlement en ce qui concerne les opérations militaires. Le premier vote historique a eu lieu le 21/09/2008 à l'occasion de la décision de prolongement du mandat de l'armée française en Afghanistan. Ce vote intervient dans un contexte politique particulier, en conséquence de la mort de 10 soldats français en Afghanistan en août 2008, et peut être perçu par l'analyste comme une stratégie politique visant à faire taire l'opposition sur le sujet.

<sup>69</sup> Nous avons ainsi eu l'occasion d'assister à un séminaire organisé au Bundestag par Die Grünen/Bündnis 90 autour du Livre blanc de la défense 2006 le 29 septembre 2006. L'aile conservatrice (CDU/CSU) de la coalition se prononce plutôt en faveur d'une défense plus affirmée des intérêts allemands à l'avenir, y compris par les moyens militaires, tandis que les sociaux-démocrates et surtout les Verts tendent à récuser la notion d'intérêts allemands et plaident pour une politique de paix (*Friedenspolitik*).

<sup>70</sup> C'est lui qui a décidé de déployer le plus grand détachement français depuis 1962 dans la guerre du Golfe en 1990 lors de l'opération Daguet. Cf. Louis Gautier, « Le consensus sur la défense entre totem et tabou », in *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, février 2006, p. 120.

<sup>71</sup> Id. ainsi que l'introduction de *Face à la guerre*, op. cit. La réintégration de l'OTAN semble néanmoins éveiller le débat tant dans les rangs de la majorité que de l'opposition, mais il s'agit surtout d'un débat qui s'inscrit dans la critique politique globale du « sarkozisme ».

<sup>72</sup> Entretien à la représentation permanente de la France au COPS, Bruxelles, 7/12/2005.

aspects principaux et les grands choix effectués dans le cadre de la PESD, mais cela ne signifie en pratique aucune obligation de consultation sur les opérations militaires européennes, alors même que les parlements nationaux peuvent y jouer un rôle majeur. Le Parlement européen se heurte d'ailleurs à un obstacle matériel : la classification des documents relatifs à la PESD. En effet, la classification a été établie de telle manière que le Parlement européen ne peut guère accéder aux documents PESD : un règlement de 2001<sup>73</sup> permet certes son accès aux documents relatifs à la politique étrangère européenne, mais prévoit des exceptions pour les documents « sensibles » classés *confidentiels*, *secret* et *top secret*<sup>74</sup>, pour lesquels il ne dispose pas davantage de droit de consultation que tout citoyen européen. En outre, les Etats peuvent décider de restreindre la diffusion des documents classifiés.

Une autre lacune majeure du Parlement européen consiste en son absence de pouvoir de contrôle sur les dépenses militaires relevant des Etats-membres pour les opérations militaires européennes ou des coûts communs établis par des arrangements intergouvernementaux votés à l'unanimité : il doit seulement être informé par le Conseil des dépenses effectuées sur une base commune. Il s'agit de la lacune de contrôle parlementaire la plus criante par comparaison avec les prérogatives des parlements nationaux en la matière.

Enfin, le Parlement européen se trouve dans une situation paradoxale de concurrence en matière de contrôle démocratique de la politique européenne de défense avec l'Assemblée parlementaire de l'UEO, seul organe de l'UEO à avoir subsisté après la fusion de cette organisation au sein de l'UE en 2000. Le Traité de Lisbonne n'étant pas encore ratifié, c'est toujours la clause de solidarité contenue à l'article 5 du Traité de Bruxelles modifié (fondant l'UEO) qui prévaut, permettant par là-même à l'Assemblée parlementaire de l'UEO de continuer à exister. Là encore, force est de constater que ce type de confusion institutionnelle provient de l'existence de batailles de territoires bureaucratiques, les acteurs diplomatique entendant continuer à dominer la configuration PESD d'un côté, les parlementaires de l'UEO refusant d'un autre côté de voir s'éteindre leur dernier bastion. En outre, les acteurs politiques nationaux négociant lors des sommets européens visent à cantonner le rôle des parlementaires européens au minimum en matière de PESD dans la mesure où ces parlementaires, qui de leur côté souhaitent pourtant pouvoir disposer d'une prérogative de contrôle, tendent davantage à favoriser le statut de puissance civile de l'UE<sup>75</sup>. Les acteurs politico-militaires et diplomatiques français notamment ont un intérêt fort à refuser ce type d'implication du Parlement européen, au regard de leur pratique nationale de l'intervention militaire.

Le Parlement européen réalise pour sa part des résolutions sur les opérations militaires européennes, ou formule des recommandations qui demeurent majoritairement lettre morte. Les membres de la commission Affaires étrangères (AFET) et de la sous-commission Sécurité et Défense (SEDE) créée en 2004 disposent d'un droit de se rendre en visite sur le théâtre des opérations militaires de l'UE. De même, Javier Solana prononce régulièrement des discours devant l'assemblée plénière du Parlement<sup>76</sup>. Mais cela ne saurait être comparé au contrôle parlementaire national qui existe dans certains Etats, comme l'Allemagne. Le Traité de Lisbonne ne modifie guère cet état de fait. En outre, la légitimité politique des parlementaires européens n'est pas parvenue à un degré d'enracinement similaire à celle des députés nationaux :

« L'activité militaire se rapporte toujours à la vie humaine. Qui légitime en l'occurrence *in fine* l'emploi d'hommes ? Nous faisons jusqu'ici cela au niveau national à travers des gens élus qui jouissent d'une légitimité suffisante et peuvent déterminer les intérêts nationaux. »<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Règlement CE 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>74</sup> Les informations classées *top secret* sont celles dont la divulgation « pourrait causer un préjudice extrêmement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres » (article 2.1.a) ; celles classées *secret* sont celles dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres (article 2.1.b) ; celles classées *confidentiel* sont celles dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'UE ou d'un ou plusieurs de ses Etats-membres (article 2.1.c).

<sup>75</sup> Cf. André Dumoulin, Raphaël Mathieu, Gordon Sarlet, op. cit., p. 566 et suiv.

<sup>76</sup> Cf. notamment « Address to the European Parliament on EU Foreign, Security and Defence Policy by Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP », Conseil de l'UE, S 194/08, Bruxelles, 4 juin 2008.

<sup>77</sup> Entretien avec un ancien conseiller diplomatique de Gerhard Schröder, Ambassade d'Allemagne à l'ONU, Genève, 12/04/2006.

Finalement, l'ensemble des enjeux de légitimation de la politique européenne de défense, et, à travers elle, de l'action extérieure de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité, se heurte à l'absence d'une identité européenne réellement commune, et surtout à l'absence de consensus politique entre Etats sur la communauté européenne à construire. L'exemple de la défense est ici significatif des fonctions politico-symboliques que remplit l'UE, et des enjeux de légitimation de l'ordre communautaire : la PESD, c'est finalement davantage de politique que de défense, puisque qu'il ne revient pas à cette politique inédite d'assurer la protection du territoire européen<sup>78</sup>.

La politique européenne de défense constitue *in fine* un substitut politique symbolique dans la mesure où les discours de légitimation qui l'entourent se heurtent à une disqualification de son efficacité tant pour des raisons techniques de manque de moyens et de concurrences institutionnelles, que pour des raisons politiques plus profondes : des questions fondamentales telles que qu'est-ce qu'une armée ? Qu'est-ce que l'emploi de la force ? Comment le justifie-t-on auprès de l'opinion publique ?, n'ont pas été prises à bras le corps au niveau européen et sont loin de présenter des réponses univoques, même entre deux Etats coopérant depuis aussi longtemps en matière de défense que la France et l'Allemagne. Le concept d'armée renvoie effectivement à des lectures différentes entre les Etats, mais aussi entre les acteurs militaires fixés sur la question des capacités, et les acteurs politico-diplomatiques désireux d'ambition politique pour l'UE. Il se produit fatalement un fossé entre l'affichage politique et les ressources réellement mises en œuvre (« *expectations-capabilities gap* »). En filigrane, le problème qui se pose fondamentalement est celui de la souveraineté, et de la délégation effective de parcelles de souveraineté que suppose une véritable défense européenne : les Etats résistent et n'entendent guère renoncer à une once de leurs prérogatives souveraines, même pour les mutualiser. Le label européen constitue dès lors une ressource à la disposition de certains acteurs (en l'occurrence politiques, diplomatiques, militaires à Bruxelles et dans les capitales) pour donner à voir un « tout » européen, en décalage avec la pratique réelle que ce « tout » recouvre, mais qui donne à ces acteurs un moyen de légitimer la PESD.

---

<sup>78</sup> Cette tâche demeure aujourd'hui encore dévolue à l'OTAN, et aux politiques de défense nationales.