



La Politique Européenne de Sécurité et de Défense : entre logiques de pouvoir, pratiques et usages différenciés

Delphine Deschaux-Beaume

► To cite this version:

Delphine Deschaux-Beaume. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense : entre logiques de pouvoir, pratiques et usages différenciés. 10e Congrès de l'AFSP, Sep 2009, Grenoble, France. halshs-00435407

HAL Id: halshs-00435407

<https://shs.hal.science/halshs-00435407>

Submitted on 24 Nov 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Congrès AFSP 2009

Section thématique 21

Les politiques de défense : une redéfinition des contours régaliens de l'Etat ?

Axe 3

Delphine Deschaux-Beaume (PACTE- IEP de Grenoble)

Delphine.deschaux@wanadoo.fr

La Politique Européenne de Sécurité et de Défense : entre logiques de pouvoir, pratiques et usages différenciés

(Draft)

A l'issue des élections européennes, élections pour le moins ambiguës tant elles suscitent peu d'enthousiasme chez les citoyens français, une thématique apparaît relativement absente de la campagne électorale déployée par les partis politiques : celle de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de sécurité, et plus particulièrement la question de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, alors même que les conflits perdurent dans le monde, et que l'Union européenne sera à l'avenir de davantage encore qu'aujourd'hui appelée à s'impliquer dans le règlement des affaires internationales par la voie militaire. Or le problème qui se pose immédiatement est celui du pilotage de la politique européenne de défense. En effet, qui gouverne la Politique Européenne de Sécurité et de Défense ?¹ Depuis six ans, la PESD se développe et se dote progressivement de structures et d'un agenda propres, qui tendent à devenir un passage obligé en matière de défense, pesant à la fois dans les stratégies d'action des Etats² mais influençant également les fonctionnaires, diplomates et militaires. Le processus en œuvre apparaît comme un mécanisme *bottom-up* entre les Etats et l'UE qui se consolide peu à peu. L'inclusion des questions de défense dans le cadre juridique de l'UE (Traités de Maastricht et de Nice) en modifie la nature ; la PESD entend confirmer la vocation fondamentalement politique de l'Union³, revisitant les paramètres de la souveraineté étatique. L'émergence de structures propres à la politique européenne de défense, en traçant les contours d'une nouvelle configuration sociale autour de la défense européenne à Bruxelles, agit sur la façon de coopérer des acteurs gouvernementaux (politiques, militaires, diplomates) dans le domaine de la défense. Comment les acteurs impliqués entre les divers organes jouent-ils entre l'échelle nationale et l'échelle européenne ? Quels sont les effets de cette création institutionnelle en matière de défense ? Que viennent modifier ces structures au sein des logiques de pouvoirs existantes ? Peut-on parler d'une européanisation de la défense ?⁴ L'étude attentive du cas des acteurs

¹ Cette communication s'appuie sur notre thèse de doctorat qui porte sur la construction, l'usage et les pratiques de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense depuis ses origines. Notre thèse analyse cette forme spécifique d'action publique selon une démarche de sociologie historique, en privilégiant la méthode comparative. En effet, le point de départ de la réflexion est franco-allemand, et aboutit à une comparaison de la façon dont les acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands pratiquent et pensent la PESD au quotidien. Nous nous sommes appuyés sur une enquête de terrain basée sur 135 entretiens qualitatifs, conduits à Paris, Berlin, Bonn et Bruxelles, entre 2004 et 2007.

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

³ Cf. Jolyon Howorth, *L'intégration européenne et la défense: l'ultime défi?*, op. cit. ; Philippe de Schouteete, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD.*, Cahiers de Chaillot, 71, ISS-UE, Paris, 2004.

⁴ Bastien Irondelle souligne bien le problème posé par le concept d'européanisation tel qu'il est classiquement conçu par Claudio Radaelli ou encore Thomas Risse et Tanja Börzel, dans la mesure où la défense ne relève de tout façon pas de la

politico-militaires français et allemands nous permet d'appréhender ces modifications qui se traduisent par de nouveaux équilibres relationnels ou jeux entre les capitales entre elles et les organes situés à Bruxelles. Le point de vue d'Hubert Védrine sur ce processus décisionnel s'avère éclairant pour notre propos :

« Peut-on parler de coproduction ? Je parlerai plutôt d'une combinaison, plus ou moins harmonieuse, de politiques étrangères et d'initiatives nationales plus ou moins accordées entre elles selon les sujets, de mise en œuvre par « Monsieur PESD » de la part de la politique sur laquelle il y a déjà consensus. (...) On se « débrouille » »⁵.

Nous nous appuyons plus précisément, dans la perspective d'une sociologie de ce type inédit d'action publique, sur deux variables particulières, qui permettent de penser les nouvelles logiques de pouvoir et d'interdépendance introduites par la PESD dans la pratique de la politique de défense, attribut traditionnellement régaliens des Etats : le concept de configuration, emprunté à la sociologie éliassienne, et la variable socialisation. Il s'agit de saisir le mode d'action spécifique qui se développe dans la pratique de la politique européenne de défense à travers notre étude du cas des acteurs politico-militaires et diplomatiques français et allemands. Les Etats occupent certes un rôle prépondérant au sein de la configuration sociale formée par cette politique. Plus précisément, notre approche nous permet d'interroger le poids des configurations nationales de politique étrangère et de défense dans le processus décisionnel entre les capitales et la configuration bruxelloise émergente. Ainsi nous dans un premier temps nous interrogerons le fonctionnement quotidien du processus décisionnel de la PESD entre les capitales (en l'occurrence Paris et Berlin), dans une démarche comparative⁶. Dans un second temps, il s'agira aussi de montrer que loin de neutraliser les luttes bureaucratiques et symboliques qui peuvent exister entre le volet civil (et tout particulièrement les diplomates des Affaires étrangères), et le volet militaire dans l'élaboration de la politique de défense au niveau national, la nouvelle configuration sociale que constitue la PESD les réactive et les transpose à Bruxelles. La variable socialisation joue ici doublement : tant l'ethos professionnel, que la socialisation organisationnelle antérieure des acteurs, vient troubler les logiques de pouvoir.

1. Un double jeu entre les capitales et Bruxelles

Nous nous concentrons ici sur les trois organes politico-militaires de la PESD Bruxelles (le COPS, le CMUE et l'EMUE) et leur interaction avec les services des capitales. Il s'agira de montrer la prégnance de la socialisation à une pratique institutionnelle nationale de la politique de défense, qui –à travers les acteurs- entre en confrontation à Bruxelles avec les nouvelles institutions de la PESD, et en modèle les contours. Dès lors, cette politique intergouvernementale pose la question d'une potentielle européanisation des politiques de défense nationale.

1.1. Les limites du concept d'européanisation en matière de défense

Claudio Radaelli définit l'européanisation comme « l'impact de l'UE sur les politiques (policies), la politique (politics) et le politique (polity) au niveau national »⁷. Nombreuses sont les définitions de

compétence de l'UE. Cf. Bastien Irondele, « Europeanization without the European Union ? French Military Reforms, 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 208-226, et « Quelle européanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », pp. 39-51, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars*, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, n°19, janvier 2008.

⁵ Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », art. cit., p. 869.

⁶ Au niveau empirique, j'aborderai notamment des exemples comme le sommet de Tervuren du 29 avril 2003 qui a abouti à la création, entre autres, d'une cellule civilo-militaire aujourd'hui noyau du centre de planification d'opération européen situé au sein de l'Etat-major de l'UE, ou comme la préparation d'opérations militaires européennes comme Artémis et EUFOR Congo en République Démocratique du Congo en 2003 et 2006.

⁷ Claudio Radaelli, « Européanisation », 191-200, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire*

l'eupéanisation qui d'ailleurs reposent sur l'hypothèse que celle-ci implique une réponse domestique aux politiques conduites par l'UE, qu'ils s'agisse des travaux de Featherstone (*The politics of Europeanization*, 2003), de Radelli, de Ladrech ou de Hix par exemple⁸. Pour Thomas Risse et Tanja Börzel, l'eupéanisation consiste en le décalage qui se produit entre les prescriptions européennes et le domaine d'action publique national étudié : autrement dit, l'eupéanisation exerce des pressions adaptatives sur les secteurs d'action publiques nationaux concernés par une régulation au niveau européen du fait de l'existence d'un décalage, ou « misfit », entre les prescriptions européennes et la situation nationale⁹. De même, Sabine Saurugger et Yves Surel modélisent l'eupéanisation dans une perspective relativement semblable comme un mécanisme de transfert de politique publique¹⁰. Or une telle approche par le *misfit* ou le transfert de politique publique ne s'avère pas pertinente dans le domaine spécifique de la politique de défense dans la mesure où cette politique n'est pas une politique supranationale que les Etats doivent adapter au niveau domestique, mais au contraire une politique intergouvernementale impulsée par les Etats au niveau européen. A ce titre, elle fait l'objet de divergences de vue entre les Etats et même entre les différents acteurs au sein des Etats. Certains auteurs mettent d'ailleurs en évidence la distance qui, en France en particulier, sépare une rhétorique européenne (celle du Livre Blanc de 1994 ou de la réforme militaire de 1996), et une pratique qui l'est beaucoup moins (comme le report, en 2003, de la participation financière française à l'A400M par exemple)¹¹. Ainsi, notre démarche consiste plutôt à saisir l'eupéanisation comme une transformation sociale qui dénote une réorganisation des territoires de compétences des acteurs, et des interdépendances entre ces différents territoires, conduisant à terme vers une nouvelle configuration socio-politique¹², soit comme la création de nouvelles formes de jeux entre les acteurs situés dans les capitales et à Bruxelles et modifiant les modalités traditionnelles de coopération en matière de défense, en l'occurrence dans notre étude entre la France et l'Allemagne. En effet, quelles relations se tissent entre la configuration émergente de la PESD et les configurations de défense nationales en France et Allemagne (quels sont les organes qui travaillent ensemble, avec quels liens ?). Comment s'effectue le passage entre un jeu préliminaire à deux acteurs principaux en un jeu à plusieurs acteurs sur plusieurs niveaux ?

La littérature sur l'Union européenne établit traditionnellement une dichotomie entre l'intergouvernementalisme et le supranationalisme : les domaines « sensibles » de la souveraineté étatique comme la défense sont régis par la logique intergouvernementale, c'est-à-dire par un réseau d'interactions entre les « *relevant national policy-makers, and with relatively little of the classical treaty-based involvement of the EU institutions* »¹³. En l'occurrence, en matière de politique européenne de sécurité, Helen et William Wallace proposent un autre concept inspiré de la théorie des relations internationales : le transgouvernementalisme¹⁴, et le transposent au niveau européen en le caractérisant par :

- un entreprenariat politique conduit par les capitales nationales et un engagement actif du Conseil

des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Gouvernances », 2004.

⁸ Id.

⁹ Cf. Tanja Börzel, Thomas Risse, « When Europe hits home : Europeanization and domestic changes », in *European Integration online Papers* (EioP), 4 (15), 2000, et *Europeanization : the domestic impact of European Union politics*, pp. 483-504, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), id.

¹⁰ Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13 (2), 2006, pp. 179-211. Cf. également Sophie Enos-Attali, Alexandra Jönsson, Elizabeth Sheppard, *Phénomènes de convergence dans un contexte européen : quel rôle pour l'eupéanisation ?*, pp. 313-350, in Bruno Palier, Yves Surel, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », 2007.

¹¹ Jolyon Howorth, Anand Menon (eds), *The European Union and National Defence Policy*, Londres, Routledge, 1997; Bastien Irondele, « Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96 », in *Journal of European Public Policy*, 10 (2), avril 2003, pp.208-226.

¹² Cf. Gérard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization*, London, Routledge, 2005, p. 6.

¹³ Helen Wallace, William Wallace, *Overview : the European Union politics and policy-making*, p. 351, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006.

¹⁴ Keohane et Nye entre autres parlent de transgouvernementalisme pour désigner des cadres de relations entre pays qui ne résident pas forcément entre les mains des ministères des Affaires étrangères et des services diplomatiques jouant le rôle de *gatekeepers*.

- européen pour fixer la direction générale de la politique ;
- la prééminence du Conseil des ministres, qui consolide la coopération ;
- le rôle limité ou marginal de la Commission ;
- l'exclusion du Parlement Européen de cercles engagés dans la conception de la politique ;
- l'adoption d'arrangements spéciaux dans le cadre de la coopération, notamment par le SGC ;
- l'opacité du processus pour les parlements nationaux et les opinions publiques ;
- la capacité à l'occasion de délivrer des politiques communes substantielles.

Cette approche théorique permet en réalité de pointer le rôle majeur des ministres des Affaires étrangères et de la Défense (et de leurs conseillers), ce qui limite les possibilités d'entrée pour d'autres groupes sociétaux dans le processus décisionnel¹⁵, contrairement à ce qu'impliquerait une analyse de la PESD en termes de gouvernance multi-niveaux¹⁶. Certes, un nombre croissant d'acteurs aux niveaux national et européen entrent en interaction dans la production des décisions et la mise en œuvre de la PESD : ministères nationaux, bureaucratie bruxelloise, représentants des Etats auprès de l'UE, think tanks (notamment l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE qui dépend du Conseil)... Ce qui est recherché, c'est aussi l'efficacité de l'action militaire face à des crises que les Etats ne peuvent plus régler seuls en raison de leur nature et de leurs dimensions multiples (civile, militaire, économique...). L'étude du processus décisionnel entre les capitales et Bruxelles en matière de défense européenne montre en effet l'existence de certaines caractéristiques saillantes du transgouvernementalisme proposé par Wallace et Wallace. Nous avons néanmoins choisi de nous appuyer sur une analyse en termes de jeux et de configuration qui nous semble revêtir l'avantage d'une certaine finesse sociologique mettant en lien le niveau de l'acteur et celui de la structure, dans la lignée des travaux de sociologie politique européenne d'Yves Buchet de Neuilly¹⁷, Andy Smith¹⁸ ou Didier Georgakakis¹⁹ entre autres, et de prendre ainsi en compte la variable socialisation dans l'analyse. Plus largement, la politique européenne de défense tend à fonctionner sur le même principe global que les autres politiques européennes intergouvernementales, comme le soulignent Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch :

« L'analyse coûts-bénéfices conduite par les fonctionnaires (mutatis mutandis par les chefs d'Etat, les ministres et les groupes d'intérêts, mais pas par les parlementaires nationaux) crée une dynamique majeure d'intégration des politiques publiques, conduisant non pas à un « transfert de loyauté » vers un nouveau centre de la part des fonctionnaires nationaux, mais à une invasion de fonctionnaires dans le nouveau système de gouvernement partagé. »²⁰

La configuration émergente de politique européenne de défense tend dès lors à induire une transformation de l'ensemble des relations sociales déjà existante au sein des configurations de défense nationales et entre elles à travers le processus de coopération militaire, dans le sens d'un renforcement des dépendances et des contrôles réciproques entre acteurs²¹.

¹⁵ Id., p. 352.

¹⁶ Soit au sens de *mobilisation de réseaux d'acteurs pour atteindre des solutions mutuellement satisfaisantes, et résoudre les conflits par la négociation et la coopération* plutôt que de *décisions prises par une forme de gouvernamentalité sans gouvernement central*. Cf. Renate Mayntz, « Governing failures and the problem of governability », in Renate Mayntz, Jan Kooiman, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993, ainsi que sur la notion de "multilevel governance" Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

¹⁷ Op. cit.

¹⁸ Nous pensons ici particulièrement au *Gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, et Olivier Baisnée, Andy Smith *Pour une sociologie de l'« apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne*, pp. 335-354, in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, op. cit.

¹⁹ Didier Georgakakis (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. « Sociologie politique européenne », 2002 et « Construction sociale de l'Europe et sociologie politique européenne : perspectives communes et nouveaux matériaux de recherche », in *Regards sociologiques*, 2004, 27-28, pp. 3-5.

²⁰ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, *L'interaction administrative allemande et l'Union européenne. La fusion des politiques publiques*, p. 128-129, in Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan, 1995.

²¹ Cf. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, op. cit., p. 79.

1.2. Une politique « bruxellisée » ? La PESD et ses organes à Bruxelles

Que désigne-t-on sous le néologisme de « bruxellisation ? » Ce terme a été utilisé depuis la fin des années 1990 par certains analystes de l'UE²². Pour Gisela Müller-Brandeck-Boquet, la PESD –dont la PESD constitue le volet militarisé– est bruxellisée dans la mesure où

« les processus qui, sans recourir aux méthodes communautaires du premier pilier, dénationalisent cependant la PESD en réduisant le rôle des Etats-membres et de l'intergouvernementalisme. Bruxelliser la PESD signifie ainsi que, tandis que les compétences appropriées demeurent en dernière instance à la disposition des Etats-membres, la formulation et la mise en œuvre des politiques sera sans cesse davantage européanisée par les fonctionnaires et les services affectés de manière permanente à Bruxelles. »²³

Mais cela ne correspond guère à la réalité empirique de la PESD : elle a justement été placée par les diplomates et les juristes des délégations nationales à Cologne puis Nice au sein de la PESD, soit dans le second pilier de la structure communautaire, pilier qui demeure en l'occurrence intergouvernemental et où les Etats prennent la majorité des décisions à l'unanimité. Il s'agissait justement pour les représentants d'Ministères des Affaires étrangères d'éviter une forme de dénationalisation de leurs compétences. Ainsi, la PESD est dotée de trois organes principaux, entérinés lors du Conseil Européen de Nice²⁴ : le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité Militaire (CMUE) et l'Etat-major de l'UE (EMUE)²⁵. Ils complètent un dispositif européen plus large en matière d'affaires étrangères institué par le Traité d'Amsterdam : le Haut-Représentant pour la PESD, Javier Solana, aidé du Secrétariat Général du Conseil (SGC) et d'une Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR), outil d'analyse et de prévision commun chargé d'assister « M. PESD » dans sa tâche de représentation de l'UE. Ces organes travaillent en lien constant avec les services des ministères des Affaires étrangères et de la Défense des capitales.

Le COPS constitue la cheville ouvrière de la politique européenne de défense : organe qui place autour de la table de négociation les ambassadeurs des Etats-membres, il a vocation à forger du consensus entre les Vingt-Cinq, et induit *de facto* des changements dans les processus décisionnels nationaux. Auparavant, toutes les négociations se produisaient en format bilatéral (et multilatéral) entre capitales, avec un rôle majeur des ambassades dans le relais et la diffusion de l'information. Or aujourd'hui, le centre d'action se déplace vers Bruxelles²⁶ : on négocie directement sur place au COPS, entre membres des représentations permanentes nationales auprès de l'UE. Les ambassades bilatérales se retrouvent *de facto* fréquemment en bout de chaîne d'information²⁷. Le COPS demeure néanmoins une structure intergouvernementale : il a institutionnalisé le COPO, qui réunissait les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères nationaux une fois par mois pour préparer les Conseils Affaires Générales²⁸, ce que le COPS fait désormais au quotidien par délégation. Cependant, il modifie les jeux de

²² Cf. Wolfgang Wessels, "The Amsterdam Treaty in theoretical perspectives: which dynamics at work ?", pp. in Jörg Monar, Wolfgang Wessels, *The European Union after the treaty of Amsterdam*, London, New York, Continuum, 2001, et Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, « The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union », in *European Foreign Affairs Review*, 7(3), 2002, pp. 257-282.

²³ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, art. cit., p. 257. Nous traduisons.

²⁴ Et ce 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 PESD, de même qu'une capacité autonome de défense.

²⁵ Pour une description technique détaillée, cf. André Dumoulin [2003]. Il faut y rajouter, en 2006, l'Agence Européenne de Défense, la Cellule civilo-militaire de l'EMUE et les Cellules croisées entre l'OTAN et l'UE. Et on n'évoque pas ici, faute d'espace, les capacités militaires, avec les GT 1500, par exemple.

²⁶ Ce qui ne doit pas faire oublier qu'il existe naturellement toujours des coopérations bilatérales.

²⁷ Il s'agit en l'occurrence d'un phénomène exprimé par les acteurs rencontrés tant à l'ambassade de France à Berlin qu'à l'ambassade d'Allemagne à Paris, et dans les ambassades britanniques de Paris et Berlin. Cf. aussi Karl Paschke, *Die Zukunft der deutschen Botschaften in der EU*, p.333-, in Enrico Brand, Christian Buck (Hrsg.), *Auswärtiges Amt, Diplomatie als Beruf*, 4. Auflage, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.

²⁸ Cf. Anand Menon, « L'administration française à Bruxelles », in *Revue Française de Science Politique*, 51 (5), octobre

pouvoir : les conseillers au COPS ont la double fonction d'assister l'ambassadeur au COPS et de négocier en première ligne au sein des groupes de travail du Conseil. Le groupe des conseillers PESC joue un rôle important en la matière. Les diplomates interrogés, tant français qu'allemands, reconnaissent qu'ils s'efforcent de modeler les instructions, étant mieux en mesure que leurs collègues dans les capitales de connaître les positions des diverses délégations et d'évaluer la marge de manœuvre disponible²⁹. L'activité quotidienne du COPS est préparée par les groupes de travail du Conseil, et s'étend sur des domaines vastes, comprenant notamment les arrangements institutionnels entre l'UE et l'OTAN et les réunions sur le sujet de l'élaboration de capacités de gestion de crise au format UE+15 (soit les Etats-membres de l'UE, les Etats candidats à l'adhésion et les Etats membres de l'Alliance atlantique mais non membres de l'UE) et UE+6 (soit les Vingt-sept et les six Etats de l'OTAN non membres de l'Union européenne). L'enjeu est de maintenir un réseau d'informations entre ces différents Etats, afin de les impliquer si tel en est leur souhait dans certaines opérations afférentes à la PESD. Le Comité Militaire est un instrument de renforcement de la politique européenne de défense : réunissant les Chefs d'Etat-major des Armées des Vingt-Cinq, représentés par leurs délégués militaires, il est chargé de formuler des avis militaires à destination du COPS et de fournir des directives à l'Etat-major de l'UE. 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 Petersberg³⁰. Structure intégrée composée de militaires des Etats-membres détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil, l'Etat-major est l'élément le plus significatif de la révolution culturelle qui se produit quant à la nature de l'Union Européenne : en 2001, pour la première fois on peut voir à Bruxelles des militaires en uniforme côtoyer ambassadeurs et hauts-fonctionnaires européens, dans le bâtiment Lepsius du Conseil. Les organes de la PESD fonctionnent comme des réseaux de sociabilité : ils sont des lieux de socialisation à une nouvelle manière de travailler et de penser entre niveaux national et européen, de même que le secrétariat général du Conseil de l'UE qui habrite l'équipe de Javier Solana, haut-représentant de l'UE pour la PESC, et qui joue un rôle croissant dans la configuration nouvelle formée par la PESD.

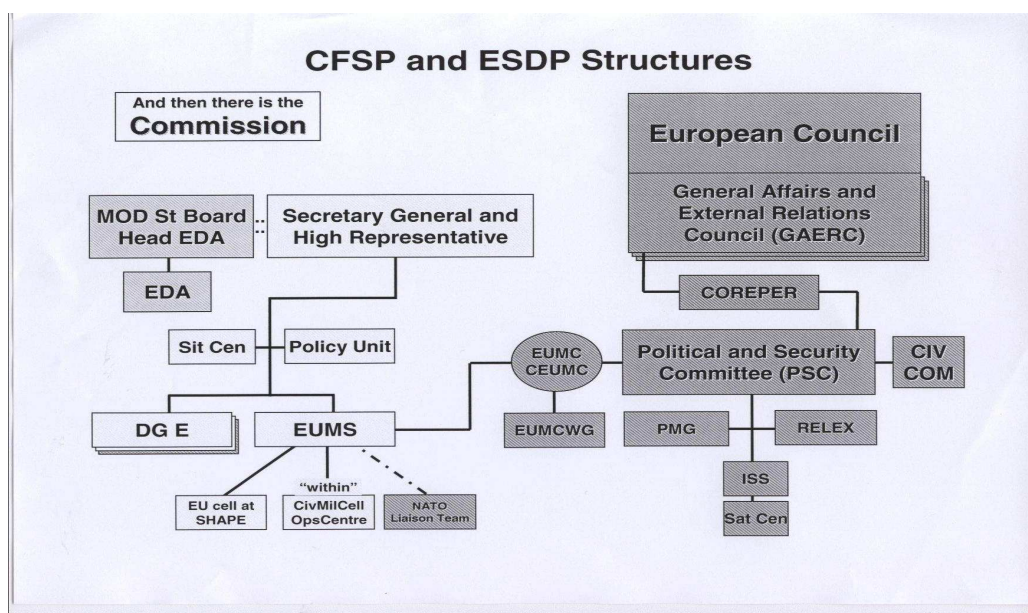


Figure 1: Structures institutionnelles de la PESC et de la PESD¹

2001, pp. 768-771.

²⁹ Ainsi, une diplomate française, anciennement conseiller au COPS, explique-t-elle : « Nous essayons d'influencer les instructions du Quai dans notre manière de rendre compte de notre travail à Bruxelles. » Entretien au ministère des Affaires étrangères, Paris, 10/10/2005.

³⁰ Les missions de Petersberg inscrites à l'article 17 du TUE sont des missions humanitaires et d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de rétablissement de la paix, y compris par des forces de combat.

1.3. Un rôle croissant du Secrétariat Général du Conseil et des services intégrés

Un exemple significatif de l'évolution des logiques de pouvoir entre les capitales et Bruxelles est la progressive montée en puissance du Secrétariat Général du Conseil, soit de « l'équipe Solana ». Celui-ci tend de plus en plus à devenir une force de proposition pour la PESC et la PESD, comme le montre une initiative comme la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003 élaborée au sein de cette équipe et présentée par Javier Solana aux Etats-membres. Pour Javier Solana,

« La définition d'une stratégie de sécurité marque une étape supplémentaire dans l'affirmation de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Elle signifie aussi et surtout que l'Europe devient un acteur global en mesure de contribuer à la construction d'un monde plus sûr, plus juste et plus solidaire. »³¹

Antonio Missiroli souligne :

« De fait, en tentant de définir et d'exprimer la position commune de l'UE, sur certaines questions de politique étrangère, « M. PESC » -comme les médias ont fini par l'appeler- a parfois réussi à faire entendre la voix d'une UE qui serait davantage que la simple somme de ses parties. »³²

Or contrairement aux chefs des diplomaties nationales qui correspondent dans les négociations multilatérales et dans l'action extérieure à un profil idéal-typique de chef charismatique selon la distinction wébérienne³³, le cas Solana est différent : son leadership potentiel ne s'explique pas seulement par le charisme qu'il peut mobiliser de par son parcours politique antérieur en tant que ministre espagnol des Affaires étrangères, puis Secrétaire général de l'OTAN, mais il est aussi et largement encadré par les structures au sein desquelles son action s'inscrit³⁴. Chef diplomate de l'Union européenne, le Haut Représentant est avant tout un « diplomate sans Etat »³⁵. Cela tient à sa fonction de coordination. Bien que de nature intergouvernementale, il n'est la propriété d'aucun Etat-membre en particulier et prend des décisions très importantes en cas de lancement d'une opération militaire européenne et notamment dans la conclusion d'une telle opération. Son leadership se situe *in fine* à la croisée entre autorité charismatique en raison de sa trajectoire personnelle et autorité légale-rationnelle par sa fonction et son insertion dans le jeu institutionnel de la PESD. Au fond, il jouit ainsi du même type de leadership que les chefs militaires en poste à la tête du Comité Militaire de l'UE ou de l'Etat-major de l'UE, ce qui le place dans une position de dialogue plus confortable que s'il s'agissait d'un fonctionnaire européen non investi d'une autorité politique largement issue de sa carrière antérieure. De plus, et la France avait bien cet élément en tête en appuyant la candidature de Javier Solana au poste de Haut Représentant pour la PESC, son activité professionnelle antérieure de ministre espagnol de la Défense, puis de Secrétaire général de l'OTAN est propre à lui conférer la reconnaissance par les officiers d'un interlocuteur hautement qualifié, et prestigieux. Il n'a donc pas à lutter fortement pour que son leadership soit reconnu comme légitime par les officiers de haut niveau en poste à Bruxelles³⁶.

En plus de son chef, le SGC forme une sorte de « chancellerie du prince » constituée de fonctionnaires « intégrés », soit des fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles et ne représentant pas

³¹ Javier Solana, « Vers un pragmatisme stratégique et politique basé d'une politique de défense et de sécurité commune pour l'Europe », *Les Dossiers européens*, décembre 2003.

³² Antonio Missiroli, op. cit., p. 67.

³³ Cf. Max Weber, *Economie et société*, T 1: *Les catégories de la sociologie*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al., sous la direction de Jacques Chavy et d'Eric de Dampierre, Paris, Pocket, 2003, pp. 285-335 (chapitre III).

³⁴ Cf. Violaine Hacker, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union européenne », in *Champs de Mars*, 18, juin 2007, pp. 53-75.

³⁵ Id.

³⁶ Nos entretiens avec nos interlocuteurs militaires à Bruxelles, qu'il s'agisse d'officiers français ou allemands, permettent en effet de saisir que Javier Solana est bien perçu par ces acteurs, du fait de sa trajectoire professionnelle. Il est considéré comme un homme pragmatique, sérieux et expérimenté.

leur État d'origine, au moins formellement³⁷. C'est le cas des experts militaires et civils de l'Etat-major de l'Union entre autres, ou des personnels des Directions Générales VIII et XIII relatives aux questions militaires et civilo-militaires. La spécificité de ces acteurs est de se trouver constamment au cœur des négociations qui jalonnent les processus décisionnels de la PESD, notamment à travers les groupes de travail comme le Groupe Politico-militaire en matière de défense européenne. Il s'agit en fait d'une administration d'état-major, dont le rôle est particulièrement actif en matière de préparation des dossiers et des présidences de l'Union par rotation entre les différents Etats-membres grâce à l'expertise de ses membres³⁸.

Toutefois, malgré cette introduction d'une logique européanisée, il n'en reste pas moins que lorsque l'on analyse attentivement le fonctionnement de la PESD au quotidien, force est de constater que les Etats conservent un rôle stratégique dans cette nouvelle configuration d'action publique : le Conseil européen et plus particulièrement sa Présidence, assumée pour 6 mois par un Etat, joue un rôle prépondérant dans la conduite de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, rôle d'autant plus mis en lumière que la Commission européenne et le Parlement européen surtout ne jouent qu'un rôle marginal dans la PESD. Ce sont ainsi les Etats qui demeurent les maîtres d'œuvre de cette politique, s'appuyant sur un maillon clef : leurs représentations permanentes, qui sont leurs « yeux et leurs oreilles » à Bruxelles³⁹.

1.4. Les représentations permanentes, emblèmes du double jeu entre les capitales et Bruxelles

Les représentations permanentes des Etats constituent des courroies de transmission entre les capitales et les organes politico-militaires bruxellois. Nées *sui generis* à partir de l'affirmation de comités de fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles auprès des Communautés européennes dans les années 1950⁴⁰, elles se composent de diplomates de carrière (un tiers des effectifs environ), d'experts, de fonctionnaires des grands corps étatiques et d'officiers en matière de politique européenne de défense, qui constituent un relais administratif aux capitales sur place, sous l'autorité d'un ambassadeur. Ce relais est « chargé de veiller à l'établissement d'une articulation cohérente entre le système décisionnel national et celui de l'Union européenne »⁴¹. Autrement dit, il s'agit de l'organe déterminant pour assurer la cohérence des positions nationales apportées sur la table de négociation bruxelloise⁴².

Tant en France qu'en Allemagne, la PESD relève du domaine de la politique étrangère. C'est donc le ministère des Affaires étrangères qui est pour donner les directives nationales aux membres des représentations permanentes, diplomates et militaires. Plus précisément, le niveau de travail diplomatique repose sur le service PESC au sein de la Direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement au Quai d'Orsay, et le *Referat 202* de la Direction politique (*Politische Abteilung*) ainsi que le « correspondant européen » (*EU Korrespondent*) au ministère fédéral des Affaires étrangères. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit plus particulièrement de directives destinées aux équipes des représentants

³⁷ Cf. Michel Mangenot, « Une « chancellerie du prince ». Le Secrétariat Général du Conseil dans le processus de décision bruxelloise », in *Politique Européenne*, 11, automne 2002, pp. 123-142.

³⁸ Cf. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991.

³⁹ Cf. Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright, *Introduction : co-ordinating national action in Brussels*, pp. 1-21, in Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright (eds), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, et Anand Menon, art. cit., p. 770.

⁴⁰ Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles*, op. cit., pp. 184-189.

⁴¹ Yves Doutriaux, Christian Lequesne, op. cit., p. 153. En 2007, la représentation permanente française comptait en centaine de conseillers. L'effectif est semblable dans la représentation allemande. Par contre, la politique de nomination du représentant permanent, ayant rang d'ambassadeur, diffère dans les deux Etats : le représentant et de le représentant adjoint français sont toujours des diplomates de carrière issu des rangs « communautaires » selon la distinction que nous avons analysée plus haut, comme c'est le cas de Pierre Sellal et de Sylvie Bermann par exemple, respectivement représentant permanent et représentante auprès du COPS ; en Allemagne, le représentant permanent est au contraire un haut fonctionnaire issu du ministère fédéral de l'Economie, afin de respecter un certain équilibre entre le ministère des Affaires étrangères et les autres ministères.

⁴² Anand Menon, art. cit., p. 763.

nationaux au Comité militaire de l'UE, les services concernés des ministères de la Défense prennent une part plus large dans la rédaction des instructions. Selon les sujets traités, il peut arriver que l'Elysée⁴³ du côté français, la Chancellerie du côté allemand prennent le leadership sur certains dossiers. Il s'agit essentiellement du cas de dossiers à fort potentiel politique, ayant également une portée symbolique importante, tels que l'opération de soutien aux premières élections en République Démocratique du Congo à l'été 2006, ou le Sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 lors duquel a été débattue la question de la création de la cellule civilo-militaire appelé à devenir le futur quartier général d'opération de l'UE à Bruxelles⁴⁴. Les instructions font ainsi la navette entre les acteurs politico-diplomatiques situés dans les capitales et ceux situés à Bruxelles. Par exemple, pour le lancement du concept des Groupements tactiques 1500 (GT) en 2003-2004, il y a eu des navettes quasi quotidiennes entre les sommets, du Conseil jusqu'à l'application sur le terrain pour approuver le concept. Le processus décisionnel doit être effectué en 5 jours, pour afin que les GT puissent être sur le terrain au jour 6, dans un rayon d'action de 6000 kilomètres.

Les acteurs de ces représentations permanentes étant, par leur position sur le terrain, plus à même d'évaluer et d'anticiper les réactions de leurs homologues sur place que les agents des capitales, ils tendent à adopter parfois une logique de l'approprié (*logic of appropriateness*) soit une forme d'intelligence de situation⁴⁵. Il se produit ainsi un jeu politique entre les configurations de défense des capitales et la configuration de la politique européenne de défense à Bruxelles. Cela provient du double rôle d'information et de négociation en première ligne des acteurs des représentations permanentes au COPS. Est-ce à dire que les représentations permanentes tendent, par une européanisation (ou socialisation européenne en l'occurrence) à devenir des acteurs autonomes de leurs Etats de tutelle ?⁴⁶ En réalité, le fonctionnement de ces représentations permanentes est très fortement marqué par le fonctionnement politico-décisionnel des Etats qu'elles représentent. Les directives ne sont pas perçues de la même façon chez les Français et chez les Allemands par exemple : elles sont vues de façon flexible dans le système français. Au contraire, les compétences étant fragmentées et la prise de décision répondant à une logique collégiale dans le système allemand, les directives de Berlin sont davantage précises. Le poids de la socialisation organisationnelle nationale des acteurs à un mode de travail spécifique d'une part, et la prégnance des systèmes décisionnels nationaux au sein de la configuration décisionnelle de la politique européenne de défense d'autre part, conduit parfois les acteurs militaires et diplomatiques placés sur le terrain à Bruxelles, au COPS ou au CMUE, à faire le grand écart. Les enjeux les plus touchés par ce type de « schizophrénie » sont les sujets sensibles des politiques étrangères nationales, soit notamment la position vis-à-vis de l'Alliance atlantique du côté français, et la position sur les opérations militaires en particulier en Afrique du côté allemand, bien que l'opération EUFOR Congo ait pu amorcer un apprentissage en la matière.

Dès lors, ce double jeu relayé par les représentants des Etats à Bruxelles et les organes de la PESD, loin de neutraliser les luttes bureaucratiques et symboliques qui peuvent exister entre le volet civil (et tout particulièrement les diplomates des Affaires étrangères), et le volet militaire dans l'élaboration de la politique de défense au niveau national, la nouvelle configuration sociale que constitue la PESD les réactive et les transpose à Bruxelles. La variable socialisation joue ici doublement : tant l'ethos

⁴³ L'équipe de conseillers du Premier Ministre à Matignon suit également les dossiers, conformément aux articles 20 et 21⁴³ de la Constitution française, mais se tient souvent davantage en retrait par rapport au Président de la République qui en vertu de l'article 15 est le chef des armées, et dont la politique étrangère et de défense constitue le « domaine réservé ».

⁴⁴ Ce sommet à l'initiative du ministre de la Défense belge Guy Verhofstadt a réuni à Tervuren la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg en pleine crise irakienne afin de faire avancer la PESD, avec notamment deux projets phares : la création d'un QG européen à Bruxelles et la création d'un Collège Européen de Sécurité et de Défense.

⁴⁵ Cf. James March, Johan Olsen, « The logic of appropriateness », *ARENA Working Paper* 09/2004, Centre for European Studies, University of Oslo, et plus généralement sur ce point James Fearon, Alexander Wendt, *Rationalism vs Constructivism : a skeptical view*, pp. 52-72, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, Beth Simmons (eds), *Handbook of international relations*, London, Thousand Oaks, 2002.

⁴⁶ Sur cette question, cf. Jeffrey Checkel, « Social construction and integration », in *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 545-560.

professionnel, que la socialisation organisationnelle antérieure des acteurs, viennent troubler les logiques de pouvoir.

2. La socialisation nationale et professionnelle des acteurs comme variable explicative des jeux organisationnels et symboliques

Nous nous intéressons plus précisément ici à la dimension structurelle de la politique européenne de défense, à savoir la prégnance de la socialisation (professionnelle, nationale, organisationnelle) des acteurs en matière de politique de défense à travers des pratiques de travail qui mettent en lumière le poids des configurations de politique étrangère et de défense nationales, en l'occurrence française et allemande. Les nombreux entretiens conduits à Bruxelles tant auprès d'officiers, que de diplomates ou de rédacteurs civils de la défense des deux nationalités nous conduit à souligner que la socialisation à une façon de travailler dans la configuration nationale s'exporte à Bruxelles, et pèse dans la pratique des acteurs. Même les agents travaillant au sein des organes intégrés de la PESD en tant que fonctionnaires du Conseil, et qui n'ont par conséquent pas de rattachement national formel⁴⁷, travaillent selon la culture organisationnelle nationale qu'ils ont intériorisée au cours de leurs affectations nationales antérieures : « Le travail dans une telle structure est assez difficile car chacun vient avec sa façon nationale de travailler et de penser. »⁴⁸ Comme dans d'autres organes européens comme la Commission par exemple, les pratiques nationales se juxtaposent plutôt qu'elles ne convergent ou s'intègrent⁴⁹. La confrontation des expériences n'est pas toujours prise en compte au Conseil⁵⁰ : « *Comme dans toute organisation internationale, il y a quelques différences, mais à l'épreuve du terrain les différences de travail majeures finissent par s'aplanir.* »⁵¹ Toutefois si les différences majeures pouvant conduire à des blocages tendent à s'aplanir à l'épreuve du terrain bruxellois, force est de constater que l'habitus national demeure un point de référence majeur pour les acteurs politico-militaires, illustrant le constat de Norbert Elias dans *La société des individus* : « *L'Etat national reste encore la première image de référence de l'identité du nous* »⁵². C'est tout particulièrement vrai pour des acteurs occupant un poste tel que celui de diplomate ou de militaire au sein de l'Etat, poste de représentation de la souveraineté nationale à l'extérieur. En effet, « *l'appartenance à une institution insère les partenaires dans une forme particulière d'interdépendance* »⁵³ : autrement dit, il se tisse des chaînes d'interdépendance complexes entre les différents pôles de la configuration de politique européenne de défense.

2.1. La défense, une politique publique hautement symbolique pour les Etats

Tout comme les autres politiques publiques⁵⁴, la politique de défense des Etats a désormais intégré un volet européen. Mais si l'eupéanisation ne va pas forcément de soit dans tous les secteurs d'action publique, une telle évolution semble encore plus problématique en matière de défense, celle-ci étant un

⁴⁷ Contrairement aux experts nationaux détachés par les capitales qui sont à l'EMUE pour effectuer des tâches spéciales ou aux représentants des Etats dans les Représentation permanente auprès du COPS et du Comité militaire de l'UE.

⁴⁸ Entretien avec deux fonctionnaires allemands de l'EMUE, Bruxelles, 24/01/2007.

⁴⁹ Cf. Anne Stevens, *Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle*, pp. 9-27, in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

⁵⁰ Entretien avec deux fonctionnaires britanniques de l'EMUE, l'une civile, l'autre militaire, Bruxelles, 24/01/2007. Notre interlocuteur militaire remarquait en outre qu'il n'existe pas vraiment de système d'*accountability* au Conseil de l'UE : 50% des gens travaillent effectivement, 50% sont de passage en dilettante avant de rejoindre un poste plus intéressant, ce qui d'ailleurs se produit également à l'OTAN. Cette remarque permet de mesurer combien les habitus politico-administratifs nationaux jouent dans la vie quotidienne à Bruxelles, dans les organes intergouvernementaux.

⁵¹ Entretien avec deux fonctionnaires allemands de l'EMUE, Bruxelles, 24/01/2007.

⁵² Norbert Elias, op. cit., pp. 288-289.

⁵³ Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, op. cit., p. 123.

⁵⁴ Cf. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles*, op. cit.

attribut régalien de l'Etat. Le phénomène d'eupéanisation émergent induit une forme de concurrence latente entre les organes nationaux d'une part (ministères des Affaires étrangères et de la Défense, voire chefs d'Etat selon les systèmes politico-militaires), et les instances politico-militaires de l'UE d'autre part : les membres du COPS reçoivent leurs directives de leurs capitales, mais il leur revient d'en adapter l'esprit à la situation de négociation sur le terrain. Leur marge de manœuvre se fonde sur leur expertise des dossiers traités. Or, pour évaluer si ce double-jeu croissant tend à devenir le mode d'action principal en matière de défense, il importe de se poser les questions suivantes : qui agit réellement *in fine* ? Qui prend la décision d'intervenir au Kosovo, en Afghanistan ou au Congo ? Comment ces logiques de pouvoirs renouvelées puisent-elles une partie de leur substance dans des sentiers de dépendance institutionnels ? Qui assume la responsabilité des cercueils de soldats qui reviennent morts des opérations militaires ? Les acteurs majeurs de la PESD sont les ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationaux, les trois organes politico-militaires de l'UE (avec une prééminence du COPS) ainsi que le Secrétariat du Conseil, qui a un rôle de coordination, soit un réseau relativement restreint d'agents liés par une interconnaissance professionnelle. Les Etats restent encore indubitablement maîtres des processus décisionnels et de l'engagement extérieur des troupes nationales et multinationales : même au COPS, ce sont les Etats qui parlent, par la voix de leurs représentants. L'échec du Traité Constitutionnel européen a mis fin à moyen terme aux aspirations à un ministre des Affaires étrangères de l'UE qui parlerait d'une seule voix⁵⁵. La PESD n'entre pas juridiquement dans le domaine des compétences partagées entre l'Union et les Etats, ce qui impliquerait une souveraineté partagée sous forme de codécision entre les Etats, représentés par le Conseil de l'UE, le Haut-Représentant pour la PESC et la Commission⁵⁶. Une autre interrogation permet justement de mettre en lumière « l'obstination » des acteurs étatiques nationaux dans la politique européenne de défense : que délèguent en fait les Etats ? L'examen des Traités et du contenu de la PESD montre qu'il s'agit essentiellement de gestion de crise, soit de *soft security* sur des durées limitées. Quand il s'agit de *hard security*, comme des frappes aériennes par exemple, c'est toujours l'Etat-nation qui agit.

Les blocages et limites rencontrés sont en réalité largement imputables à des « sentiers de dépendance »⁵⁷ produits par les configurations de défense nationale. La défense constituant un élément clef de la souveraineté étatique, de larges pans de cette politique demeurent strictement gérés dans le cadre national : politique de ressources humaines, rémunération, avancement, armement... De même, la question de la relation à l'OTAN, ou la façon d'envisager les opérations extérieures, sont fortement influencées par les choix politico-stratégiques effectués auparavant⁵⁸. 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 : la jeune Agence Européenne de Défense, visant à coordonner les programmes d'armement entre les Vingt-Cinq, n'a pas de pouvoir contraignant pour l'instant⁵⁹. Le problème qui se pose plus largement est celui de l'absence d'une « tête politique » européenne, par exemple un Président de l'Union, élu, doté d'une légitimité populaire. Or il ne saurait y avoir de forces proprement européennes sans un Président de l'Union reconnu comme légitime par l'ensemble des Européens. Comme l'OTAN, l'UE ne dispose d'aucune force propre : les Etats mettent à disposition des

⁵⁵ Le Traité de Lisbonne en cours de ratification lui substitue la création d'un poste de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Cf. annexe 8.17.

⁵⁶ Cf. aussi Jean-Louis Quermonne, *De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité*, pp. 315-332, in Pierre Favre, Jacques Hayward, Yves Schemel (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁵⁷ Cf. Paul Pierson, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2), 1996, pp. 123-163, « Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. », in *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267, et *Politics in time*, op. cit.

⁵⁸ Nous étudions la question en détail au chapitre 8.

⁵⁹ A la question de savoir si la constitution d'un niveau européen d'élaboration des politiques publiques modifie les conditions de fonctionnement des administrations nationales, François Lamoureux conclut qu'il s'avère difficile de formuler une réponse ferme dans la mesure où les administrations inscrivent leur action dans le temps long et se prêtent relativement mal aux évolutions rapides dans leurs modes de fonctionnement. François Lamoureux, *Les administrations nationales vues de Bruxelles*, pp. 171-180, in Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, op. cit.

forces nationales et/ou multinationalisées, dont ils conservent l'usufruit. L'Union n'a d'ailleurs aucun budget militaire propre : seuls les frais administratifs afférents aux instances politico-militaires sont portés au budget communautaire. La souveraineté, traditionnellement assimilée avec la défense nationale, demeure une matrice de lecture prégnante, même si son exclusivité est parfois remise en cause par les nouveaux acteurs opérant sur la scène internationale comme les organisations intergouvernementales, les firmes transnationales ou les ONG entre autres⁶⁰. La politique de défense constitue un domaine de politique publique crucial, revêtant un aspect symbolique primordial et intrinsèquement lié aux identités et mythes nationaux. 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 la politique européenne de défense demeurera longtemps une politique intergouvernementale, dont les blocages proviennent fréquemment des conditions de structuration des systèmes politico-militaires et des forces armées nationales qui interagissent à Bruxelles entre eux et avec la nouvelle configuration. Comme le souligne à juste titre Anand Menon,

« C'est la recherche de l'ordre militaire qui est à l'origine de l'Etat européen occidental que nous connaissons aujourd'hui. Quand le général de Gaulle insistait pour que « la défense de la France soit française », sa conviction profonde était que l'Etat-nation, en tant que mode d'organisation politique et sociale, ne pouvait préserver sa légitimité que s'il était capable d'assurer une protection militaire. »⁶¹

La structuration des configurations politico-militaires nationales, plus spécifiquement dans notre étude française et allemande, est ainsi redevable à un double processus qui tend à contraindre l'espace social de la PESD en une forme de double jeu entre les niveaux national et européen : l'élaboration de la politique de défense joue un rôle essentiel dans la sauvegarde de l'Etat et la préservation de sa position de prestige au regard des autres Etats sur la scène internationale et la politique européenne de défense s'entremêle avec ces défenses nationales.

2.2. Une prégnance majeure des configurations nationales de défense : collégialité allemande versus principe hiérarchique français

Bien que les deux configurations décisionnelles de politique de défense française et allemande remplissent les mêmes grandes fonctions de défense du territoire et de sécurité de la population, et s'appuient sur des principes fondamentaux identiques hérités de l'histoire et visant l'efficacité militaire⁶², le fonctionnement des systèmes décisionnels politico-militaires français et allemand est largement divergent, basé sur deux philosophies bien distinctes : principe hiérarchique du côté français (top-down), principe collégial du côté allemand (bottom-up). Chacun arrive avec ses « bagages » : « *les origines nationales constituent un facteur important dans l'orientation des comportements des fonctionnaires en poste à Bruxelles.* »⁶³ En effet, l'apprentissage d'un mode opératoire européen représente une forme de socialisation tertiaire, donc vulnérable par rapport à socialisation secondaire : comme socialisation secondaire (soit professionnelle) et encore plus qu'elle, elle se heurte à un « *moi déjà formé et [à] un monde social intériorisé* »⁶⁴. Si l'idéal-type weberien d'organisation bureaucratique légale-rationnelle,

⁶⁰ Cf. Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, op. cit.

⁶¹ Anand Menon, *Politique de défense et autonomie de l'Etat*, p. 87, in Vincent Wright, Sabino Casasse (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

⁶² La Révolution française, puis l'Empire napoléonien ont inauguré à la fin du XVIII^{ème} siècle une longue guerre contre la coalition de l'Europe monarchique, qui nécessitait une organisation militaire efficace. L'Europe coalisée s'est donc inspirée du modèle militaire français et des réformes introduites par les révolutionnaires puis par Napoléon Bonaparte.

⁶³ Anand Menon, art. cit., p. 782.

⁶⁴ Cf. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, op. cit., p. 189. On peut ici faire l'analogie avec l'apprentissage d'une seconde langue vivante que l'on apprend : on traduit pendant longtemps les éléments de la nouvelle langue dans l'ancienne. Berge et Luckmann écrivent : « le présent est interprété de façon à être maintenu en relation constante avec le passé », soit la socialisation antérieure. Id., . 222. Rappelons pour mémoire que pour Berger et Luckmann, la socialisation primaire correspond à celle qui se déroule dans l'enfance, par les parents qui entourent l'enfant affectivement. La

qui consiste en une structure pyramidale avec à sa tête le ministre et aux échelons inférieurs les bureaux, a très largement inspiré l'organisation administrative des démocraties occidentales, force est de constater néanmoins qu'il existe des variations sensibles, et surtout des cultures administratives nationales fortes⁶⁵.

La France se caractérise par un Etat unitaire dans lequel l'exercice du pouvoir d'Etat est monopolisé par un seul centre politique, tandis que l'Allemagne est un Etat fédéral qui se compose d'Etats fédérés disposant chacun d'un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire⁶⁶. L'organisation du système politique de chaque Etat dans le temps influence la façon dont son processus décisionnel fonctionne en interne, dans les administrations et entre les services. Ainsi l'idée de République « une et indivisible »⁶⁷ en France constitue un leitmotiv de son fonctionnement décisionnel, consacrant le principe hiérarchique, tandis que la structure fédérale de l'Allemagne et la pratique intense du fédéralisme coopératif⁶⁸ qui permet d'associer étroitement les Etats fédérés à la prise de décision fédérale par le biais du Bundesrat⁶⁹, impliquent une culture administrative de consultation et de compromis équilibré. Le mécanisme de *Verflechtung*, soit d'imbrication des responsabilités entre les Länder et le Bund à travers des relations horizontales entre les Länder et des relations verticales avec le Bund, trouve un écho dans le processus décisionnel sous la forme de la *Mitzeichnung* (co-signature) qui imprègne tout le processus décisionnel bureaucratique allemand. Ce fonctionnement a des implications importantes dans la façon dont les acteurs militaires, politiques et diplomatiques français et allemands conçoivent et pratiquent la politique européenne de défense au quotidien. Les malentendus qui peuvent se produire quand il s'agit de mener des opérations PESD, de dialoguer sur la question des relations UE-OTAN ou encore sur les principes de financement, peuvent être assez largement mesurés à l'aune des inerties des configurations nationales. Plus précisément, dans les deux Etats, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense relève du domaine de la politique étrangère et de défense dont l'élaboration et la mise en œuvre repose sur des institutions et des acteurs clefs, relativement similaires même si leur rôle et leur positionnement relatif au sein de la configuration sociale spécifique formée par la politique étrangère et de défense est différencié à Paris et à Berlin. Dans les deux cas, les acteurs institutionnels majeurs sont les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense accompagnés de leurs organes d'expertise et de conseil⁷⁰ : « *The foreign policy executive always gathers around it an inner coterie of trusted colleagues, security advisers and éminences grises.* »⁷¹

Ainsi, si la structuration des services au sein des ministères des Affaires étrangères et de la Défense français et allemands est similaire (les bureaux sont regroupés en sous-directions, qui sont regroupées en directions, et elles-mêmes en directions générales placées sous l'autorité du secrétaire général, avec le ministre en haut de la pyramide), ces organes ne sont pas systématiquement équivalents et surtout disposent d'un ethos organisationnel propre, ce qui complique la coopération au niveau européen. Le fonctionnement français est *top-down*, suivant le principe hiérarchique hérité de l'époque napoléonienne et implanté dans le fonctionnement des bureaucraties d'Etat françaises (dans le cas présent, les initiatives PESD sont largement impulsées par le haut, soit les chefs au ministère de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Elysée à Paris), tandis qu'il est *bottom-up* en Allemagne, chaque fonctionnaire traitant de PESD disposant, par le biais du principe de co-signature (*Mitzeichnung*) qui pousse le

socialisation secondaire est moins relationnelle et quasi bureaucratique : il s'agit de la socialisation de l'individu au monde professionnel et social. Cf. en particulier le chapitre 3 de La construction sociale de la réalité.

⁶⁵ Sur ce point plus largement, cf. Jacques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien, Coll. « Domat Droit Public », 1993, pp. 462-474.

⁶⁶ Cf. Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Pais, Point Seuil, 5^{ème} éd., 2006.

⁶⁷ Article 1^{er} de la Constitution de 1958.

⁶⁸ Le fédéralisme coopératif désigne les relations nouées par les Etats fédérés entre eux sans nécessairement passer par le niveau fédéral. Ainsi par exemple, les Länder allemands concluent-ils entre eux des accords sur la télévision, ou la lutte contre la pollution. Cf. François de Saint-Ouen, *Le fédéralisme*, Gollion (Suisse), Infolio éd., 2005.

⁶⁹ Il s'agit de la seconde chambre qui garantit la participation active des Länder au processus décisionnel.

⁷⁰ Cf. Stephan Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München, Oldenburg Verlag, 1993 ; Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit. ; Marie-Christine Kessler, op. cit., pp. 192-199.

⁷¹ Christopher Hill, *The changing politics of foreign policy*, London, Palgrave, 2003 p. 58.

fonctionnement décisionnel dans le sens de la concertation constante⁷². Wolfgang Wessels et Dietrich Rometsch évoquent un « système très complexe de participation des fonctionnaires venant de différentes unités administratives à divers niveaux. »⁷³. Or ces traits de fonctionnement bureaucratique caractéristiques socialisent les acteurs, tant militaires que civilo-diplomatiques, français et allemands avant leur prise de poste à Bruxelles, et impriment chez eux des dispositions organisationnelles durables. Les ministères des Affaires étrangères français et allemand en particulier ont choisi non pas une stratégie de l'efficacité dans l'organisation du travail diplomatique, face au poids croissant de la construction européenne dans des domaines toujours plus divers, mais une stratégie de résistance bureaucratique nationale conduisant à un chaînon manquant : la non-européanisation des services diplomatiques⁷⁴. Dès lors, les dépendances institutionnelles, qui s'incarnent dans les acteurs à travers leur socialisation nationale, organisationnelle et professionnelle, induisent des jeux différenciés et souvent dotés d'une dimension symbolique non négligeable.

2.3. Des jeux d'acteurs différenciés, favorisés par la structure fonctionnelle de la PESD à Bruxelles

Quelles interactions produisent les deux niveaux de jeux national et européen en matière de défense pour les acteurs militaires et diplomatiques⁷⁵ ? Il s'agit ici de saisir le poids et les liens d'interdépendances qui se trament entre les pôles majeurs de décision en matière de défense européenne : les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense (à travers le cas des Chefs d'état-major des armées) en France et en Allemagne. La configuration sociale formée par la PESD et ses organes constitue une scène « encombrée d'acteurs qui ont chacun leur idée sur le rôle qu'ils vont jouer et sur la mise en scène »⁷⁶ de ce rôle : il n'existe par de neutralité des acteurs par essence, mais au contraire une prégnance majeure de leur identité professionnelle et de leur socialisation organisationnelle. Poser la question de l'européanisation de la défense en sous-entendant par-là la création d'une matrice cognitive européenne⁷⁷ ne fait guère de sens si l'on ne s'intéresse pas aux représentations et aux pratiques développées par les acteurs qui concourent à la mise en œuvre de la PESD. En effet, il se produit, comme nous le montrons ici, une forme de mobilisation identitaire des acteurs militaires vis-à-vis des acteurs civilo-diplomatiques en France et en Allemagne⁷⁸ : militaires et diplomates développent en fait deux types distincts de rationalité. L'enquête conduite laisse globalement apparaître une combinaison de rationalité plus portée vers le pragmatisme et les conséquences matérielles de l'action chez les acteurs militaires, tandis qu'elle est plus marquée par une attention aux conséquences politiques et idéologiques chez les acteurs diplomatiques. Finalement c'est la vieille rivalité entre Défense et Affaires étrangères qui

⁷² La fragmentation des unités de gestion militaire du territoire allemand occupé en 1945 se retrouvait de façon relativement symétrique dans les trois zones d'occupation occidentales⁷². La reconstruction du système politico-administratif allemand a dès lors été fortement marquée par ce fonctionnement originel, destiné autant à empêcher toute renaissance de chefs charismatiques qu'à rendre opérationnelle la mission de reconstruction et d'administration du territoire par les troupes américaines, britanniques et françaises.

⁷³ Wolfgang Wessels, Dietrich Rometsch, *L'interaction administrative allemande et l'Union européenne. La fusion des politiques publiques*, op. cit., p. 133. Ce principe est en fait hérité de l'histoire de l'Allemagne, et notamment du traumatisme du III^{ème} Reich : il vise à ce qu'aucun chef ne puisse réellement agir en toute liberté, à tous les niveaux de l'administration fédérale tant que fédérée.

⁷⁴ Cf. Florian Güssgen, , « The missing link: the non-europeanization of the foreign services », in *Politique Européenne*, 8, automne 2002, p. 125.

⁷⁵ Sur la question plus large de la coordination nationale des politiques européennes, cf. Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright (dir.), *The national co-ordination of EU policy : the domestic level*, op. cit., et en particulier le chapitre d'Hans-Ulrich Derlien sur l'Allemagne (pp. 54-78) et celui d'Anand Menon sur la France (pp. 79-98).

⁷⁶ Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op. cit., p. 190.

⁷⁷ Cf. Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique Européenne*, 10, 2003, pp. 148-171.

⁷⁸ Bastien Irondelle avait observé le même type de mobilisation identitaire entre responsables militaires et acteurs des Affaires étrangères dans la négociation de la réforme militaire de 1996. Cf. Bastien Irondelle, *Gouverner la défense*, op. cit., p. 410.

transparaît et se reproduit sur la scène bruxelloise, qui socialise les acteurs tant militaires que diplomatiques issus des Etats, comme le souligne cet officier allemand : «*Depuis Bismarck il existe une concurrence entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères. Selon Clausewitz l'armée est un moyen de la diplomatie, ce qui veut dire que les militaires font aussi de la politique étrangère.*»⁷⁹

En France aussi bien qu'en Allemagne, le ministère des Affaires étrangères a un rôle traditionnel de représentation de l'Etat dans la vie internationale, et d'animation et de gestion globale de la politique étrangère de l'Etat⁸⁰. En effet, tous deux ont la charge de présenter une position nationale intégrée et cohérente à l'extérieur, lors des négociations multinationales. L'expression allemande *Primat der Aussenpolitik gegenüber der Fachpolitik* (primat de la politique étrangère sur la politique sectorielle) permet d'en rendre compte⁸¹. Mais le problème des décalages qui peuvent se produire entre les interprétations et les pratiques de la PESD par les acteurs politico-militaires français et allemands provient largement du fait que le Quai d'Orsay pèse plus lourd que le ministère fédéral des Affaires étrangères dans la prise de décision politico-militaire, dans la mesure où le ministère fédéral de la Défense est celui qui engage les troupes, ce qui modifie le poids du Ministère fédéral de la Défense dans le système allemand. D'ailleurs, le Quai d'Orsay détient en France le monopole de la communication sur les questions de sécurité et de défense : il n'existe pas d'expression politique directe du CEMA. Le CEMA doit impérativement passer par le Quai d'Orsay lorsqu'il veut communiquer avec un homologue étranger, une situation qui ne se retrouve pas symétriquement en Allemagne où le *Ressortprinzip* fragmente la configuration et les jeux entre les pôles bureaucratiques⁸². En outre, il existe une dimension financière très forte de la diplomatie allemande, et cela est du également au *Ressortprinzip*. Chaque ministère disposant d'un budget propre pour exécuter les décisions qui relèvent de son domaine de compétence, nombreuses sont les tensions sur le budget militaire⁸³. D'autant plus que le fonctionnement au consensus offre au ministère des Finances une capacité de freinage de certains dossiers, et que le ministère fédéral de la Défense doit souvent assumer budgétairement seul les décisions militaires. D'où les longs débats autour des questions d'engagement extérieur de la Bundeswehr ou de conception de programmes communs d'armement par exemple.

Un autre élément est à prendre en compte dans la comparaison des configurations nationales française et allemande de politique de défense afin de saisir pourquoi il ne semble pas se produire de réelle convergence des systèmes de défense européens, en dehors d'aspects marginaux ou de grandes tendances en termes d'effectifs et de missions des forces armées, tendances d'ailleurs à l'œuvre depuis la fin des années 1960 au sein desquelles la PESD ne fait que s'intégrer. L'organisation de l'armée française et celle de la Bundeswehr sont profondément divergentes, tant du point de vue du système de fonctionnement que de celui de la gestion des ressources humaines⁸⁴. Ainsi, à l'attachement mental et plus émotionnel en France correspond une armée de tradition directement rattachée au Président de la République, chef des Armées ; à l'attachement plus distant en Allemagne, une armée de citoyens sous contrôle parlementaire : «*Les Allemands voient beaucoup plus leur armée comme quelque chose de nécessaire, dont on a besoin.*»⁸⁵ Néanmoins, deux récentes réformes concomitantes en 2005 en France (décret du 21 mai 2005) et en Allemagne (*Berliner Erlass* de 2004, entré en vigueur le 21 janvier 2005)

⁷⁹ Entretien avec un officier allemand, *Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation* (AIK), Strausberg, 18/07/2006.

⁸⁰ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, op. cit., pp. 73-88.

⁸¹ Cf. Lisette Andrae, Karl Kaiser, *Die „Aussenpolitik“ der Fachministerien*, p. 34, in Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hrsg.), *Deutschlands neue Aussenpolitik, Institutionen und Ressourcen*, op. cit.

⁸² Chaque ministère est responsable de son domaine de compétence, y compris des conséquences et des coûts que cela implique.

⁸³ Judith Siwert-Probst, *Die klassischen ausserpolitischen Institutionen*, op. cit., pp. 20-25; cf. également Michèle Knodt, Nicola Staeck, « Shifting paradigms : reflecting Germany's European policy », art. cit.

⁸⁴ Les différences sont plus marquées entre les soldats qu'entre les officiers et sous-officiers dont les grades, s'ils sont découpés différemment, sont harmonisés selon les conventions de l'OTAN.

⁸⁵ Ibid. Paul Klein écrit de même : « Dans un ordre social fondé sur la liberté individuelle, l'armée n'est jamais qu'un mal nécessaire. » Paul Klein, *Le cas allemand : la Bundeswehr à la croisée des chemins*, in Bernard Boëne, Michel-Louis Martin, idem, p. 166.

ont contribué à renforcer le rôle des chefs d'Etat-major des Armées français et allemand en matière de politique de défense, dans un souci affiché de cohérence. Néanmoins l'après guerre, puis la fin de la guerre froide ont vu décliner le rôle des élites militaires en matière de politique étrangère, au point que Samy Cohen parle de « défaite des généraux »⁸⁶, mis à part quelques domaines d'exception tels que le pré carré africain pour la France, chasse jalousement gardée par « les colonels du CPCO »⁸⁷. Néanmoins, l'existence même à l'Elysée d'un Etat-major particulier du Président⁸⁸ montre que, plus qu'en Allemagne, les officiers généraux situés aux postes clefs du système politico-militaire (Chef d'Etat-major des Armées, Chef de l'Etat-major particulier surtout) jouent un rôle encore non négligeable en matière de politique de sécurité mais sur des questions beaucoup plus circonscrites (telles l'armement ou le terrain africain) qu'au cours du XX^{ème} siècle, l'absence d'expertise du pouvoir politique sur un certain nombre de questions le rendant dans une certaine mesure dépendant des militaires⁸⁹. Néanmoins, comme le souligne Samy Cohen, l'influence de l'armée demeure relativement marginale⁹⁰ et n'aspire pas à s'étendre en dehors des questions strictement militaires.

Ces interdépendances –voire rivalités- bureaucratiques-symboliques se trouvent en réalité réfractées à Bruxelles, scène dominée pour une large part par les diplomates, mais au sein de laquelle les militaires ont pris une place majeure et disputée. L'entrée en scène d'une dimension militaire dans l'UE encourage les comportements stratégiques, en particulier chez les militaires français. Le passage par les organes politico-militaires ou les unités multinationales européennes constitue en général plutôt un atout pour la carrière des officiers, et surtout une activité professionnelle variée et intéressante : les militaires français font figure de militants vis-à-vis des officiers des autres nations dont les opportunités de travail à l'OTAN peuvent en partie expliquer un intérêt direct moins prononcé pour la PESD. Au niveau national français, par exemple, les militaires tendent à stigmatiser le manque d'esprit européen du Quai d'Orsay⁹¹ ; de même, ils remettent parfois en cause certains éléments de la position française vis-à-vis de l'OTAN, ce qui les place en porte-à-faux dans les négociations quotidiennes à Bruxelles, alors même que la France passe pour un leader dans la PESD. A Berlin, certains diplomates du ministère fédéral des Affaires étrangères voient en cette européanisation une opportunité de redéfinir une politique étrangère allemande plus sûre d'elle, notamment en matière d'intervention extérieure, tandis que leurs homologues militaires manifestent de la réserve sur la participation de l'Allemagne à certaines opérations militaires, en Afrique particulièrement, tout en voyant en le système décisionnel de la PESD un argument pour justifier certaines demandes budgétaires, dans la Marne notamment.

Au niveau européen, 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'armement⁹². Ces éléments amènent à évoquer trois Europe de la Défense : celle des diplomates, celle

⁸⁶ Samy Cohen, *La défaite des généraux*, op. cit.

⁸⁷ Entretien avec un officier supérieur à Paris, 27/10/2005.

⁸⁸ Ce général est en principe choisi pour son ouverture d'esprit, et toute action corporatiste l'écarterait du champ de la décision. Le Chef de l'Etat-major particulier vise au contraire à garantir une certaine indépendance d'esprit au Président vis-à-vis de l'expertise du Chef d'Etat-major des Armées et de l'Etat-major des Armées en lui fournissant des conseils indépendants.

⁸⁹ Cf. Jean Guisnel, *Les généraux : enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La Découverte, 1990.

⁹⁰ Id. Il importe de rappeler que la sphère militaro-industrielle connaît plus de grandes divisions que de convergences : nos entretiens ont notamment révélé un antagonisme fort entre les agents du politico-militaire et les fonctionnaires de la Délégation Générale à l'Armement. En outre, l'armée française vit encore assez largement en marge de la société civile, et ne parvient guère à échanger sur la base de valeurs partagées avec elle, malgré le processus entamé de banalisation avec la professionnalisation à la fin des années 1990 qui vise à faire du métier militaire un métier comme les autres, ou presque. Sur les relations civilo-militaires, cf. quelques classiques de la sociologie militaire : James Burke, Charles Moskos, *The postmodern military*, pp. 141-162, in James Burk (ed), *The military in new times: adapting armed forces to a turbulent world*, Boulder, Westview Press, 1994 ; Theodore Caplow, Pascal Vennesson, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2000 ; Samuel Huntington, op. cit. ; Morris Janowitz, *The professional soldier. A social and political portrait*, Glencoe, The Free Press, 1974 (1st ed.: 1960).

⁹¹ Une carence soulignée également par Michel Barnier dans un entretien accordé à la revue *Politique Internationale* en 2005.

⁹² Cf. Andy Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2004, et le numéro spécial de *Politique Européenne* coordonnée par Pascal Vennesson et Bastien Irondele, « L'Europe de la défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique Européenne*, 8, 2002.

des militaires et celle des constructeurs d'armement, relayant les concurrences qui existent sur le plan national interne⁹³. La marque la plus explicite de concurrence entre acteurs militaires et acteurs civilo-diplomatiques au sein de la configuration sociale que constitue la politique européenne de défense se manifeste dans l'absence d'un organe spécifique pour les ministres de la Défense européens. Les questions de défense sont en effet discutées au sein du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures (CAGRE), qui constitue « la formation la plus influente » en matière de PESD⁹⁴, consacrant *de facto* l'aval des ministres des Affaires étrangères sur ce type spécifique d'action publique européenne. Cet organe a vu le jour au Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002 ; il tient des sessions distinctes du Conseil Affaires Générales, consacrées aux questions relevant de la politique étrangère de l'Union et de ses relations extérieures, ce qui englobe tant les questions de défense, que de commerce, ou encore de coopération et d'aide humanitaire. Le Traité constitutionnel caduc consacrait dans son article 23 deux formations du Conseil : le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. Lors de la Convention européenne, le groupe de travail VIII « Défense » présidé par Michel Barnier et réunissant des experts et des praticiens de diverses nationalités avait proposé la création d'un Conseil réunissant les ministres européens de la défense dans le cadre juridique du Conseil de l'UE ; ce conseil aurait eu un rôle dans le domaine capacitaire, dans la surveillance de la mise en œuvre des engagements des Etats-membres et d'adaptations de leurs objectifs au cadre de la PESD. Mais cette proposition n'a pas rencontré l'unanimité, dans la mesure où les acteurs politico-diplomatiques des Etats-membres ont jugé suffisant le mécanisme de rencontres informelles des ministres de la Défense. Le Traité de Lisbonne ne propose d'ailleurs aucune avancée sur ce point⁹⁵.

En outre, l'attitude de ces deux types d'acteurs vis-à-vis de la question plus générale de la construction européenne peut sembler pour le moins paradoxale d'après les entretiens que nous avons conduits. Les militaires –français essentiellement- apparaissent fréquemment comme des militants de la cause européenne, tandis que les diplomates demeurent soucieux de faire avancer l'influence de leur nation sur la scène bruxelloise. Par contre, la nature même de la tâche diplomatique étant de représenter sa nation, les revendications d'europhilie des ministères des Affaires étrangères, tout particulièrement perceptibles dans le discours de certains diplomates allemands, revêtent une tonalité toute politique peu suivie d'effets systématiques. Ainsi par exemple, la notion d'intérêts nationaux reparait progressivement, encore floue mais présente, dans la politique étrangère allemande, notamment depuis la reconnaissance anticipée par Hans-Dietrich Genscher de l'indépendance des républiques croate et slovène en 1991. Force est de constater qu'en 2006, au cœur de la guerre du Liban, le ministre allemand des Affaires étrangères Steinmeier a eu le même réflexe que son homologue français, soit celui de se rendre sur place, alors même que le Haut Représentant pour la PESC s'était rendu sur le terrain au nom de l'UE.

Dès lors, le fonctionnement de la configuration décisionnelle de la PESD si elle semble laisser la part belle aux diplomates, les met aussi en concurrence avec des acteurs militaires qui y voient un moyen potentiel de regagner une légitimité parfois remise en cause au sein des Etats depuis la fin de la guerre froide. Cette configuration est en outre marquée par les sentiers de dépendance institutionnelle des configurations décisionnelles nationales en matière de politique de défense.

Conclusion

Au fond, la PESD, loin de concurrencer les politiques de défense nationales, offre à leurs acteurs une nouvelle arène, tant en termes de carrière, que de visibilité institutionnelle. La PESD leur offre un substitut politique, notamment face à la politique de défense américaine, mais aussi un argument pour justifier certaines demandes, budgétaires entre autres, devant leurs gouvernements nationaux. Force est de constater, et c'est là une plus-value de la méthode comparative, que l'émergence d'une politique européenne de défense n'entraîne pas de convergence automatique des configurations de

⁹³ Cf. Andy Smith, id., pp. 153-163.

⁹⁴ Cf. Roseline Marillier, op. cit., p. 47.

⁹⁵ Article 9b du Traité de Lisbonne. Cf. l'annexe 8.17.

politique de défense nationales, mais plutôt des ajustements incrémentaux de la façon de coopérer des Etats dans le domaine militaire. Les configurations domestiques impriment *de facto* une marque pesante sur la configuration émergente de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. La défense relevant de la souveraineté nationale, les organes politico-militaires de la PESD ont été largement modelés par des acteurs porteurs d'une double socialisation nationale, et professionnelle/organisationnelle. Cette variable « socialisation » à une configuration décisionnelle nationale en matière de défense permet de saisir pourquoi, dans le jeu à double niveau qui se tisse entre Bruxelles et les capitales, les configurations nationales -et les acteurs qui ont pour tâches de les représenter sur la scène bruxelloise- occupent une position prépondérante. Les acteurs des représentations permanentes des Etats emportent avec eux un habitus national et un ethos organisationnel que deux ou trois années à Bruxelles ne permettent pas de modifier radicalement.

Si les Etats s'engagent à mettre en commun certaines forces, notamment à travers le catalogue capacitaire d'Helsinki, ils sont toujours détenteurs ultimes de la décision dans les affaires militaires. Ce sont leurs représentants politiques légitimes, démocratiquement désignés, qui demeurent les porteurs de la responsabilité de l'engagement des troupes à l'extérieur du territoire national, et répondent *in fine* de la vie des soldats des armées nationales. Cependant, cette prégnance des configurations nationales de défense dans la PESD s'accompagne d'une transformation des jeux et des logiques de pouvoir entre les niveaux nationaux et européen. Les diplomates et les militaires des représentations permanentes, et du secrétariat général du Conseil, notamment, sont devenus des acteurs clefs du système décisionnel de la politique européenne de défense, qui tendent à se situer stratégiquement à la croisée entre leur capitale d'appartenance, dans laquelle ils seront pour la plupart de retour à l'occasion de leur prochain poste, et la scène européenne leur permettant de développer une forme de capital relationnel non négligeable.