

La PESD en 2005

-

Entre piétinement institutionnel et avancées opérationnelles

Paul Antropius, CRIS, Université Paris 1

Delphine Deschaux-Beaume, PACTE, IEP de Grenoble

Cet article se propose de faire le point sur l'évolution de la politique européenne de défense en 2005. Une telle tentative se heurte néanmoins au défi de l'histoire récente : délimiter, tracer les grandes tendances du présent sans disposer du recul suffisant à distinguer les événements qui feront date de ceux qui resteront à l'état de détail.

Cette année devait être marquée par l'adoption du Traité constitutionnel européen ; elle fut marquée par son rejet dû aux « non » français et néerlandais. On ne peut s'empêcher de penser, toutes choses égales par ailleurs, au rejet en 1954 de la CED. Le projet d'une défense proprement européenne semble balbutier. Mais le contexte international s'est profondément métamorphosé depuis la chute du Mur de Berlin. Et cette fois-ci, la pratique de la défense européenne n'est pas forcée d'attendre une consécration juridique pour démontrer le souhait des Etats européens de s'engager dans cette voie.

L'Union répond donc aux diverses évolutions des relations internationales mais dans des conditions contraignantes. Dans ses frontières, 2005 prolonge le tournant de 2001, en portant l'attention mondiale sur la menace terroriste confirmée en Europe lors des attentats de juillet 2005 à Londres, deux ans après avoir atteint la capitale espagnole. Dans son voisinage géographique, le souhait de l'OTAN de se retirer des Balkans offre une nouvelle opportunité aux Européens de montrer une volonté de concrétisation pour l'Europe de la défense. En Asie, le tsunami de décembre 2004 vint démontrer plus encore la nécessité de se doter d'une meilleure synergie entre moyens civils et militaires afin de pouvoir réagir à divers types de catastrophes naturelles dont on augure la recrudescence.

Innovation, approfondissement et extension de l'intervention des politiques de sécurité et de défense européenne sont donc à l'agenda. Mais dans le même temps, l'Europe se trouve peu soutenue par un contexte économique morose, notamment dans la zone euro. Par comparaison avec le monde anglo-saxon, la France et l'Allemagne flirtent avec les critères de Maastricht en

matière d'endettement public, ce qui accroît d'autant la sensibilité de la question des budgets de défense. L'élection d'Angela Merkel au poste de Chancelière allemande, connue pour ses positions assez fermement atlantistes, peut apparaître comme un facteur supplémentaire d'interrogation pour l'Europe de la Défense.

C'est avec ce legs et ces influences que doit composer la PESD, officiellement instituée en juin 1999 lors du Sommet européen de Cologne, suite au déblocage britannique sur le sujet à Saint-Malo en décembre 1998. En six ans, la défense européenne a progressé rapidement, se dotant d'organes à Bruxelles (COPS, Comité Militaire et Etat-Major de l'Union Européenne) en 2001, de concepts et se lançant même dans des engagements extérieurs. C'est donc au regard de cette rapide évolution qu'il s'agit d'apprécier les avancées et les blocages de la Politique Européenne de Défense en 2005.

Tant bien que mal, les pays membres poursuivent leur lent travail d'édification et de recomposition des forces, en direction d'une plus forte réactivité et d'une meilleure intégration des composantes entre outils militaires et capacités civiles de gestion des crises, avec la participation croissante de la Commission européenne. Si la relative improvisation et l'approfondissement des cadres existants semblent réussir aux opérations extérieures, la question qui se pose au fond reste l'harmonisation globale des objectifs et des armées.

1. Une réactivité accrue aux crises

Le Traité constitutionnel européen prévoyait l'instauration d'un poste de ministre capable de coordonner l'action de l'Union européenne en cas de crise, comme l'opération *Artémis* en avait révélé le besoin.

1.1 En attente du Ministre Européen des Affaires étrangères...

En créant un poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union, assisté de militaires, de diplomates et de fonctionnaires européens spécialisés en matière de défense et de relations extérieures, la Convention chargée de préparer le texte constitutionnel avait ouvert la voie à une meilleure cohérence des divers aspects de la PESD : relations fonctionnelles entre volets civil et militaire, meilleure coordination interpilier entre le Conseil et la Commission sur les

questions de sécurité et de défense¹. Ainsi, en cas de lancement d'une mission militaire ou civilo-militaire par l'UE, l'article I-41 §4 du Traité constitutionnel prévoyait que : « [...] le ministre des affaires étrangères de l'Union peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission. » Premier pas avorté en direction d'une réactivité accrue et facilitée des forces européennes, la capacité européenne de projection rapide poursuit cependant sa lancée.

1.2 Le commandement par nation-cadre : une réactivité coûteuse. Une comparaison d'Artémis et d'EUPOL Kinshasa

Le *Headline Goal* de 2003 prévoyait le déploiement en 60 jours et pour un an de 50 à 60 000 soldats. 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. Dans les dix jours qui suivent, la mission doit être sur pied. En l'occurrence, l'opération *Artémis* de 2003 en République Démocratique du Congo représente le prototype des opérations militaires que la PESD se propose de mener. Cette intervention est une première à plusieurs titres : première mission de réaction rapide, première à appliquer le concept de nation-cadre, première opération en Afrique ; et pour finir, la première mission de l'Union Européenne à s'affranchir du soutien de l'OTAN. Objectifs et capacités convergent. Démonstration a été faite que « si l'on veut, on peut », puisqu' *Artémis* a été un « succès ». Quelques réserves, cependant : la rapidité du déploiement tient à des circonstances particulières (prépositionnement des troupes françaises, notamment) dont on peut douter qu'elles se reproduiront en toute occasion, et que la PESD doit donc s'efforcer de pérenniser. La principale difficulté tient à ce que les opérations de l'Union Européenne ont vocation à rester multinationales, bien que le risque et l'impératif de réactivité incitent à préserver un noyau dur national². *Artémis* engendra le concept des groupements tactiques.

¹ Comme le dispose l'article I-28 §2 : « Le ministre des Affaires étrangères de l'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune. »

² Déclaration du Général Neveu, commandant de l'OHQ à Paris pendant l'opération *Artémis*.

1.3 Les groupements tactiques au cœur de la capacité de projection européenne.

Agréé en juin 2004 suite à une initiative franco-britannique, rapidement rejointe par l'Allemagne, le concept a été approfondi en 2005. Basés sur le principe de la multinationalité, les groupements tactiques sont prévus pour réunir chacun 1500 hommes d'ici 2007 (GT 1500). Visant à doter l'UE d'une véritable capacité de réaction rapide en réponse à une crise ou un besoin urgent du Conseil ou des Nations Unies, ils pourront être maintenus sur le théâtre d'opération pour une durée de 3 mois maximum. Suite à la conférence de coordination du 8 novembre 2005, ces forces devraient à terme permettre à l'Union Européenne d'entreprendre simultanément deux opérations de réaction rapide.

Reste à projeter ces *battle groups*, et à les soumettre à une chaîne de commandement robuste. En ce qui concerne le transport, les armées européennes n'en sont plus à préparer une guerre sur leur propre sol ; les opérations envisagées dans le cadre de la PESD visent à régler les crises des autres³. Or le déploiement d'un seul GT 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 étant prévue en 2008, le recours à la location d'Antonov 142 pourrait être réédité, comme pour la mission *Artémis*.

1.4 La mise en place de structures de commandement pour l'Union Européenne

Concernant le commandement, la formule de la nation-cadre mise au point en 1997 par les ministres de l'UEO présente l'avantage de monter rapidement un état-major européen. Dans le cas d'*Artémis*, le CPCO français a été multinationalisé, sans rompre une chaîne de commandement rodée. À leur tour, quatre autres états-major de niveau stratégique (OHQ) ont été déclarés aptes en 2005 à être européenisés pour planifier et conduire une opération militaire de l'UE : le *Permanent Joint Quarter* (PJQ) britannique, l'*Einsatzführungskommando* (EinsFüKdo) allemand, le *Comando Operativo di vertice Interforze* (COI) italien et un quartier général grec. Pour éprouver cette formule de chaîne de

³ Nicole Gnesotto, dans le reportage *Thema – la Politique Européenne de Défense*, diffusée sur Arte le 10 mai 2006.

commandement européenne⁴, un exercice (MILEX 05) s'est tenu en France du 22 novembre au 1^{er} décembre 2005, au cours duquel la France et l'Allemagne ont assuré le fonctionnement des niveaux stratégique (OHQ) et opératif (FHQ). Cet exercice d'une valeur importante pour l'Europe de la Défense a permis de montrer que l'Union Européenne avait désormais la capacité de planifier et de conduire une opération militaire autonome de grande ampleur (jusqu'à 60 000 hommes dans la seconde partie de l'exercice), sans pour cela être contrainte de recourir aux moyens de planifications communs de l'Alliance.

1.5 Les espoirs de la Cellule civilo-militaire

Dans une perspective identique de réactivité, la Cellule civilo-militaire est destinée à devenir un centre de planification et de commandement d'opérations à Bruxelles ; elle fait partie du « paquet de Tervuren »⁵. Organe négocié par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg lors du sommet du 29 avril 2003, en pleine crise irakienne, son objectif est de fournir les moyens d'une opération autonome de gestion de crise, avec une structure OHQ, ou état-major de conduite. Ainsi, une option supplémentaire s'offre aujourd'hui à l'UE, particulièrement adaptée dans le cas d'intervention rapide, à moins de remobiliser la formule de la nation-cadre. Il reste que dans le cas d'opérations lourdes, seul le cadre de « Berlin + », en donnant accès aux moyens de planification de l'OTAN, reste à ce jour envisageable.

La Cellule, mise en place le 1^{er} juillet 2005, est statutairement à l'intérieur de l'EMUE et placée sous le commandement du Général Perruche, chef actuel de l'Etat-Major de l'Union. Elle travaille à plusieurs niveaux :

- politico-stratégique (*contingency planning*) : elle vise à définir des lignes-forces pour d'éventuelles implications de l'UE sur un théâtre d'opération ;
- *Crisis planning* : la Cellule assiste la DGE VIII du Conseil (politico-militaire) et la DGE IX (gestion civile des crises) en proposer des concepts de gestion de crise, afin préparer la décision du Conseil.

⁴ Cette chaîne d commandement fonctionne de la façon suivante : Conseil de l'UE → Comité Politique et de Sécurité (COPS) → Etat-Major de l'UE → Etat-major stratégique (OHQ) → Etat-major opératif (FHQ).

⁵ Le paquet global décidé lors du sommet des Chocolatiers du 29 avril 2003 comprenait 4 éléments : la création d'une cellule de l'Union Européenne à SHAPE, la création d'une cellule de liaison de l'OTAN à l'EMUE, le concept d'Union Européenne de Sécurité et de défense (UESD) et la création d'un élément qui renforcerait les capacités autonomes de l'UE, soit la Cellule civilo-militaire

Noyau dur d'une vingtaine de civils et militaires, elle sera renforcée par l'arrivée de nouveaux membres. Le Centre d'opération doit compter à terme environ quatre-vingts personnes. Pendant plus de six mois, des divergences de vues entre Français et Britanniques sur le mandat à confier à cette Cellule ont freiné son développement, la crainte majeure des Britanniques étant une duplication de SHAPE, l'état-major de planification stratégique de l'Alliance en Europe. La Cellule est encore en phase d'émergence.

1.6 La Force Européenne de Gendarmerie : un outil supplémentaire pour gérer les crises

La France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas ont donné suite à la proposition de Michèle Alliot-Marie et ont signé une déclaration d'intention instituant la Force de Gendarmerie Européenne (FGE) le 17 septembre 2004. En cours de formation en 2005, sa mission sera de contribuer au développement de la PESD en dotant l'Union Européenne d'une large capacité de conduite de l'ensemble des missions de police dans le cadre des missions de Petersberg⁶ et en participant aux initiatives des organisations internationales (ONU, OTAN, OSCE). Un premier exercice virtuel s'est tenu en avril 2005 à Vicenza en Italie, et la montée en puissance de l'état-major de la FGE a eu lieu entre les 15 et 17 juin 2005 au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier. L'inauguration du Quartier Général de la FGE s'est déroulée le 23 janvier 2006 à Vicenza en présence du Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana. Elle préfigure l'approche multidimensionnelle dont l'Union Européenne a fait son credo.

2. Vers une intégration approfondie du civil et du militaire

La conception européenne de gestion des crises se distingue de l'option militariste américaine en associant étroitement volets civils et militaires. Pendant que les opérations militaires prennent de l'ampleur dans les Balkans, les opérations civiles ont fait leur percée, déclinées sous diverses formes. Reste que la conjonction entre les deux composantes gagnerait à être approfondie.

⁶ Missions figurant dans le Traité sur l'Union Européenne depuis 1997.

2.1 La Stratégie de Sécurité Européenne, la Coordination civilo-militaire et la réforme du secteur de la sécurité

La Stratégie Européenne de Sécurité (SES), intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur »⁷ et adoptée par le Conseil européen le 13 décembre 2003, marque une étape importante dans la construction d'une Europe de la Défense. Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne – et singulièrement à la sortie de la crise irakienne –, les États-membres ont adopté une vision stratégique commune couvrant l'ensemble des domaines de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Son approche intégrée relie les quatre grandes dimensions de l'action extérieure : sécurité physique ; prospérité économique ; droits de l'homme et État de droit ; bien-être social. Il s'agit d'une première tentative de mise en cohérence de l'action de l'UE comme acteur international, selon J. Solana.

En 2005, ce document semble devenir de plus en plus un cadre de référence. Indice révélateur : il est inscrit aux modules de formation organisés lors des sessions du Collège Européen de Sécurité et de Défense. Par ailleurs, Sven Biscop indique que « plus une initiative est liée à la stratégie [européenne de sécurité], plus il paraît difficile de s'y opposer », soulignant par-là que les États-membres font une utilisation tactique du texte : « Plus une initiative est liée à la Stratégie, plus il paraît difficile de s'y opposer », étant donné qu'elle a reçu l'aval des Vingt-Cinq.⁸

Néanmoins, la filiation entre la SES et la PESD n'a pas encore été établie en 2005 : l'État-Major de l'Union Européenne (EMUE) et son Comité Militaire (CMUE) raisonnent encore sur la base de l'objectif capacitaire défini à Helsinki en 1999. Par ailleurs, le Comité Politique et de Sécurité (COPS) a acté le concept de coordination civilo-militaire en 2005 : il s'agit d'un document destiné à encadrer la participation de l'UE à la gestion de crises, en fonction du bilan tiré de l'engagement européen en République Démocratique du Congo en 2003. De même, la PESD commence à prendre en compte le concept de réforme du secteur de sécurité (RSS), dont les premiers terrains d'expérimentation sont la République Démocratique du Congo et la mission en Palestine.

⁷ Le texte est disponible sur le site du Conseil : www.ue.eu.int/uedocs/csUpload/031208ESSIIFR.pdf

⁸ Sven Biscop, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n°56, Paris, décembre 2005, p. 52.

2.2 La percée des opérations civiles

Preuve tangible de l'engagement européen en matière de synergie civilo-militaire, la panoplie des opérations civiles en cours s'est amplement étoffée. Cette série des « premières » est sans conteste l'avancée la plus significative de la PESD en 2005. On retiendra en particulier la combinaison des missions *EUFOR Althea* et *EUPM*, représentant à l'échelle de la Bosnie-Herzégovine le modèle pratique du remède de reconstruction proposé dans la SES. Généralement, ces missions civiles sont non-exécutives, et consistent en l'assistance « à domicile » aux réformes de police (*EUPOL*), au secteur de sécurité (*EUSEC*), aux institutions judiciaires (*EUJUST*) ou encore à la gestion des frontières (*EUBAM*).

Trois missions de police étaient en cours en 2005 : l'*EUPM*, *EUPOL Kinshasa* au Congo et *EUPOL Proxima* en Macédoine. Cette dernière, déjà renouvelée pour l'année 2005, se prolonge d'une quatrième – la mission *EUPAT* (pour *Police Advisory Team*) – à partir du 25 décembre 2005 jusqu'au 5 juin 2006. La République de Macédoine est devenue la zone « éprouvette » de l'engagement européen, où l'action de l'Union s'est manifestée en continu et sur l'ensemble du spectre civil et militaire depuis la première opération militaire de la PESD, *Concordia*, en 2003. Ce modèle de transition ne put se transposer aisément sur d'autres terrains : suite à des divergences de points de vue quant à l'opportunité de l'implication de l'UE en Afrique, l'opération *EUPOL Kinshasa* ne fut lancée que le 12 avril 2005, à la suite d'*Artémis*, et dotée d'un budget modeste de 4,3 millions d'euros prévus pour le fonctionnement d'une équipe de 30 personnes. Cette opération fut appuyée par la première mission de réforme du secteur de sécurité, partageant avec l'ensemble des missions de police menées jusqu'alors la préoccupation de favoriser le processus d'intégration des forces de sécurité nationale. Baptisée *EUSEC RD Congo*, elle implique huit experts militaires menés par le général français Jean Joana depuis le 8 juin 2005 pour une durée d'un an. Sur place, une préoccupation commune à l'ensemble des missions de police menées jusqu'alors, consiste à favoriser le processus d'intégration de l'armée congolaise, suite au conflit interethnique qui a endeuillé le pays.

Dans le domaine juridique, l'Europe intervient à travers une assistance ciblée aux instances chargées de réformer les institutions, ou bien en faveur de la formation des praticiens du droit. Respectivement, la Géorgie et l'Irak furent les premières missions de renforcement de l'État

de droit de la PESD.

Depuis le 16 juillet 2004, en Géorgie, sept experts des systèmes juridiques européens assistent dans le cadre d'*EUJUST Thémis* la réforme d'un système resté à l'heure soviétique. Ils intégrèrent à cet effet les principales instances nationales juridiques et législatives⁹ sous la direction de la juge française Sylvie Panz et la responsabilité politique de l'EUSR Heikki Talvitie nommé en 2003. La mission s'achève conformément au calendrier prévisionnel le 14 juillet 2005, sur la reconnaissance du principe d'une justice indépendante, et les premières mesures assouplissant les conditions de détention provisoire dès le mois d'avril 2005.

En Irak, pendant que l'ONU se charge de l'entraînement de la police, l'OTAN participe aux réformes dans le secteur de la sécurité ; l'Union Européenne a quant à elle lancé, le 9 mars 2005, l'opération *EUJUST Lex* invitant 520 magistrats, officiers de police et personnels pénitentiaires, ainsi que 250 magistrats et policiers chargés d'enquêtes criminelles, à suivre les cours de droit et des écoles de police des États membres. Objectif : renverser trente années de pratiques dictatoriales.

Deux missions EUBAM (*Border Assistance Mission*) proposent à leur tour à trois pays des compétences en matière de gestion des frontières.

D'abord pour le compte de pays voisins est-européens, la mission *EUBAM Moldavie-Ukraine* occupe 70 experts européens depuis le 1^{er} décembre et doit durer deux années. Avec la Révolution Orange en Ukraine et l'inclusion de ces deux pays dans la zone de politique de voisinage en 2004, cette intervention devrait favoriser l'issue d'un conflit larvé vieux de trente ans.

En faveur de l'Autorité Palestinienne, ensuite, dont le point de passage de Rafah avec l'Egypte représente un enjeu économique et politique majeur. Cette opération est complétée depuis le 1er janvier 2006 par la mission *EUPOL COPPS* destinée à assister la réforme des polices de l'Autorité Palestinienne.

2.3 Une collaboration particulièrement poussée : l'opération Althea et l'EUPM en Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, policiers et militaires joignent leurs efforts dans l'application

⁹ A savoir, le ministère de la Justice, Tbilissi Appeal Court, Ministère de l'Intérieur, Bureau du Procureur Général, Haut conseil de justice, Public Defender's Office, Court Suprême, en plus de leur participation au "High Level Working Group" mis en place le 19 octobre 2004 par les autorités géorgiennes.

des accords de Dayton et accentuent leur lutte contre la criminalité organisée.

L'EUPM succède en 2003 à l'*IPTF* (*International Police Task Force* de l'ONU). Chargée de la mise en oeuvre de l'annexe 11, initialement dotée d'un effectif de plus de 800 personnes comprenant 500 policiers internationaux, elle appuie le processus de réforme de la police, destiné à mettre sur place une institution durable et efficace, et assiste les opérations des forces de l'ordre, tant dans le renseignement que dans la planification et la conduite des investigations. Des éléments de réforme sont adoptés en octobre 2005.

L'application des annexes 1A et 2 de l'accord de paix incombe à la mission *EUFOR Althea*. Désignant dans la mythologie grecque la déesse de la guérison, elle représente dans le cadre de la PESD la reine des opérations : 7000 soldats provenant de trente-trois nations – dont vingt-deux membres de l'Union Européenne – servent dans ses rangs. Après l'annonce du retrait de l'OTAN lors du Sommet d'Istanbul en juin 2004, l'Union européenne s'est engagée à compter du 2 décembre 2005, à travers les accords Berlin Plus, à dissuader une éventuelle reprise des combats dans ce pays, et à le guider vers l'adhésion à l'UE. Par ailleurs, elle inclut une *Integrated Police Unit* dotée d'environ 500 policiers et appuie le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie en recherchant activement les criminels de guerre pour les traduire en justice. Bien que l'opération remplisse les différentes missions qui lui sont assignées, elle échoue toujours à mettre la main sur les figures de guerre les plus emblématiques, Radovan Karadzic et Ratko Mladic.

Lors de la révision de leurs mandats, ces deux missions ont été reconduites – pour deux années supplémentaires en ce qui concerne l'*EUPM* – et leurs effectifs réduits. Leur mission se porte désormais davantage sur la lutte contre la criminalité, *Althea* intervenant en soutien direct de l'*EUPM*.

3. Préparer l'avenir

Passés l'improvisation et le court-termisme, comment se prépare l'Union Européenne aux défis de l'avenir ? L'échec de la ratification du Traité constitutionnel européen ne remet pas en cause la progression de la PESD. Les experts paraissent d'ailleurs unanimes sur ce point : elle constitue un processus irrémédiable appelé à se développer à l'avenir. Toutefois, l'ajournement de ce texte vient freiner son développement, notamment en la privant d'un cadre juridique qui aurait permis de mettre en cohérence l'ensemble des réalisations

institutionnelles, conceptuelles et opérationnelles de l'UE depuis les années 1990. Au-delà des conséquences pratiques de l'abandon du Traité, l'année 2005 pose quelques rails grâce auxquels la PESD pourra se frayer un chemin vers l'avenir.

3.1 La nécessité d'une mise en cohérence institutionnelle : l'impact de l'échec du Traité constitutionnel

La non-adoption du Traité constitutionnel rend tout d'abord caduque la clause de solidarité et de défense mutuelle prévue dans l'article I-3¹⁰. Cette clause, symboliquement importante car elle modélisait pour la première fois l'idée de l'Union Européenne comme entité de sécurité, visait l'automatisme de l'implication des États-membres en cas d'attaque de l'un d'eux. Les missions de Petersberg intégrées au Traité de l'Union Européenne en 1997 couvrent une large palette d'opérations, y compris des opérations de *peace enforcement*¹¹, mais à l'exception de la défense collective. En l'absence de cette clause, les pays membres de l'Europe restent défendus par l'OTAN en vertu de l'article 5 du Traité de Washington en cas d'attaque, et par l'article V du Traité de Bruxelles modifié qui définissait une clause de solidarité entre les États-membres de l'UEO. Cette échéance est pour l'instant repoussée, et l'OTAN demeure l'instance ultime de sécurité du continent européen.

Ensuite, le mécanisme de coopération structurée permanente, défini à l'article 6-41 §6 du Traité¹² et qui reprenait implicitement l'idée de groupes pionniers énoncée successivement par Joschka Fisher, ancien Ministre allemand des Affaires Étrangères, puis Jacques Chirac au printemps 2000, permettait aux États le souhaitant de progresser plus rapidement dans la construction de la PESD sous l'autorité du Conseil de l'UE. Tout en maintenant une forme de flexibilité ou de géométrie variable au sein de l'Union, elle laissait la possibilité aux États moins engagés de rejoindre ultérieurement les coopérations structurées. Si l'échec du Traité constitutionnel supprime pour l'instant le cadre juridique de la coopération structurée permanente, ce mécanisme continue néanmoins à exister *de facto* à travers les coopérations

¹⁰ « L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres. »

¹¹ Il s'agit de missions d'établissement de la paix dans un environnement hostile.

¹² « Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. »

multinationales dans lesquelles sont engagés certains États. Citons par exemple le Corps Européen, la *LoI* et l'OCCAR en matière d'armement, ou encore le programme *Eurofighter*. Enfin, un Ministre européen des Affaires étrangères aurait aussi permis non seulement de mettre fin à la complexité des présidences tournantes, mais surtout de donner corps à une identité européenne militaire et diplomatique sur la scène internationale. En outre, son statut de vice-président de la Commission aurait favorisé une meilleure coopération interpilier dans la PESD, défi qui se posera avec de plus en plus d'acuité à l'avenir. L'idée qui prévaut aujourd'hui dans l'Union Européenne consiste à lui substituer un service d'action extérieure sous l'autorité du Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana.

3.2 Vers un dialogue UE-OTAN plus formalisé : les cellules croisées entre SHAPE et l'EMUE

Dans le cadre des arrangements de liaison UE-OTAN, deux cellules de liaison ont été mises sur pied en 2005. Destinées à favoriser le dialogue institutionnel entre les deux organisations, elles jouent un rôle symbolique fort, soulignant une volonté d'échange et de transparence. Mais elles constituent surtout des vitrines dont l'efficacité reste à démontrer pour l'instant. Les fonctions de la cellule de l'Union Européenne à SHAPE (quatre personnes), et de la cellule de six personnes issues de l'OTAN à l'Etat-Major de l'UE ne sont pas encore clairement établies. La question du dialogue et surtout du positionnement des deux organisations l'une par rapport à l'autre se pose toujours pour l'heure, et appelle une nécessaire réflexion, toute concurrence entre PESD et OTAN risquant à long terme de s'avérer néfaste pour l'une comme pour l'autre. La volonté de développement d'une dimension politique de l'OTAN doit inciter les Européens à se concerter davantage pour identifier les objectifs qu'ils poursuivent en développant la PESD.

3.3 Le Collège Européen de Sécurité et de Défense : vers une socialisation commune des cadres de la PESD ?

Le Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD) est issu d'une initiative franco-allemande. Lors des sommets bilatéraux de Mayence et Vittel en 2000 au niveau des Ministres de la Défense, l'idée d'une formation commune à la PESD a pour la première fois été évoquée, puis reprise à quatre avec la Belgique et le Luxembourg. Les divergences avaient

à l'époque empêché l'idée d'aller plus loin. Michèle Alliot-Marie l'a relancée en 2003 en proposant une formation commune à la PESD, ainsi qu'un collège en réseau. Ce projet, approfondi à l'occasion du Sommet des Quatre en avril 2003 à Tervuren puis européenisé lors à Thessalonique en juin 2003, s'est enfin concrétisé en 2005. Le CESD a été formellement créé par une action commune du Conseil le 18 juillet 2005¹³. Il s'agit d'un collège en réseau auquel participent des instituts, collèges et académies nationaux (l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale pour la France) traitant de questions de sécurité et de défense, ainsi que l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne basé à Paris et dirigé par Nicole Gnesotto¹⁴. Il se compose de la façon suivante : un comité directeur chargé de la coordination et de la direction des activités de formation à Bruxelles¹⁵; un comité académique exécutif qui organise les sessions d'enseignement, et un secrétariat permanent à Bruxelles assuré par les services du Secrétariat Général du Conseil. Le CESD fournit une formation de niveau stratégique sur la PESD et favorise les contacts entre les participants afin de promouvoir une compréhension commune des questions relevant de la PESD. Les sessions sont ouvertes à la candidature des cadres civils et militaires des Vingt-Cinq appelés à travailler dans le domaine de la défense européenne. Elles se déroulent alternativement trois ou quatre fois par an pendant une semaine environ chacune, dans les capitales de l'UE intéressées. La première session de cours a eu lieu à Berlin en novembre 2004.

Il ne semble pas être question dans un avenir proche d'un collège en dur avec des bâtiments à Bruxelles par exemple : ni les moyens matériels, ni la volonté politique des Vingt-Cinq ne sont à ce jour réunies en vue d'un tel objectif. Le CESD présente néanmoins l'avantage d'être une structure légère qui, en obligeant tous les auditeurs à voyager, a pour objectif affiché de favoriser la connaissance mutuelle : des visites de PC ou d'OHQ éventuellement dédiés à l'UE ont lieu dans chaque capitale où se tiennent les sessions d'enseignement ; des responsables politiques de chaque pays se déplacent pour exposer leur vision de l'Europe et de sa défense. Finalement, le Collège Européen de Défense pourrait bien s'avérer un élément décisif à l'avenir pour socialiser les futurs experts et praticiens de la PESD.

¹³ Action commune 2005/757/PESC du 18 juillet 2005.

¹⁴ L'IES-UE est le représentant officiel de l'UE au sein du Collège.

¹⁵ Ce comité réunit 25 représentants, un par pays, et gère les grandes orientations (pour la France, il s'agit de l'Amiral François Dupont, directeur de l'IHEDN).

3.4 Un mouvement de restructuration destiné à contrer la prééminence de l'industrie américaine. : le rôle de l'AED

Dans le domaine de l'armement, la création de l'Agence Européenne de Défense (AED) par une action commune du Conseil le 12 juillet 2004¹⁶, a anticipé – et contourné – les dispositions adoptées à son égard dans le projet de Constitution. La recomposition du paysage industriel est en effet une priorité de plus en plus pressante.

Du côté de la demande, l'assèchement des budgets d'équipement perdure. Pour cause : la restructuration des armées et la fin de la bipolarité s'associent à la faiblesse de la croissance économique européenne. Par ailleurs, « seuls » 4,5% du budget de l'Union sont alloués à la défense. Au total, les Européens y consacrent trois fois moins d'effort financier que les Américains.

Le problème s'accroît lorsque du côté de l'offre, la duplication des programmes engendre une compétition coûteuse à des industries parfois sinistrées. Après l'industrie aéronautique, la construction navale, où l'enjeu porte davantage sur la capacité et la synchronie des commandes que sur l'harmonisation des exigences opérationnelles, doit choisir entre rachat et fusion d'entreprises nationales après le refus allemand d'édifier un consortium européen type EADS. Quant aux programmes en coopération, même s'ils sont mis en exergue, ils demeurent marginaux et ne concernent que 5% des montants attribués aux dépenses d'équipement - et lorsque la coopération progresse, elle se réalise parfois d'ailleurs à l'avantage de l'industrie américaine. L'emblème de cette « invasion » : le *JSF* ; un symptôme moins connu : la fréquence publique du système de navigation *Galileo*, dont les essais en orbite ont commencé en 2005 et incluent des composantes *made in USA*, verra son application militaire conditionnée par une décision à l'unanimité au Conseil.

Dans son domaine de compétence, la Commission s'est saisie de la question. En septembre 2004, le *livre vert* critique la segmentation des marchés où les États jouent la carte de la préférence nationale. Ils sont non seulement protégés en cela par l'hétérogénéité des normes et des procédures de passation de contrat, mais encore en vertu de l'article 296 du TCE qui leur laisse libre appréciation pour restreindre la circulation des biens et des informations en matière d'armement, au nom du droit à défendre leurs « intérêt essentiel pour leur sécurité ». Parce que cette formule prête le flanc aux abus d'interprétation, et parce que le cadre européen prend en matière de défense une nouvelle consistance, la Commission en a proposé une

¹⁶ Action Commune 2004/551/CFSP.

communication interprétative, et suggéré une forme de réglementation européenne en la matière. Cette initiative aurait pu faire valoir une compétence éprouvée dans le domaine civil pour le respect des règles de la concurrence. Toutefois, dans leur réponse, les principaux pays producteurs d'armement ont rappelé leur choix pour le cadre de coopération interétatique, excluant au passage la préférence européenne en matière d'acquisition. Ils confient à l'AED la tâche de rédiger un code de conduite volontaire. Adopté le 21 novembre 2005, et applicable à partir du 1er juillet 2006, il engage les États-membres qui souhaiteront y souscrire à ouvrir leurs marchés d'armement à la concurrence sur la base de la transparence des appels.

L'AED est entrée de plain-pied dans la réalisation de son premier programme de travail annuel en 2005. Cette agence se trouve sous l'autorité de Javier Solana, étant une agence du Conseil au même titre que le Centre satellitaire de Torrejon ou que l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. Dirigée par le Britannique Nick Witney, et forte de 78 personnes en juillet 2005, elle vise à fournir un support aux États-membres en matière de programmes d'armements et vise surtout à impulser le développement de programmes capacitaires coordonnés au sein de l'Union Européenne. Le budget 2005 de l'AED s'élève à 20 millions d'euros environ, dont 3 millions consacrés à la recherche et développement.

L'Agence a commencé à développer ses quatre piliers en 2005, dans une perspective de libéralisation à long terme du marché de l'armement en Europe :

- développement des capacités militaires et de défense de l'Union ;
- coopération en matière d'armement ;
- offrir une base pour un marché européen défense et d'équipement industriel, technologique et militaire ;
- recherche et développement technologiques.

Par ailleurs, l'AED s'efforce de faciliter les relations entre les différents acteurs du secteur en harmonisant l'offre et la demande, en organisant un pôle européen de R&D et en lançant le concept d'équipes de développement intégrées, pluridisciplinaires et spécialisées par domaine de capacité, au sein desquelles 500 experts mettent à leur tour en cohérence les besoins militaires avec les opportunités technologiques.

Conclusion

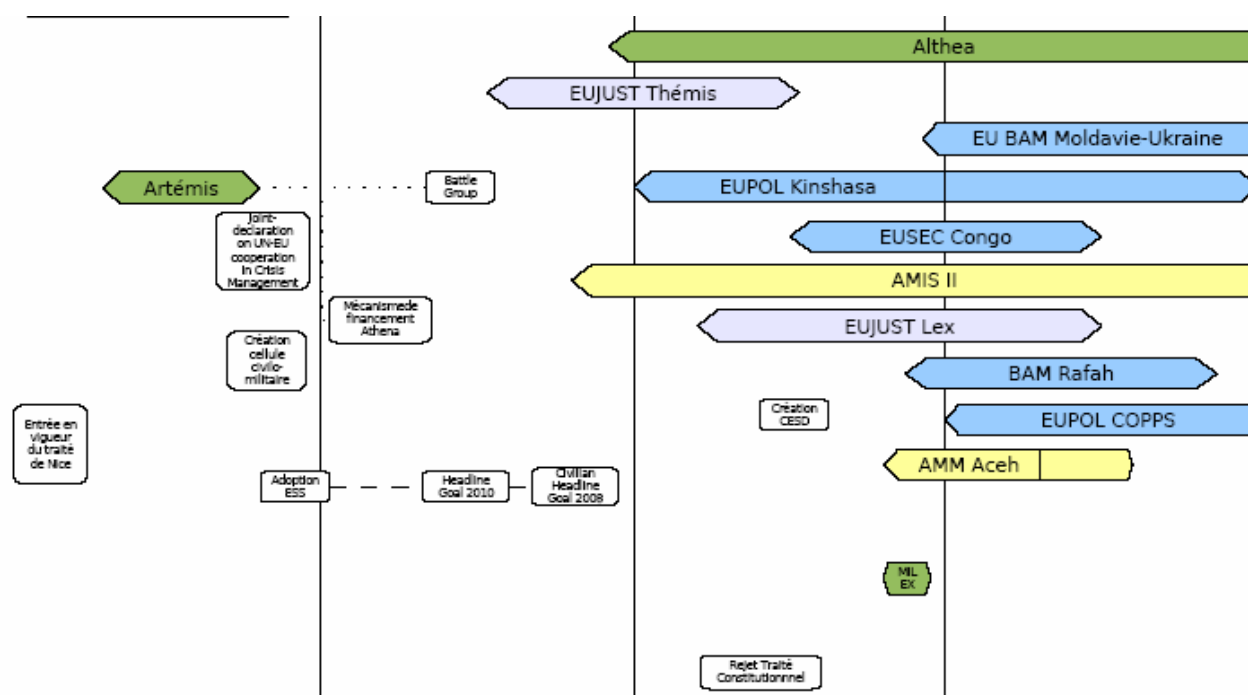
L'échec du Traité constitutionnel ne semble pas mettre en péril la PESD : l'Europe de la Défense continuera à se développer même sans le cadre juridique qu'offrait le Traité. Javier Solana parle désormais de « légitimation par l'action » pour la PESD : c'est en lançant des missions militaires et civilo-militaires, et en faisant vivre les outils déjà existants que l'Europe de la Défense peut gagner en légitimité et croître. D'où l'intérêt majeur suscité par la future mission militaire de l'Union au Congo à l'été 2006 à l'occasion de la surveillance des premières élections libres dans ce pays.

A la lumière de ce bilan, quels défis se dessinent pour l'année 2006 ? Outre les défis conjoncturels – notamment budgétaires et politiques –, la PESD se trouve face à plusieurs grands enjeux : la construction de capacités militaires crédibles et efficaces pour agir de façon autonome sur la scène internationale ; l'harmonisation des potentiels militaires entre les États membres aux politiques de défense encore largement hétérogènes, dans un contexte de déclin des capacités militaires et de réduction des efforts militaires nationaux parmi les Vingt-Cinq. Enfin, la coordination interpilier qui s'avérera de plus en plus nécessaire pour la PESD. On pourra difficilement faire l'économie d'un dialogue approfondi entre le Conseil, la Commission et le Parlement Européen sur ce sujet. De plus, la question du dialogue UE-OTAN garde toute sa pertinence : il va s'agir de clarifier un partage éventuel des compétences entre les deux organisations concernant la sécurité et la défense.

Un autre défi inhérent à l'évolution très rapide de la PESD depuis 1999 est culturel. Les cultures militaires des États membres, fondées sur des décennies d'histoire nationale et de traditions complexes, auront besoin de temps pour converger : l'Europe de la Défense est une véritable « révolution culturelle » qui ne peut se construire en ignorant les cheminements historiques et politiques qui ont façonné les armées et les politiques de défense des Vingt-Cinq.

Enfin et surtout, l'expression d'une volonté politique déterminée doit accompagner l'émergence d'une politique commune de défense cohérente et efficace. Cela devra passer par un consensus entre les trois pays leaders en la matière, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, sur les grands objectifs à atteindre, et sur l'évolution de la relation de la PESD à l'Alliance atlantique. Comme le souligne Yves Boyer de la Fondation pour la Recherche Stratégique : « Penser différemment ne signifie pas penser contre ou sans Washington » et

l'Europe de la Défense doit peu à peu apprendre à trouver sa place sur la scène internationale. De fait, elle s'élargit : son champ d'action englobe des territoires lointains, et ses contacts se renforcent avec des organisations régionales de sécurité tels l'ASEAN (opération de désarmement *AMM Aceh*) et l'Union Africaine (opération *AMIS II*) aux côtés de l'OTAN. Constatant le débat et les réticences actuels que suscite l'envoi d'une force loin du territoire européen, on imagine aisément que cette orientation devra à n'en pas douter recevoir un jour l'aval démocratique du Parlement Européen.



Pour aller plus loin...

Quelques articles sur la PESD en 2005 :

- Biscop Sven, « La Stratégie Européenne de Sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale*, n° 56, Paris, décembre 2005.
- Boyer Yves, « 2005 : un bilan mitigé pour la PESD », *Notes de la FRS*, Paris, 29 décembre 2005.

- Howorth Joylon, « Quelles perspectives pour la présidence britannique de l'Union Européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2005) ? », *Document de travail 9*, Paris, IFRI, 2005.
- Terpan Fabien, « La dimension politique de la PESD : bilan du second semestre 2005 », *Défense Nationale*, Paris, décembre 2005.

Sur Internet :

- Agence Européenne de Défense : www.eda.eu.int
- Conseil de l'Union Européenne : www.europa.eu.int
- Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne : www.iss-eu.org
- Institut Français des Relations Internationales : www.ifri.org
- Ministère de la Défense : www.defense.gouv.fr
- Ministère des Affaires Etrangères : www.diplomatie.gouv.fr
- Union de l'Europe Occidentale : <http://www.assemblee-ueo.org>